



SERVIZIO DI VERIFICA DI EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE LEGALITÀ 2014-2020

Rapporto di valutazione

9 luglio 2019



Autori: Amerigo Lombardi, Costanza Pagnini e Giancarlo Dente con il supporto di Andrea Giannetto e Beatrice Bianconi.

Indice

Premessa.....	1
1. Approccio metodologico.....	1
2. L'architettura del PO	3
3. La strategia del PON e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti.....	6
3.1. Ricostruzione della logica di intervento.....	6
3.1.1. Rafforzamento della Pubblica Amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione	6
3.1.2. Supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive	8
3.1.3. Inclusione sociale e sostegno all'economia sociale	10
3.2. Validità della strategia e pertinenza del PO in relazione ai mutamenti del contesto nazionale	14
3.2.1. Le sfide del PON e i mutamenti del contesto	14
3.2.2. Considerazioni sulla pertinenza e sulla validità della strategia (per asse).....	21
4. Analisi della governance del programma.....	24
4.1. I soggetti e le loro funzioni.....	24
4.1.1. Livello di programmazione e di strategia	24
4.1.2. Livello di raccordo.....	24
4.1.3. La governance di rete	25
4.1.4. Il livello di attuazione	26
4.2. Gli strumenti e le procedure	26
4.2.1. Selezione delle operazioni e progettazione.....	26
4.2.2. Attuazione, monitoraggio e controllo	27
4.3. Considerazioni sulla struttura di governance	27
5. Panoramica dello stato di attuazione	30
5.1. Panoramica dello stato di attuazione	31
5.1.1. Avanzamento finanziario e procedurale	31
5.1.2. Avanzamento fisico	33
5.1.3. Performance Framework	35
5.2. Asse 1.....	38
5.2.1. L'avanzamento finanziario e procedurale.....	38
5.2.2. L'avanzamento fisico	40
5.2.3. Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework	41
5.2.4. Elementi ostativi e punti di forza	42
5.3. Asse 2.....	42
5.3.1. L'avanzamento finanziario e procedurale.....	42

5.3.2.	L'avanzamento fisico	45
5.3.3.	Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework	47
5.3.4.	Elementi ostativi e punti di forza	47
5.4.	Asse 3.....	47
5.4.1.	L'avanzamento finanziario e procedurale.....	47
5.4.2.	L'avanzamento fisico	51
5.4.3.	Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework	52
5.4.4.	Elementi ostativi e punti di forza	52
5.5.	Asse 4.....	52
5.5.1.	L'avanzamento finanziario e procedurale.....	52
5.5.2.	L'avanzamento fisico	56
5.5.3.	Analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi (Performance Framework)	57
5.5.4.	Elementi ostativi e punti di forza	58
5.6.	Asse 5.....	58
5.6.1.	L'avanzamento finanziario e procedurale.....	58
5.6.2.	L'avanzamento fisico	61
5.6.3.	Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework	62
5.6.4.	Elementi ostativi e punti di forza	62
5.7.	Asse 7.....	63
5.7.1.	L'avanzamento finanziario e procedurale.....	63
5.7.2.	L'avanzamento fisico	66
5.7.3.	Gli obiettivi del performance framework	66
5.7.4.	Elementi ostativi e punti di forza	67
6.	Riflessioni valutative	68
6.1.	Asse 1.....	68
6.2.	Asse 2.....	70
6.3.	Asse 3.....	71
6.4.	Asse 4.....	73
6.5.	Asse 5.....	76
6.6.	Asse 7.....	78
7.	Conclusioni e raccomandazioni di carattere generale	81
	Allegati	85
	Elenco interviste	85

Premessa

Il presente rapporto illustra gli esiti delle attività di analisi condotte dalla Fondazione Giacomo Brodolini nell'ambito dell'incarico conferito dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza - ai fini della realizzazione della Verifica di efficacia dell'attuazione del programma operativo Nazionale (PON) Legalità 2014-2020 approvato con Decisione della Commissione n. C(2015) 7334 *final* del 20 Ottobre 2015, successivamente modificata dalla Decisione C(2018) 20 *final* del 9 Gennaio 2018.

Il rapporto, dopo una introduzione all'approccio metodologico (capitolo 1) e una descrizione dell'architettura del PON (capitolo 2), illustra le principali evidenze delle analisi connesse alla ricostruzione della logica di intervento e la valutazione della pertinenza della strategia e delle attività del PON rispetto al contesto (capitolo 3), gli attori, gli strumenti e le procedure che costituiscono la governance e le considerazioni inerenti la loro adeguatezza ed eventuali aree di miglioramento (capitolo 4). Il capitolo 5 è dedicato all'analisi dello stato di avanzamento del programma e all'identificazione di punti di forza e di elementi ostativi dell'attuazione. Il capitolo 6, mettendo a frutto le analisi condotte, fornisce elementi cognitivi, informativi e valutativi rispetto ai risultati conseguiti, mentre il capitolo 7 presenta le conclusioni e alcune raccomandazioni di carattere generale.

L'analisi è articolata per asse, anche se il contributo dell'asse 6 (dedicato all'Assistenza Tecnica) all'attuazione del programma è analizzato in maniera trasversale in tutto il rapporto.

1. Approccio metodologico

Il rapporto sintetizza i risultati di diverse analisi con riferimento ad uno stadio intermedio del ciclo di attuazione del PON Legalità, fornendo risposte ad una serie di domande valutative. Nella tabella seguente vengono presentate le domande valutative e gli obiettivi ad esse collegate.

Tabella 1 – Obiettivi e domande valutative

Obiettivo	Domande valutative
Misurare i risultati dell'attuazione del PON Legalità a fine Dicembre 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Il PON sta raggiungendo gli obiettivi prefissati? In che misura? • I risultati ottenuti possono effettivamente contribuire ai risultati attesi degli Assi/Obiettivi specifici? • Le attività avviate o i loro risultati potranno continuare dopo la fine del programma in assenza di un intervento esterno?
Verificare l'adeguatezza dell'impianto programmatico del programma in relazione alle evoluzioni del contesto socio-economico e settoriale di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> • L'analisi di contesto alla base del PON risulta ancora attuale? • Gli obiettivi e le attività del PON risultano ancora pertinenti in relazione all'eventuale mutamento del contesto? • Quali sono i mutamenti relativi al contesto socio-economico e normativo che il PON dovrebbe/potrebbe tenere in considerazione? • L'insieme di obiettivi, risultati e attività - previste selezionate e realizzate - costruiscono una strategia operativa coerente con i risultati che il PON intende raggiungere? • Quali azioni possono essere modificate o aggiunte affinché il PON consegua i risultati attesi?
Fornire elementi cognitivi, informativi e valutativi rispetto ai risultati conseguiti	<ul style="list-style-type: none"> • Quali sono stati – se vi sono stati - i principali problemi incontrati dal PON, e a quali tipologie di progetti/attività fanno riferimento? • Quali contromisure ed elementi migliorativi possono essere adottati per superare i problemi e assicurare l'efficacia complessiva del programma?
Analizzare la performance del programma in termini di avanzamento procedurale, finanziario e fisico, individuandone sia i punti di forza che gli eventuali elementi ostativi alla sua	<ul style="list-style-type: none"> • Quale è il livello di realizzazione delle operazioni, in termini procedurali, fisici e finanziari? • Quale è la capacità effettiva di impegno e utilizzo delle risorse? • Quale è l'efficienza realizzativa? • Qual è il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Quadro di efficacia dell'attuazione?

<p>piena attuazione, fornendo suggerimenti utili a replicare i punti di forza e superare le criticità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quali sono le criticità/punti di forza in termini di realizzazioni procedurali, fisiche e finanziarie?
<p>Verificare l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di governance del programma attraverso l'analisi delle procedure e delle modalità attuative adottate e del sistema di ruoli e funzioni degli attori coinvolti nella gestione e della attuazione del PON.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quali sono gli attori coinvolti, i processi e gli strumenti utilizzati? • In che modo gli attori sono in relazione tra loro, e quali ostacoli si sono eventualmente presentati nelle collaborazioni? • Gli assetti di governance adottati per la gestione del PON sono stati atti a garantire una chiara assegnazione e definizione delle funzioni? • Il sistema di governance del PON contribuisce a raggiungere i risultati attesi del PON? • Si sono riscontrate inefficienze e ritardi nell'attuazione del programma riconducibili alla struttura organizzativa e gestionale dello stesso? • Gli strumenti e le procedure sviluppate risultano adeguate alle necessità di gestione, di sorveglianza?

L'analisi è stata sviluppata seguendo un approccio metodologico basato su una combinazione di analisi *desk* (inclusa l'analisi dei dati di monitoraggio) e analisi di campo, tramite informazioni raccolte principalmente attraverso interviste dirette.

L'analisi *desk* è stata condotta su una serie di documenti, elencati di seguito:

- Il testo del Programma Operativo,
- Le Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) prodotte fino ad Aprile 2019: RAA 2015, RAA2016, RAA 2017,
- Il Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co) e gli strumenti predisposti a supporto della gestione (Manuale delle procedure, Linee guida di attuazione, Linee guida per i beneficiari e i moduli per la presentazione della proposta progettuale, per il monitoraggio e la rendicontazione, Comunicazioni al Comitato di Sorveglianza e Verbali degli incontri del Comitato di Sorveglianza),
- Gli strumenti che regolano l'attuazione del programma (protocolli d'intesa, avvisi, inviti e convenzioni),
- Normativa nazionale, regionale e comunitaria rilevante per le attività del PON,
- Dati statistici e informazioni prodotte provenienti da fonti ufficiali eterogenee (ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Ispettorato Nazionale del Lavoro, Ministero dell'Interno, Unioncamere, ecc.),
- Dati di monitoraggio ricevuti dal Ministero dell'Interno.

Le informazioni ricavate sono state arricchite e interpretate alla luce di ulteriori elementi informativi raccolti attraverso una serie di interviste con i referenti del Ministero dell'Interno coinvolti nell'attuazione del PON e con una selezione di beneficiari selezionati di concerto con la Committenza¹, a partire da una selezione rappresentativa di progetti effettuata sulla base dei seguenti criteri guida:

- copertura di tutti gli assi,
- preferenza per i progetti chiusi o più avanzati in termini di avanzamento fisico e finanziario,
- predilezione per i progetti più significativi in termini di valore finanziario,
- varietà nella tipologia dei beneficiari,
- rappresentatività geografica, cercando di prediligere progetti che coprono tutte le Regioni,
- copertura sia di progetti FSE (Fondo Sociale Europeo) che FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

¹ Sono stati intervistati 7 referenti del Ministero dell'Interno e i referenti di 11 progetti finanziati dal PON. La lista delle interviste è allegata al presente rapporto.

2. L'architettura del PO

In questo capitolo viene presentato, in modo sintetico, il Programma Operativo Legalità 2014-2020 (il PON), approvato con Decisione C(2018) n.20 del 9 Gennaio 2018. La fonte è il testo del PON, il valutatore ha semplicemente proceduto a sintetizzare e sistematizzare le informazioni in esso contenute.

Il PON Legalità nasce dalla consapevolezza del legame esistente tra l'arretratezza delle regioni del Sud Italia e la forte presenza di fenomeni di natura criminale legati anche e soprattutto alle infiltrazioni mafiose. Il forte tasso di corruzione, infatti, è un ostacolo sia per l'innovazione e per il buon funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni, sia per il generale sviluppo economico di regioni già considerate meno sviluppate. Oltretutto tali aspetti contribuiscono alla creazione di un'immagine decisamente negativa dello Stato e delle Istituzioni territoriali, che risultano essere o vengono percepite come malfunzionanti e non trasparenti nei confronti dei cittadini. Il primo grande obiettivo è quindi legato al rafforzamento della Pubblica Amministrazione soprattutto nel contrasto alla corruzione. Al contesto finora descritto va aggiunta la questione della forte presenza di flussi migratori in queste regioni. Infatti, se non adeguatamente gestita, la presenza dei migranti può essere sfruttata dalla criminalità organizzata, sia per quanto riguarda un eventuale ingresso illegale che un successivo sfruttamento lavorativo. Per questi motivi, il PON Legalità si pone anche l'obiettivo di una migliore gestione dell'impatto migratorio al fine di agevolare l'inserimento legale dei migranti, in quanto strumento intelligente per un maggiore sviluppo socio economico.

Il PON si pone degli obiettivi piuttosto ampi e ambiziosi, non solo per la diversità dei temi che va toccare ma anche per la forte estensione territoriale² su cui intende operare. Si tratta di un programma multi-fondo (a valere sia sul Fondo Europeo Regionale di Sviluppo che sul Fondo Sociale Europeo) e si articola in diversi assi declinati in specifiche azioni, molte delle quali di carattere sperimentale e con una forte componente di innovatività degli obiettivi e degli strumenti da sviluppare. Ogni asse si concentra su obiettivi più circoscritti, senza limitare comunque la complementarietà presente tra azioni diverse.

L'asse 1 ("Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata") ha come obiettivo principale il rafforzamento della Pubblica Amministrazione, considerate essenziali nel monitoraggio della corruzione e delle infiltrazioni criminali. In questo contesto, l'investimento ritenuto più significativo riguarda applicativi informatici per l'analisi degli appalti pubblici e per un controllo più rafforzato. Incrementando, infatti, la capacità di condivisione delle fonti, dei documenti, e dei sistemi di controllo, le Prefetture possono esponenzialmente migliorare la loro capacità di respingere infiltrazioni criminali, contribuendo anche ad una maggiore efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni. Sono le Pubbliche Amministrazioni stesse l'altro importante soggetto all'interno dell'asse 1: l'obiettivo è infatti quello di dotarle di nuovi sistemi informativi e di nuovi metodi per decifrare informazioni provenienti da diverse fonti, in modo da essere in grado di contrastare in maniera maggiore i fenomeni di frode, economia sommersa, corruzione etc. L'asse 1 ha poi, come ulteriore focus, il rafforzamento dei servizi per le vittime di *racket* e usura, nonché di finanziare i CERT (*Computer Emergency Response Team*) per supportare attività di sicurezza informatica delle PA, pensati per analizzare i sistemi *hardware* e *software* e per velocizzare le risposte nei casi di segnalazioni da parte di vittime di usura. Infine, l'asse 1 si dedica alla trasposizione in formato "open" delle informazioni riguardanti i beni sequestrati e confiscati dalla criminalità organizzata. All'asse 1 sono assegnati 90.769.334,00 €, di cui 68.077.000,00 come sostegno UE e 22.692.334,00 come risorse Nazionali.

L'asse 2 ("Rafforzare le condizioni di legalità nelle aree strategiche per lo sviluppo economico") mira ad intervenire al rafforzamento della legalità in aree a particolare vocazione produttiva, influenzate dalla presenza di criminalità organizzata, anche sulla scia di quanto già ottenuto nel precedente Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo". In questa ottica di continuazione e di potenziamento, gli scopi principali vertono sull'ampliamento dei presidi di controllo in queste aree, sul maggiore rilevamento dei fenomeni di *racket* e i traffici illeciti, sugli interventi preventivi, e sul disincentivare le azioni criminose, in modo da ottenere

² Regioni Meno Sviluppate, Regioni in Transizione e Regioni Sviluppate dal momento che l'asse 7 è esteso a tutte e tre le categorie di Regione.

l'incremento degli standard di sicurezza, l'aumento del livello di percezione della legalità e il rilancio dei sistemi produttivi target di questo intervento. All'asse 2 sono destinati 98.844.000,00 €, di cui 74.133.000,00 come sostegno UE e 24.711.000,00 come risorse Nazionali.

L'asse 3 ("Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico") anche nel solco del precedente Programma 2007-2013, ha come obiettivo principale l'incremento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e il miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità; si concentra sulla valorizzazione di beni pubblici confiscati alla criminalità organizzata, in collaborazione col Ministero dell'Interno, e in un piano di azione più ampio che coinvolge anche le intese con le Regioni. Alcuni esempi di azioni concrete sono la realizzazione di centri per donne vittime di violenza; strutture per soggetti a rischio di devianza, in particolare per giovani o minori coinvolti nel tessuto penale; strutture, in quelle aree caratterizzate da dispersione scolastica o con scarsi servizi a favore della comunità, finalizzate anche alla creazione di figure professionali, in collaborazione col Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; tutto nell'ottica di migliorare le capacità di governance in termini di pianificazioni di lungo periodo – pianificazioni che trovano continui ostacoli legati necessariamente anche agli stessi problemi che il programma si pone di risolvere, in particolare infiltrazioni criminali. All'asse 3 sono destinati 55.720.000,00 €, di cui 41.790.000,00 come sostegno UE e 13.930.000,00 come risorse Nazionali.

L'asse 4 ("Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità") ha come obiettivo principale quello di perseguire l'inclusione sociale e lavorativa delle fasce marginalizzate degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo, dei titolari di protezione internazionale, di ex detenuti, di minori coinvolti nei circuiti penali, soggetti appartenenti a famiglie mafiose. Inoltre, questo asse mira a migliorare le competenze degli operatori specializzati all'accoglienza, all'orientamento e al supporto degli stessi immigrati, in modo da inserirli più facilmente nel circuito economico e sociale, nonché la capacità di intercettare e intervenire anche sulla tratta di essere umani, spesso intercettata invece proprio dalle organizzazioni criminali. All'asse 4 sono destinati 72.253.333,00 €, di cui 54.190.000,00 come sostegno UE e 18.063.333,00 come risorse Nazionali.

L'asse 5 ("Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata") mira a rafforzare le competenze specifiche delle Istituzioni che hanno il compito di prevenire fenomeni di infiltrazione criminale, anche per reati emergenti, in evoluzione o internazionali; al rafforzamento delle Prefetture soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio degli appalti pubblici, in modo complementare a quanto pensato nell'ambito dell'asse 1; alla diffusione delle competenze tecniche per tutelare le aree vulnerabili, in modo complementare all'asse 2; e a un sistema di recupero, gestione e conservazione dei dati inerenti questi temi, di concerto con adeguati *stakeholder*, che mira a una maggiore trasparenza e diffusione delle informazioni, a un utilizzo di tali informazioni anche a fini di analisi e di studio, a una responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nella gestione dei beni confiscati, e a un generale maggiore controllo sociale. All'asse 5 sono destinati 70.306.667,00 €, di cui 52.730.000,00 come sostegno UE e 17.576.667,00 come risorse Nazionali.

L'asse 7 ("Accoglienza e integrazione migranti"), introdotto nell'ambito della revisione del programma in seguito ad una ri-programmazione delle risorse³, copre tutte le categorie di Regioni (meno sviluppate, in transizione, sviluppate), si concentra principalmente nella gestione dei flussi migratori. L'obiettivo è quello di evitare che questo circuito venga intercettato da organizzazioni criminali, anche e soprattutto nell'ottica della tutela dei minori non accompagnati. Gli interventi pensati per questo contesto sono di natura tecnologica, per migliorare l'efficienza e la tempestività delle Amministrazioni e degli operatori coinvolti in questa tipologia di fenomeni, dunque anche un rafforzamento delle capacità di programmazione, indirizzo, mediazione e

³ Decisione C(2018) n.20 del 9 Gennaio 2018, (https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/Decisione_C%282018%29_20%20Riprogrammazione_PON_Legalita.pdf); la dotazione del Programma è passata da 377.666.668 € a 610.333.334 € (comprensiva delle quote di finanziamento sia nazionali che comunitarie).

intervento dei soggetti coinvolti nella gestione dell'impatto migratorio. All'asse 7 sono assegnati 199.040.000,00 €, di cui 139.200.000,00 come sostegno UE e 59.840.000,00 come risorse Nazionali.

L'asse 6 ("Assistenza Tecnica") mira ad offrire il giusto supporto tecnico per l'intero programma (coerentemente con le Disposizioni del Regolamento UE n. 103/2013). Le azioni di questo asse sono presenti per tutte le attività inerenti i progetti: programmazione, attuazione, monitoraggio e sorveglianza, valutazione e comunicazione. Gli obiettivi principali dell'asse 6 sono di assicurare celerità e correttezza delle procedure, rafforzare la strategia delle azioni, e migliorare la qualità, l'efficacia e la trasparenza delle attività di formazione e garantire un corretto e costante confronto tra gli *stakeholder*. Nell'analisi, l'asse 6 non sarà coperto in maniera diretta, tenendo tuttavia a mente il ruolo e l'importanza che ricopre rispetto a tutti gli altri assi; verrà dunque tenuto in considerazione nella valutazione complessiva. All'asse 6 sono assegnati 23.400.000,00 €, di cui 17.130.000,00 come sostegno UE e 6.270.000 come risorse Nazionali.

Tabella 2 – Distribuzione delle risorse

Asse	Obiettivi tematici coperti	Fondo	Risorse UE (€)	Risorse Nazionali (€)	Totale delle Risorse (€)	Risorse dell'Asse rispetto al totale delle risorse (%)
1	2	FESR	68.077.000,00	22.692.334,00	90.769.334,00	14,9%
2	3	FESR	74.133.000,00	24.711.000,00	98.844.000,00	16,2%
3	9	FESR	41.790.000,00	13.930.000,00	55.720.000,00	9,1%
4	9	FSE	54.190.000,00	18.063.333,00	72.253.333,00	11,8%
5	11	FSE	52.730.000,00	17.576.667,00	70.306.667,00	11,5%
7	2-9	FESR	139.200.000,00	59.840.000,00	199.040.000,00	32,6%
6	Assistenza Tecnica	FESR	17.130.000,00	6.270.000	23.400.000,00	3,8%
Totale			447.250.000,00	163.083.334,00	610.333.334,00	100%

Fonte: PON Legalità

3. La strategia del PON e la sua validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti

Il PON Legalità copre ambiti diversi e la sua strategia si articola in tre macro-obiettivi principali:

- rafforzamento della Pubblica Amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione;
- supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive;
- inclusione sociale e sostegno all'economia sociale.

L'obiettivo del presente capitolo è duplice:

- da una parte ricostruire la logica di intervento del programma, ossia tentare di (ri)disegnare la mappa dei bisogni, delle attività e del loro posizionamento rispetto al resto del PON, gli output, i risultati e gli impatti. Ciò al fine di comprendere in che misura tutti gli elementi contribuiscono a raggiungere i risultati attesi o se esistono spazi per riformularli o ri-orientarli. Per questa analisi le fonti sono il testo del PON compendiato dagli elementi raccolti attraverso le interviste ai referenti del Ministero dell'Interno e ai beneficiari.
- verificare l'esistenza di eventuali mutamenti del contesto socio-economico in modo da fornire un giudizio di validità della strategia e della pertinenza delle sfide del PON e delle attività rispetto al contesto e ai suoi mutamenti. Per questa analisi le fonti sono la valutazione ex-ante, il testo del PON e l'analisi di fonti documentali e statistiche rilevanti arricchite dagli elementi raccolti attraverso le interviste e derivati dalla riflessione del valutatore.

3.1. Ricostruzione della logica di intervento

3.1.1. Rafforzamento della Pubblica Amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione

Bisogni

La corruzione politica e nella Pubblica Amministrazione, fortemente alimentata dalla presenza di infiltrazioni criminali, incide pesantemente sul sistema produttivo Italiano e sulla fiducia nella politica e nelle Istituzioni. Tale fenomeno è esacerbato nelle regioni del Mezzogiorno a causa appunto di una maggiore incidenza di infiltrazioni mafiose nell'ambito del sistema amministrativo. A conferma di ciò l'alto numero di comuni in cui l'amministrazione è stata sciolta per infiltrazione mafiosa, nonché l'alta incidenza di illeciti negli appalti (soprattutto in Calabria, Campania e Sicilia), e la grande mole di patrimoni sequestrati e confiscati.

Input e attività

All'obiettivo concorrono sia il FSE che il FESR attraverso le azioni intraprese nell'ambito dell'asse 1 e dell'asse 5.

L'asse 1 interviene attraverso azioni finalizzate ad aumentare capacità delle Pubbliche Amministrazioni di analizzare i fenomeni di corruzione e di infiltrazione nei circuiti legali. Questo viene fatto principalmente attraverso il completamento e la messa in fruibilità per gli attori del sistema, degli strumenti già in uso presso alcune amministrazioni, detentrici di una mole di dati funzionali alle attività di prevenzione e controllo delle irregolarità.

L'asse 1 agisce attraverso la realizzazione di attività che coprono l'intero sistema e tutte le aree in cui si riscontrano illiceità:

- Prevenzione della corruzione,
- Accertamento delle frodi compiute e individuazione dei rischi di frode, anche nel settore dei giochi con vincita e/o con partecipazione in denaro,

- Messa a sistema e valorizzazione *open* dei dati relativi alle aziende confiscate,
- Potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e interoperabilità delle banche dati per un efficace azione di controllo del territorio e per la prevenzione del rischio di infiltrazione criminale nelle imprese. I dati possono altresì velocizzare il sistema di accesso al fondo destinato alle vittime di *racket*.

Le attività di cui sopra sono, in genere, compendiate da attività di formazione all'utilizzo degli strumenti sviluppati e dei dati raccolti da parte del personale amministrativo e di pubblica sicurezza chiamato ad utilizzarli.

L'asse 5 completa le attività dell'asse 1 mettendo a disposizione degli attori rilevanti una serie di azioni di formazione, affiancamento ed *empowerment* del personale delle istituzioni preposte al contrasto della criminalità e delle infiltrazioni criminali nei circuiti legali, amministrativi e socio economici.

I progetti realizzati ad oggi si sono concentrati sulla formazione e l'affiancamento ai Comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione, rafforzamento dei nuclei di supporto all'ANBSC (Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) e allo scouting dei fondi europei e gestione dei progetti. Queste attività di formazione prevedono l'attivazione di una *task-force* capace di fornire supporto tecnico-specialistico. Seppure in misura minore, il PON sta realizzando attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto dei reati emergenti, anche di rilievo internazionale.

Stakeholder

Gli *stakeholder*, essenziali per la progettazione e messa in opera delle attività dell'asse sono, di principio, le amministrazioni detentrici delle banche dati che si impegnano, diventando beneficiari dei finanziamenti del PON, a progettare sistemi e processi per la messa in qualità, interoperabilità e fruibilità dei dati.

I fruitori delle attività dell'asse 1 sono principalmente le amministrazioni centrali e le Prefetture, seguite dalle forze di pubblica sicurezza e delle autorità giudiziarie, mentre a beneficiare delle attività sarà l'intera cittadinanza, soprattutto le comunità locali e i loro sistemi economici. Le Prefetture sono in prima linea perché sono detentrici del dato informativo sulla criminalità organizzata e sui beni confiscati.

Link con altre attività e assi

Le attività dell'asse 1 mostrano una forte complementarità con:

- L'asse 2, dal momento che gli strumenti digitali e le analisi funzionali al controllo del territorio alimentano i sistemi di videosorveglianza. La digitalizzazione rafforza il servizio pubblico offerto alle vittime dei reati di *racket* e di usura.
- L'asse 5, dal momento che gli strumenti e le analisi sviluppati diventano strumenti operativi di uso quotidiano per chi è chiamato a supportare i Comuni nella predisposizione e monitoraggio dei piani anti-corruzione e nel rafforzamento dei nuclei dell'ANBSC attivi presso le Prefetture.
- L'asse 3, dal momento che i dati delle aziende confiscate rappresentano la base informativa per la gestione e il monitoraggio dell'attività finalizzata al riuso dei beni confiscati.

Allo stesso modo, le attività dell'asse 5 presentano una forte complementarità con:

- L'asse 1, rispetto all'utilizzo di e al trasferimento di *know-how* al personale delle amministrazioni relativamente agli strumenti e ai dati sviluppati. Inoltre, con specifico riferimento ai beni confiscati, l'asse prevede attività di animazione e formazione per la società civile sulla base dei dati raccolti, per favorire il controllo sociale degli interventi, trovando così anche una forte sinergia anche con l'asse 3.
- L'asse 2, per quanto riguarda la formazione il trasferimento di competenze sugli strumenti di sorveglianza delle aree vulnerabili.

Output

Gli output utili a raggiungere i risultati di questo asse sono sistemi informativi per la gestione delle procedure d'appalto, delle funzioni di contrasto all'illegalità, a supporto delle iniziative collaborative tra prefetture ed enti locali e strumenti per facilitare la fruizione in formato *open* dei dati sui beni confiscati. Questi output sono

accompagnati da azioni di formazione, assistenza e consulenza per migliorare le competenze degli operatori delle PA.

Risultati e impatti

La facile fruibilità dei dati e gli strumenti informativi rendono le Prefetture più in grado di individuare le aree più deboli degli enti locali, al fine di migliorare le azioni preventive, in particolare nel settore degli appalti pubblici e nelle attività di monitoraggio dei piani anticorruzione. Inoltre, la maggiore disponibilità dei dati faciliterà il rafforzamento delle competenze dell'intero sistema rispetto alla *cyber security*, alla prevenzione e al contrasto e alla prevenzione dei nuovi reati oltre al rafforzamento delle competenze dell'ANBSC e dei nuclei attivi presso le Prefetture.

Per esempio, nel caso dei consorzi, una maggiore sicurezza delle strade, attraversate anche dai civili, può poi alimentare gli obiettivi dell'asse 1.

Gli indicatori di risultato del PON relativi a questo obiettivo sono:

- Personale della Pubblica Amministrazione che opera nel contrasto alla criminalità e alla corruzione nelle regioni target riqualificato
- Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici
- Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato *open* (livello 3 *Open Format*).

3.1.2. Supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive

Bisogni

Il sistema economico è il secondo aspetto fortemente influenzato dalla criminalità organizzata e dalle infiltrazioni mafiose, poiché *la penetrazione della criminalità organizzata in settori critici dell'economia mina la competitività, soffoca l'imprenditorialità ed impedisce all'Italia di premiare l'eccellenza ed attrarre i tanto necessari investimenti internazionali* (Position Paper della CE). Le percentuali di aggressioni mafiose nell'ambito economico (soprattutto nei confronti delle imprese), inoltre, sono significative, e maggiori rispetto a Centro e Nord. La penetrazione della criminalità organizzata si riscontra in particolare e in maniera più o meno continuativa in aziende ed imprese che hanno caratteristiche comuni, come liquidità o collegamenti ad appalti pubblici, e si manifesta principalmente attraverso rappresaglie, minacce e, anche se in misura minore, concussione od estorsioni, pur essendo le stesse estorsioni a presentare un'incidenza molto maggiore nelle regioni del Mezzogiorno piuttosto che nel Nord (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia hanno valori quasi doppi rispetto a Lombardia o Veneto), rendendo il mercato meridionale sicuramente meno favorevole a livello di impresa. Tale contesto è stato poi aggravato dalla stretta creditizia generatasi a seguito della crisi economica del 2008/2009: le generali maggiori richieste di garanzie e i maggiori costi per sicurezza e protezione richiesti, sono particolarmente comuni nelle regioni del Sud, ed hanno contribuito alla creazione di finanziamenti di breve termine, che non agevolano lo sviluppo economico o gli investimenti in ricerca ed innovazione, nel lungo periodo. Un altro fondamentale aspetto da tenere in considerazione nell'ambito delle infiltrazioni criminali nel sistema economico riguarda la relazione con gli altri Paesi dell'Unione Europea.

La proiezione di attività mafiose in contesti internazionali ha comportato, insieme alla continuazione di reati più "tradizionali" (come commercio di sostanze stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, contraffazione, traffico di esseri umani), anche lo sviluppo di nuove tipologie di reati, soprattutto a livello informatico, sottolineando quindi la forte necessità di competenze costantemente aggiornate in grado di contrastarli.

Il PON Legalità pertanto figura tra i suoi obiettivi il contrasto ad azioni di natura mafiosa nella sfera economica, poiché costituiscono un ostacolo non solo per le imprese e le aziende direttamente colpite ma in generale per il sistema economico di tutto il Mezzogiorno d'Italia, e non solo.

Input e attività

Al raggiungimento dell'obiettivo concorre in maniera quasi preponderante il FESR attraverso la creazione – nell'ambito dell'asse 2 - degli strumenti tecnologici per identificare segnali rivelatori di potenziali illeciti. Le attività si concentrano sulla prevenzione di reati che impediscono la libertà d'impresa nei territori a particolare vocazione produttiva e tassi bassi di legalità. Più nello specifico, in seguito all'identificazione delle zone a maggiore rischio di infiltrazione, vengono creati modelli innovativi di intervento basati su una sensoristica intelligente, protocolli standard per favorire lo scambio di informazioni derivanti dalle diverse infrastrutture di monitoraggio e sull'integrazione dei sistemi di videosorveglianza pubblica con quelli privati. Tutto ciò è mirato ad una analisi rapida delle informazioni che a sua volta favorisce la prevenzione o, almeno, la propagazione dell'illecito su scala più grande. Il PON nella sua prima fase si è concentrato sulla "terra dei fuochi" e poi si è proceduto con finanziare attività nelle restanti aree della Campania, in Puglia e Basilicata.

Un'azione innovativa del PON legalità è quella di monitorare e valutare eventuali cambiamenti nel territorio sfruttando strumenti già esistenti per valutare se aree a forte vocazione territoriale siano a rischio per via dei reati di tipo ambientale.

Nell'ambito dell'asse 4 sono previste attività di supporto ai sistemi economici, con specifico riferimento alle attività finalizzate al reinserimento delle aziende vittime di *racket* e di usura, soprattutto in seguito alla denuncia, così da favorire l'emersione del reato, incoraggiando le denunce. Ciò viene perseguito sia attraverso azioni mirate a velocizzare la "compensazione del danno" dell'impresa, attraverso azioni di digitalizzazione dei processi di presa in carico e lavorazione delle richieste di supporto dal Fondo di Solidarietà sia di azioni di riabilitazione nel mercato agendo sulla filiera, sul contesto e sulla domanda dei prodotti attraverso azioni di vero e proprio *branding* dei prodotti sia di sensibilizzazione dei consumatori. Il PON copre - attraverso l'asse 1 – anche la digitalizzazione delle procedure per l'accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici.

Stakeholder

I beneficiari sono le Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia di sicurezza oltre ai soggetti deputati alla sicurezza di aree produttive e a basso tasso di legalità e a particolare vocazione economica, come i comuni o consorzi ASI (Consorzio Area di Sviluppo Industriale).

I fruitori delle attività sono le imprese delle aree a particolare vocazione economica e le aree turistiche comprensive di grandi attrattori culturali. Un target particolare è rappresentato dalle aziende vittime di *racket* e di usura.

Link con altre attività e assi

Le azioni di questa dimensione presentano forti complementarità con le azioni di formazione e rafforzamento delle forze di pubblica sicurezza dell'asse 5.

Output

Gli output delle attività relative a questo obiettivo si sostanziano in:

- infrastrutture di controllo e sistemi di videosorveglianza, *software* per il trattamento e il riconoscimento automatico di immagini, sistemi di lettura targhe, sistemi di analisi dell'acqua, dell'aria e del suolo.
- soluzioni informative per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale.
- sistemi digitali per favorire la presa in carico delle aziende che richiedono il supporto del Fondo di Solidarietà per le vittime di usura e *racket*.

Risultati e impatti

Il PON intende aumentare gli standard e la percezione di sicurezza e di legalità degli operatori economici e rafforzare il presidio di legalità delle aree a forte vocazione produttiva, sviluppando di un nuovo modello di presidio del territorio.

Il PON intende anche conseguire il rafforzamento del servizio pubblico offerto alle vittime dei reati di *racket* e usura in modo da reinserirle nel circuito economico.

Gli indicatori di risultato del PON relativi a questo obiettivo sono:

- Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di *racket* e usura
- Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento
- Operatori economici che denunciano reati di *racket* e usura sul totale degli operatori coinvolti dalle iniziative del programma (tipologia: *racket* e usura).

3.1.3. Inclusione sociale e sostegno all'economia sociale

Bisogni

In Italia il fenomeno migratorio si è intensificato negli ultimi anni, ed inevitabilmente questo fatto ha portato ad interrogarsi sulla capacità del sistema di garantire l'inclusione dei migranti, sia in ambito sociale che lavorativo, in particolare nelle regioni target del PON Legalità, che sono proprio quelle maggiormente interessate da questo fenomeno. Un sistema che ha già presentato notevoli difficoltà nell'inserimento dei migranti attraverso il sistema di prima accoglienza e di seconda accoglienza e che necessita di essere rivisto, soprattutto per l'alta incidenza (50.789 dal 1 gennaio 2015 al 31 luglio 2017) di minori stranieri non accompagnati (MSNA).

La forte presenza del fenomeno migratorio è stata affrontata identificando alcune città come punti di riferimento degli sbarchi, gli "hotspot" (Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto), dove i migranti possono ricevere le prime assistenze ed essere indirizzati nei centri d'accoglienza, ma il forte numero di sbarchi ha fatto sì che i punti di accoglienza attivi risultassero spesso "sovraffollati", risultando quindi non del tutto efficienti; un problema sorto anche in relazione agli *hub* regionali/interregionali.

Oltre che la necessità di rendere più efficace la gestione della prima e della seconda accoglienza, il caporalato (sfruttamento del lavoro in agricoltura) risulta essere un nodo critico al giusto inserimento lavorativo e sociale dei migranti. Infatti, spesso i migranti non giustamente intercettati dai sistemi di inserimento e accoglienza sono "vittime" del circuito criminale/mafioso, grandemente inserito anche appunto negli ambienti di caporalato.

Input e attività

Rispetto agli aspetti esposti sopra, il PON mette in atto servizi di inclusione lavorativa e sociale per i migranti attraverso due tipologie di azioni:

- Azioni di valorizzazione, recupero e adeguamento dei beni immobili pubblici da destinare alle attività di accoglienza e integrazione (asse 3)
- Supporto alle imprese sociali che gestiscono i beni confiscati e i servizi di inclusione socio-lavorativa dei migranti
- Interventi tecnologici per promuovere il coordinamento e l'efficacia delle attività delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fenomeni migratori (asse 7)
- Azioni di integrazione socio-lavorativa per i migranti – per cui sono previste forme di supporto all'imprenditorialità – e gli individui, soprattutto minori, in uscita dal circuito penale e per le vittime di tratta (asse 4)
- Interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali ed azioni di contrasto al fenomeno del caporalato (asse 7).

Stakeholder

Amministrazioni centrali e beneficiari e organizzazioni del terzo settore sono gli attuatori primari e i potenziali beneficiari. Altri soggetti di particolare rilevanza sono il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il Ministero della Giustizia, i Garanti per l'Infanzia e altri soggetti, per la prima volta chiamati ad operare nell'ambito delle attività del Ministero dell'Interno, come la Borsa Merci Telematica e L'Ente Nazionale Microcredito.

I fruitori delle attività sono i migranti (anche nella loro condizione di lavoratori stagionali) e i soggetti più vulnerabili e a rischio devianza, come i minori in uscita dai circuiti penali.

Link con altre attività e assi

L'asse 3 è complementare con le attività dell'asse 5 e dell'asse 4 per soddisfare il fabbisogno di competenze legate alla gestione delle attività previste.

L'asse 4 e l'asse 7 sono fortemente complementari dal momento che gli interventi di inclusione socio-lavorativa (asse 4) saranno erogati all'interno dei centri e nelle strutture di accoglienza oggetto di intervento dell'asse 7. Le attività dell'asse 4 sono altresì fortemente sinergiche con le attività del FAMI (Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione), che prevede interventi di prima assistenza sanitaria e psicologica.

Output

Gli output delle attività relative all'inclusione sociale e all'innovazione sociale sono di diversa natura:

- Riabilitazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata
- Sviluppo di piattaforme *open data*, di strumenti per la condivisione di informazioni relative al sistema produttivo e di sistemi tecnologici per supportare la gestione del fenomeno migratorio e contrastare il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura
- Supporto all'integrazione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati, anche attraverso il supporto all'imprenditorialità
- Formazione degli operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio
- Recupero immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti.

Risultati e impatti

La riqualificazione dei beni pubblici abbandonati, dismessi o sottoutilizzati – soprattutto in caso di beni confiscati alla criminalità organizzata – contribuisce al miglioramento delle condizioni di legalità e fornisce strumenti per promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale di soggetti vulnerabili.

Il PON intende perseguire una maggiore qualità dei servizi di accoglienza e integrazione dei migranti, una maggiore capacità del terzo settore di gestire i beni confiscati e il rafforzamento del sistema di prevenzione e contrasto al *racket* e all'usura.

Altri risultati che il PON intende raggiungere riguardano il rafforzamento della capacità delle Amministrazioni a gestire l'impatto migratorio attraverso lo sviluppo di un modello di accoglienza diffusa insieme ad una rete di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni. A ciò si aggiungono il miglioramento del processo di integrazione degli immigrati regolari e l'aumento dell'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto del caporalato e dei servizi per i lavoratori stagionali e per le imprese promuovendo il superamento dell'intermediazione illecita.

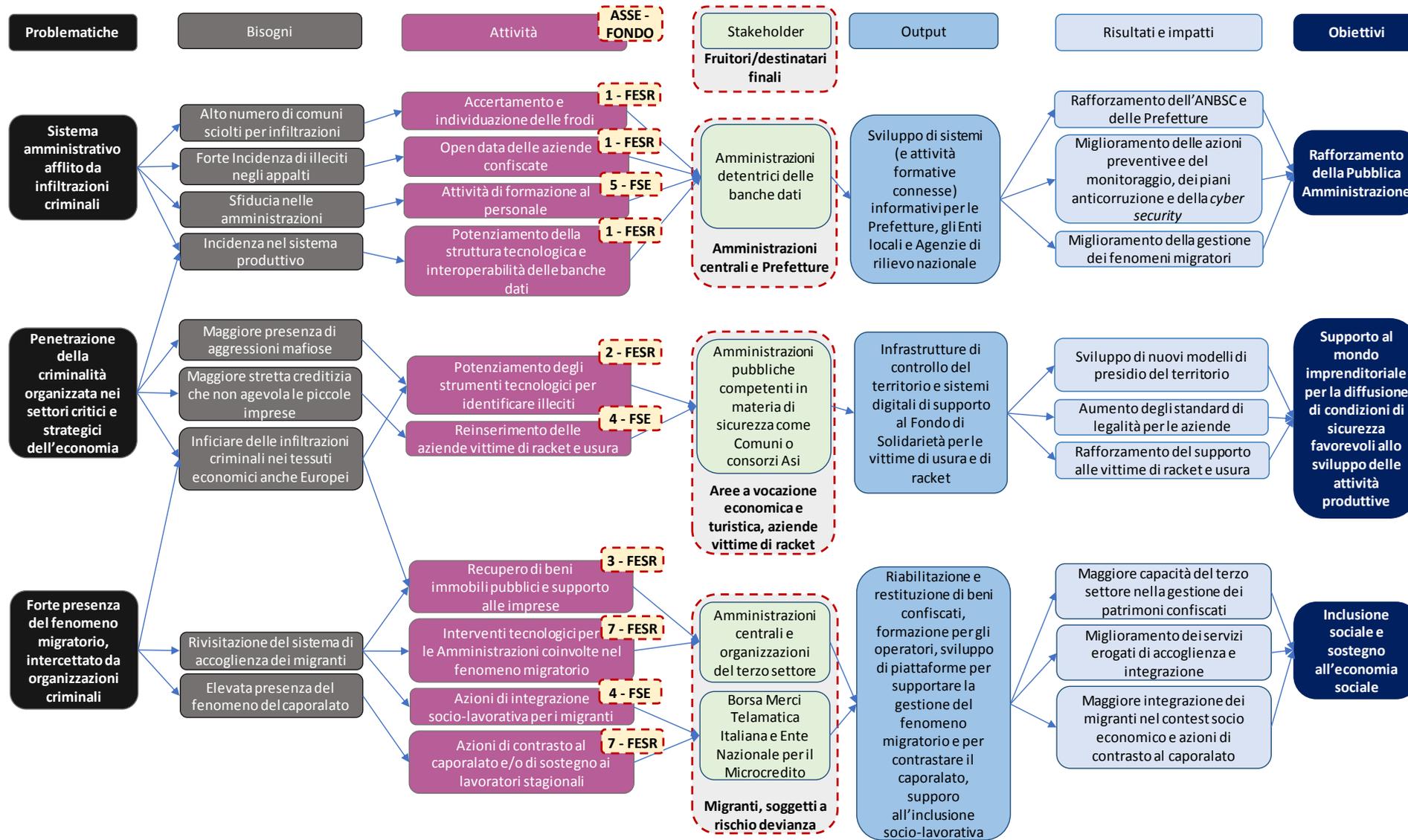
Gli indicatori di risultato del PON relativi a questo obiettivo sono:

- Numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e confiscati indicatore previsto dall'AP
- partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento
- Imprese sociali che aderiscono a *network* per la gestione dei beni sul totale delle imprese interessate dalle iniziative del programma
- Grado di partecipazione dei cittadini attraverso il *web* a attività politiche e sociali (Indicatore dell'AP)

- Migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari)
- Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua).

Nella figura di seguito viene illustrata, in modo grafico, la logica di intervento descritta di sopra.

Figura 1 – Ricostruzione della logica di intervento



3.2. Validità della strategia e pertinenza del PO in relazione ai mutamenti del contesto nazionale

3.2.1. Le sfide del PON e i mutamenti del contesto

Come illustrato nella tabella successiva i mutamenti intervenuti dal momento di scrittura del PON ad oggi non sono tali da modificare in maniera rilevante la configurazione del contesto. Permangono i fabbisogni adottati a supporto della strategia in fase di programmazione rispetto a: presenza della criminalità organizzata, frequenza di reati di ogni genere, infiltrazioni criminali nel sistema economico, condizionamento della criminalità rispetto alla politica, alla Pubblica Amministrazione e al sistema economico. Si è intensificata la necessità di far fronte all'ingresso e all'accoglienza di flussi significativi di migranti mentre sono intervenuti cambiamenti di natura normativa che hanno cambiato gli indirizzi del sistema rispetto all'accoglienza dei migranti, e che hanno rafforzato l'intenzione dello Stato a prevenire e contrastare alcuni fenomeni di illegalità come, ad esempio, il caporalato.

Tabella 3 – I fabbisogni del contesto, i loro mutamenti e le sfide del PON

Fabbisogno del contesto (Fonte VexA)	Eventuali mutamenti rispetto ai fabbisogni del contesto	Sfide affrontate dal PON (Fonte PON)
<p>Pervasiva presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso in molte zone delle cinque regioni meno sviluppate, unitamente ad altri fattori quali l'inadeguatezza della dotazione infrastrutturale, ma anche l'inefficienza della Pubblica Amministrazione, costituisce un freno allo sviluppo, specialmente nelle regioni meridionali</p>	<p>La presenza della criminalità organizzata influenza tuttora il buon funzionamento dei sistemi economici e amministrativi regionali, in particolare nel Mezzogiorno. Rispetto alle infiltrazioni mafiose nelle Pubbliche Amministrazioni, dal 1991 al 31 gennaio 2019 sono stati emanati nel complesso 500 decreti ex art. 143 del testo unico sugli enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso e similare. Di questi, 180 sono stati una proroga di precedenti provvedimenti. Inoltre, va registrata la crescita delle minacce e le intimidazioni mafiose e criminali nei confronti degli amministratori locali e di persone che operano all'interno della Pubblica Amministrazione. Significativo è l'incremento delle aggressioni tramite i social network (Fonte: SVIMEZ 2018).</p> <p>Il <i>whistleblowing</i> (segnalazione di reati di cui si viene a conoscenza) si sta diffondendo soprattutto nel Mezzogiorno, da dove parte un numero di segnalazioni proporzionalmente superiore rispetto alla popolazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenire per rimuovere quegli ostacoli che in maniera strutturale si frappongono alla realizzazione del concetto comunitario di inclusione sociale in cui siano assicurati livelli adeguati di servizi (tra cui la sicurezza) • intervenire per supportare la "capacitazione" delle strutture amministrative pubbliche e non • disegnare e sperimentare modelli di intervento addizionale per la ricostruzione del tessuto amministrativo, sociale ed economico delle regioni "meno sviluppate" • rafforzare le politiche di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel meridione • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello "culturale" su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni "meno sviluppate" • costruire "reti" interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità.
<p>Necessità di contrastare l'aumento dei reati che in almeno tre regioni su cinque (Campania, Calabria e Puglia), dopo una flessione intervenuta tra il 2008 e il 2010, ha ripreso a salire</p>	<p>Rispetto al periodo 2008-2009, nel Centro-Sud sono diminuiti i reati individuali e quelli contro il patrimonio familiare. (Fonte: ISTAT, Reati contro la persona e contro la proprietà: vittime ed eventi, 1 Febbraio 2019). Nonostante ciò, le attività di monitoraggio e di contrasto alle azioni di natura criminale continuano ad essere fondamentali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • realizzare azioni puntuali, integrate e coerenti, finalizzate alla costruzione di reti territoriali sane e capaci di opporsi all'immobilismo e al degrado causato anche dalle organizzazioni criminali • promuovere il recupero o il riutilizzo di beni caratterizzati da un alto valore simbolico nella lotta alla criminalità, come i beni confiscati alle mafie • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello "culturale" su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni "meno sviluppate" • costruzione di "reti" interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità

<p>La minore incidenza dei reati nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle meridionali “meno sviluppate” segna un maggior grado di condizionamento delle imprese meridionali rispetto a quelle settentrionali dalle attività estorsive esercitate dalle organizzazioni criminali.</p>	<p>Il condizionamento delle imprese dalle attività criminali continua ad essere estremamente elevato, in particolare con riguardo alle attività di <i>racket</i> e usura che le stesse continuano a subire. A conferma di ciò, la Relazione Annuale del Ministero dell’Interno (Gennaio 2018), con riferimento alle attività del 2017, evidenzia come in questo anno il comitato di solidarietà per le vittime del <i>racket</i> e dell’usura abbia raddoppiato i fondi elargiti per il ristoro di chi ha subito e ha collaborato ad ostacolare tali attività illecite, distribuendo quasi 18 milioni di euro a fronte dei 9.650 del 2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • strutture amministrative pubbliche e non • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello “culturale” su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni “meno sviluppate”.
<p>Il numero delle rapine, dopo una prima tendenziale diminuzione è in ripresa, seppur con intensità diverse, in tutte le regioni considerate</p>	<p>Come accennato, i reati contro il patrimonio si sono ridotti. In particolare, i furti sono diminuiti dell’8%, e le rapine e la ricettazione sono diminuite entrambe del 6% circa. A livello di macro aree tassi più alti si osservano nel Nord-ovest e nel Centro (48 e 44 delitti per mille abitanti), mentre sia le isole che il Sud si collocano ben sotto la media Italiana (33 e 35 delitti per mille abitanti, rispettivamente).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • disegnare e sperimentare modelli di intervento addizionale per la ricostruzione, su nuove basi di legalità, del tessuto amministrativo, sociale ed economico delle regioni “meno sviluppate” • rafforzare le politiche addizionali avviate con la programmazione 2007/2013 nelle regioni CONV • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello “culturale” su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni “meno sviluppate”
<p>Crisi economica generatasi nel biennio 2007/2008 ha ulteriormente esposto il mondo delle imprese al rischio di infiltrazioni criminali anche a causa della generalizzata “stretta creditizia”</p>	<p>Nel rapporto “Economie regionali: l’economia delle regioni Italiane – Dinamiche recenti e aspetti strutturali” redatto da Banca D’Italia (Novembre 2018), viene utilizzato come indicatore l’andamento nel tempo delle richieste di informazioni che le banche rivolgono alla Banca Centrale, riguardo i rischi possibili nel caso la domanda provenga da clientela nuova; grazie ad esso si possono tracciare gli andamenti sia della domanda sia dell’offerta di credito. L’indicatore mostra una diminuzione di richiesta di informazioni tra il 2008 e il 2013 soprattutto per le classi di rischio più elevate. A partire dal 2013 si osserva un parziale recupero per le imprese finanziariamente sane, mentre è proseguita la flessione per quelle vulnerabili e soprattutto per quelle rischiose. Per tutte le classi di rischio il calo è stato nel complesso relativamente più accentuato per le imprese del Mezzogiorno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rafforzare la formazione forze di polizia • sensibilizzare gli operatori economici • rafforzare le politiche addizionali avviate con la programmazione 2007/2013 nelle regioni CONV • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello “culturale” su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni “meno sviluppate” • favorire la costruzione di “reti” interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità

<p>La tendenza alla crescita di truffe e frodi informatiche appare molto marcata in Sicilia, ma anche nelle altre regioni, eccettuata la Calabria, si registra un aumento pressoché costante dal 2007.</p>	<p>Pur essendo diminuiti i reati contro il patrimonio, le truffe e le frodi informatiche si confermano delitti diffusi e in crescita (+4,5% nel 2016, +29,7% nel quinquennio 2012-2016). In particolare, il Sud e le Isole presentano, in valori assoluti, rispettivamente 35.707 e 14.002 casi. Il Sud con questo dato risulta il primo in Italia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare la formazione delle forze di polizia • Sensibilizzare gli operatori economici onesti • Rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello “culturale” su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni “meno sviluppate”
<p>Tutte le regioni (ad eccezione della Basilicata), tra il 2009 e il 2010, hanno conosciuto un brusco intensificarsi del fenomeno delle contraffazioni dei marchi e prodotti industriali con una crescita esponenziale, soprattutto per la Campania.</p>	<p>Secondo il rapporto 2018 del Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), nel 2017 il fatturato totale della contraffazione, vale a dire la spesa complessiva degli Italiani in prodotti contraffatti, è stimato in 7 miliardi e 208 milioni di euro, con una variazione reale del 3,4% rispetto ai 6 miliardi e 905 milioni di euro del 2015. L'immissione nel mercato legale dei 7 miliardi e 208 milioni di euro sottratti dalla contraffazione porterebbe ad un incremento dello 0,6% della produzione interna, per un valore complessivo di 19,4 miliardi di euro, e a una ricchezza aggiuntiva per il Paese di 7,0 miliardi di euro. Un tale incremento di produzione comporterebbe anche la necessità di un incremento dei posti di lavoro, stimabili in 103.918 unità di lavoro a tempo pieno (+0,4% dell'occupazione totale).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • concentrare l'azione del PON Legalità sulla “capacitazione” delle strutture amministrative pubbliche e non • disegnare e sperimentare modelli di intervento addizionale per la ricostruzione, su nuove basi di legalità, del tessuto amministrativo, sociale ed economico delle regioni “meno sviluppate” • costruzione di “reti” interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità
<p>Rinnovata capacità di condizionamento del tessuto imprenditoriale sano da parte delle attività di <i>racket</i> esercitate dalle organizzazioni criminali con conseguenze negative per il tessuto economico</p>	<p>Il condizionamento delle imprese dalle attività criminali risulta essere estremamente elevato, in particolare con riguardo alle attività di <i>racket</i> e usura che le stesse continuano a subire. A conferma di ciò, la Relazione Annuale del Ministero dell'Interno (Gennaio 2018), con riferimento alle attività del 2017, evidenzia come in questo anno il comitato di solidarietà per le vittime del <i>racket</i> e dell'usura abbia raddoppiato i fondi elargiti per il ristoro di chi ha subito e ha collaborato ad ostacolare tali attività illecite, distribuendo quasi 18 milioni di euro a fronte dei 9.650 del 2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • azioni puntuali, integrate e coerenti, finalizzate alla costruzione di reti territoriali sane e capaci di opporsi all'immobilismo e al degrado causato anche dalle organizzazioni criminali • Rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello “culturale” su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni “meno sviluppate” • costruzione di “reti” interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità
<p>Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e il miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità</p>	<p>Si registra un massiccio fenomeno di internazionalizzazione della criminalità, con il Sud divenuto meta e luogo di transito di consistenti flussi migratori dall'estero. Gli stranieri sono sottoposti a indagini principalmente per furto, violazione delle norme sugli stupefacenti e lesioni (reati di grande impatto sociale che influiscono sulla percezione della diffusione criminale), oltre che per i reati legati alla loro condizione di irregolari. (Fonte: SVIMEZ – Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno 2018)</p> <p>I reati legati alla condizione di irregolarità e di generale vulnerabilità concernono in modo significativo il reato di caporalato, diffuso nel settore agricolo, ma non solo dal momento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • recupero e riutilizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata • rafforzare le competenze delle imprese sociali che gestiscono beni confiscati e degli amministratori delle aziende confiscate; • progetti di recupero di beni confiscati per finalità di carattere istituzionale, in un'ottica di concentrazione, al fine di massimizzare il ritorno in termini di legalità per il territorio e il tessuto urbano circostante. • interviene per rimuovere quegli ostacoli che in maniera strutturale si frappongono alla realizzazione del concetto comunitario di inclusione sociale

	<p>che si rintraccia in altri settori come quello delle costruzioni e del terziario. Il fenomeno del caporalato in agricoltura colpisce tra i 400.000 e i 430.000 lavoratori, spesso immigrati, di cui più di 132.000 si trovano in condizioni di forte difficoltà sia in termini lavorativi che in termini di inserimento sociale. (Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, disponibile a: https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale-2017.pdf).</p> <p>Un tipico reato legato all'internazionalizzazione della criminalità è la tratta degli esseri umani. Da un'indagine condotta dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia⁴ è emerso che in Italia ogni anno il Gip/Gup conta circa 209 contestazioni, di cui circa il 73% riguarda la riduzione in schiavitù e il 23% la tratta di persone. Del totale, il 16% circa sono minorenni stranieri, che giungono in Italia da soli o accompagnati dai genitori, mentre circa il 21% è rappresentato da uomini in cerca di lavoro.</p> <p>Nel Decreto Sicurezza è prevista la possibilità che un immobile confiscato alle organizzazioni criminali sia dato in affitto "sociale" alle famiglie in condizioni di disagio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • costruzione di "reti" interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità
<p>Favorire l'inclusione lavorativa di persone vulnerabili e a rischio esclusione e povertà</p>	<p>Secondo il rapporto ISTAT "Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie" del 6 dicembre 2018, nel 2017 si stima che il 28,9% delle persone residenti in Italia sia a rischio di povertà o di esclusione sociale, in miglioramento rispetto al 2016 (30,0%). Il Mezzogiorno resta l'area territoriale più esposta al rischio di povertà o esclusione sociale (44,4%), seppur in diminuzione rispetto al 2016 (46,9%).</p> <p>I servizi minorili residenziali adibiti alla presa in carico dei minori fuoriusciti o coinvolti nel circuito penale sono solitamente i Centri di prima accoglienza (CPA), le Comunità (ministeriali o del provato sociale), e gli istituti penali per i minorenni (IPM). Il numero di minori coinvolti in questi sistemi non è basso: nel 2017, un totale di 1450 ragazzi risiedeva nei servizi residenziali, 5496 si trovavano in carico presso gli uffici di servizio sociale per i minorenni e 148 erano frequentati i centri diurni polifunzionali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • realizzare progetti finalizzati al recupero delle competenze e al reinserimento lavorativo di persone in esecuzione penale interna ed esterna • supportare l'attivazione di percorsi personalizzati di <i>empowerment</i>, accompagnamento a percorsi di imprenditorialità, anche in forma cooperativa. • attivare una reale sinergia con il territorio, ovvero con le autorità comunali, il tessuto imprenditoriale e quello della società civile locale • rafforzare il concetto di legalità in grado di incidere a livello "culturale" su alcuni gangli nevralgici del sistema amministrativo, economico e sociale delle regioni "meno sviluppate"

⁴ La tratta di esseri umani: statistiche - <https://temi.camera.it/leg17/post/la-tratta-di-esseri-umani-statistiche.html?tema=temi/tutela-delle-vittime-dei-reati>

	L'incidenza più significativa riguarda i ragazzi e le ragazze di 17 anni; seguiti dai sedicenni e dai giovani adulti; di minore rilevanza invece il numero dei ragazzi e delle ragazze coinvolti nel circuito penale tra i 14 (o anche meno) e i 15 anni. ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • intervenire per rimuovere quegli ostacoli che in maniera strutturale si frappongono alla realizzazione del concetto comunitario di inclusione sociale • costruire "reti" interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità
Necessità di innalzare la capacità amministrativa	Secondo il report ISTAT "La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie" del 12 Ottobre 2017, il Sud detiene il maggior numero dei casi di corruzione, seguito dal Centro e dalle Isole; tra i fenomeni di corruzione, anche il voto di scambio, in particolare per le elezioni amministrative, è più elevato al Sud e nelle Isole (dove ne hanno avuto esperienza rispettivamente il 6,7% e l'8,4% della popolazione). Tutte le regioni del Sud (Molise escluso) presentano tassi più alti, in particolare la Basilicata (9,7%).	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentare la trasparenza, l'interoperabilità e l'accesso ai dati pubblici anche al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese • incrementare l'efficienza e la trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione per contrastare e prevenire la corruzione e i condizionamenti che la criminalità organizzata impone al contesto socio-economico. • modernizzazione del tessuto amministrativo per la riduzione degli oneri regolatori, l'adozione di tecnologie open government e open data, la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità, • puntare al potenziamento tecnologico e digitale della strumentazione a disposizione della PA per la prevenzione delle infiltrazioni della criminalità nell'economia legale • costruzione di "reti" interistituzionali volte a favorire la crescita di una cultura improntata alla legalità • sfruttare al meglio il rapporto con il territorio costruito nella programmazione 2007/2013, potenziandone gli strumenti di consultazione e ricadute
Favorire l'inclusione lavorativa e sociale dei migranti regolari	In base a quanto riportato nel rapporto ISTAT del 7 febbraio 2019, "Indicatori demografici – stime per l'anno 2018", Aumentano le immigrazioni, pari a 349mila (+1,7%). I flussi in ingresso, perlopiù dovuti a cittadini stranieri (302mila), hanno toccato il livello più alto degli ultimi sei anni. Un elemento di novità sostanziale è dovuto sicuramente dal cosiddetto Decreto Sicurezza, che tocca i temi di sicurezza e immigrazione (Decreto legge 4 ottobre 2018 numero 113). Con il decreto, in merito al tema dell'immigrazione, viene revocato lo status di protezione internazionale se si commettono reati, si ridimensiona le variabili che concedevano il permesso di soggiorno umanitario, si diminuiscono i fondi destinati all'immigrazione, mentre ne sono stanziati di speciali destinati ai rimpatri.	<ul style="list-style-type: none"> • Agevolare i migranti regolari a inserirsi nel tessuto sociale e lavorativo • Incrementare l'autoimprenditorialità per i migranti regolari che abbiano già un impiego.

⁵ I servizi della giustizia minorile, dati statistici – 2017 (https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/quindicinale_15.10.2017_nuovo.pdf)

	<p>Gli SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) potranno accogliere soltanto minori non accompagnati e chi ha già ricevuto la protezione internazionale.</p>	
--	---	--

3.2.2. Considerazioni sulla pertinenza e sulla validità della strategia (per asse)

Asse 1

L'orientamento delle attività dell'asse 1 è senza dubbio coerente con i fabbisogni dal momento che l'intero sistema della prevenzione e contrasto alle diverse forme di irregolarità necessita di interventi di capitalizzazione e di diffusione delle informazioni raccolte.

Tuttavia, l'asse potrebbe, nella sua seconda fase, porre attenzione ad un elemento connaturato ai processi tecnologici: il rischio di obsolescenza in tempi brevi. L'obsolescenza non riguarda solo la dimensione tecnologica ma anche il rischio di perdita di utilità rispetto alle strategie messe in campo, che richiede che il PON garantisca un monitoraggio nel tempo delle *performance* degli strumenti e dell'impatto che le strategie hanno sul loro utilizzo da parte degli *stakeholder*. Ciò è particolarmente rilevante per gli strumenti di *business intelligence*.

Seppure esistente, la formazione sembra essere ancora abbastanza marginale, nel senso che è prevista solo nella misura in cui occorre avvicinare gli addetti alle tecnologie sviluppate, mentre sarebbe necessario che le attività di formazione venissero replicate per far fronte all'avvicinarsi del personale che si ritrova ad utilizzarle in tutte le organizzazioni.

Rispetto alla copertura dei fabbisogni, il PON finora ha concentrato la sua azione sull'antifrode, sul controllo del territorio e sulla messa in fruibilità dei dati sulle aziende confiscate alla criminalità organizzata. Altre forme di criminalità sembrano richiedere attenzione, seppure molto sia stato fatto nell'ambito del programma precedente (ad esempio, rispetto alla contraffazione).

Alcune aree di attenzione per il PON – che potrebbero essere oggetto dello sviluppo di strumenti utili alla prevenzione e al contrasto di illeciti - potrebbero risultare dall'intensificarsi di una serie di fenomeni in crescita soprattutto per le Regioni del Sud Italia, come evidenziato nell'ultimo rapporto SVIMEZ:

- notevole crescita delle minacce e intimidazioni mafiose e criminali nei confronti degli amministratori locali e di persone che operano all'interno della Pubblica Amministrazione. Significativo è l'incremento delle aggressioni tramite i *social network*: in un quarto dei casi le intimidazioni provengono da comuni cittadini che hanno da recriminare;
- Il *whistleblowing* (segnalazione di reati di cui si viene a conoscenza) si sta diffondendo soprattutto nel Mezzogiorno, da dove parte un numero di segnalazioni proporzionalmente superiore rispetto alla popolazione ed è un positivo segnale di senso civico che deve essere colto e ulteriormente promosso dal PON Legalità.
- Un massiccio fenomeno di internazionalizzazione della criminalità, favorito dalla circostanza che il territorio nazionale è divenuto meta e luogo di transito di consistenti flussi migratori dall'estero. Gli stranieri sono sottoposti a indagini principalmente per furto, violazione delle norme sugli stupefacenti e lesioni (reati di grande impatto sociale che influiscono sulla percezione della diffusione criminale), oltre che per i reati legati alla loro condizione di irregolari.

Asse 2

La frequenza dei reati perpetrati dalla criminalità organizzata, anche in base a quanto confermato dalla Relazione Annuale del Ministero dell'Interno di gennaio 2018, resta significativa. L'analisi di campo dimostra che il tema della sicurezza è sempre più sentito dagli operatori economici che hanno la percezione netta di quanto la produttività e i margini di guadagno dipendano dall'operare in un contesto di legalità e di sicurezza. In aggiunta, gli interventi per il controllo delle aree industriali portano dei benefici in termini di percezione della sicurezza per le comunità in cui si inseriscono e spesso, soprattutto laddove la viabilità interna è più compromessa, favorisce l'accesso facile ad agglomerati residenziali, rendendo meno necessari interventi pubblici di pubblica utilità. Tutto ciò fa pensare che la dimensione tecnologica di questo asse sarebbe in grado di assorbire una mole ingente di risorse, probabilmente addirittura maggiori delle risorse che il PON prevede di utilizzare.

Nel corso della programmazione, potrebbe rivelarsi opportuno creare maggiori sinergie con le attività dell'asse 3 e dell'asse 4. Potrebbe essere rilevante infatti, attraverso una progettazione integrata, riutilizzare i beni confiscati all'interno degli agglomerati industriali per allocare, ad esempio, i luoghi adibiti ai servizi dei dipendenti degli agglomerati (come asili nido, banche, ecc.). Inoltre, vi sarebbe spazio per integrare le strumentazioni di sorveglianza del territorio con strumenti di monitoraggio delle falde acquifere.

Asse 3

La strategia dell'asse, indirizzata nella riqualificazione dei beni pubblici dismessi e sottoutilizzati, soprattutto nel caso di beni confiscati alla criminalità organizzata, è indubbiamente ancora valida, soprattutto per quanto riguarda il recupero di beni confiscati da rifunzionalizzare per supportare le persone più vulnerabili. Le attività dell'asse prevedono la rifunzionalizzazione al fine di fornire supporto ad alcune categorie di persone vulnerabili, quali le persone vittime di tratta e i minori in uscita dal circuito penale. In sinergia con le attività del PON la rifunzionalizzazione potrebbe interessare anche l'accoglienza dei lavoratori stagionali impiegati in campo agricolo e il supporto all'*empowerment* delle vittime di caporalato che denunciano alle autorità competenti.

Asse 4

Le attività dell'asse sono destinate al miglioramento della qualità dei servizi di accoglienza e di integrazione delle persone più vulnerabili, principalmente migranti ma anche persone con altre forme di vulnerabilità, come le persone in uscita dal circuito penale o i membri di famiglie mafiose. Il Decreto Sicurezza ha un impatto sulle attività dell'asse in quanto si ridurrebbe lo spettro dei destinatari finali delle attività - dal momento che si ridimensionano le variabili che concedevano il permesso di soggiorno umanitario. L'AdG (Autorità di Gestione) dovrà dunque riflettere sulla possibilità di arricchire i contenuti della formazione e i gruppi target "oggetto" della formazione: alcune aree di attenzione, in sinergia con le attività dell'asse 7, potrebbero essere i servizi di supporto alle vittime di caporalato - anche finalizzato a facilitare la denuncia di esperienze di sfruttamento - o servizi di informazione di base sulle regole del mercato del lavoro ai migranti così da ridurre il rischio che essi finiscano nel circolo dello sfruttamento.

Per quanto riguarda le attività finalizzate al supporto dei migranti è di particolare pertinenza la scelta di operare in continuità con il FAMI coprendo la parte relativa all'integrazione socio-lavorativa. Tuttavia, va sottolineato che il PON copre gruppi target e attività generalmente coperti dai POR (migranti e supporto all'imprenditorialità), rendendo dunque indispensabile un coordinamento con le AdG finalizzato ad identificare le particolari vulnerabilità da coprire o le tipologie di attività da finanziare con il PON, per evitare sovrapposizioni.

Asse 5

Alla pari dell'asse 3, non si rilevano modifiche del fabbisogno di partenza, o cambiamenti socio economici o normativi tali da richiedere un ri-orientamento delle attività. L'analisi di campo mostra che le forze di Polizia beneficiano della multidisciplinarietà (strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario, illeciti negli appalti, reati emergenti inclusi quelli di rilievo internazionale). Nella prospettiva di favorire la cooperazione finalizzata a migliorare il contrasto ai reati di rilievo internazionale e al fine di aumentare l'attività di contrasto alle organizzazioni criminali Italiane che operano all'estero potrebbe essere utile rafforzare la capacità delle forze di polizia di effettuare formazione e l'affiancamento alle forze di polizia di altri Paesi per fornire loro gli strumenti di comprensione dei fenomeni e gli strumenti operativi utili a contrastarlo.

Allo stesso modo la domanda degli enti locali sembra ancora lontana dall'esaurirsi rispetto alla formazione relativa ai piani anticorruzione e allo *scouting* dei Fondi Europei. La risposta positiva degli enti locali, combinata all'indicazione di economie di scala prodotte dai progetti, indica che ci sarebbe spazio per estendere i contenuti della formazione oltre che per ampliare il numero di soggetti coinvolti. Alcuni contenuti possibili potrebbero riguardare gli aggiornamenti normativi riguardanti gli appalti pubblici o l'utilizzo dei dati esistenti - inclusi quelli sviluppati nell'ambito del PON, come "Criminal Focus Area" - al fine di identificare, ad esempio, sospetti reati legati alle conformità catastali.

Asse 7

L'asse 7 è quello che maggiormente potrebbe risentire dei recenti cambiamenti normativi (Decreto Sicurezza) seppure sia stato l'asse introdotto più di recente e indirizzato a tutte le Regioni (meno sviluppate, in transizione e sviluppate).

Nella prima fase di attuazione è stata data continuità al progetto "Io Gioco Legale" originariamente finanziato nell'ambito del Piano Azione Coesione 2007-2013 l'adeguamento e l'allestimento di beni immobili pubblici per promuovere la legalità e l'inclusione sociale attraverso lo sport.

Il Decreto Sicurezza impatta in modo significativo sull'asse 7 dal momento che i beneficiari sono chiamati a muoversi nella stretta del decreto che richiede un ridimensionamento delle attività dal momento che la platea dei destinatari finali è ben ridotta rispetto a quanto preventivato in fase di programmazione. Ciò pone delle difficoltà soprattutto per le Regioni in cui esiste una effettiva necessità di fornire ospitalità ai migranti impiegati stagionalmente in agricoltura.

Tuttavia l'asse 7 è assolutamente pertinente rispetto alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del caporalato, intervenendo in un ambito coperto finora in funzione repressiva e rispondendo ad una duplice esigenza: costruire un'alternativa al "caporale" e soddisfare il fabbisogno di manodopera facilmente attivabile.

4. Analisi della governance del programma

Questo capitolo descrive il sistema di governance del programma e presenta i soggetti coinvolti, i dispositivi principali che regolano i meccanismi di attuazione e l'interrelazione dei soggetti coinvolti. L'analisi è stata condotta su quattro livelli: i) il livello di programmazione e strategia, ii) il livello di raccordo, iii) la governance esterna, iv) il livello di attuazione. In seguito sono state elaborate una serie di considerazioni derivate dalle interviste e dalle riflessioni del valutatore.

Le fonti dell'analisi sono – oltre alle interviste ai referenti del Ministero dell'interno e ai beneficiari - il testo del PON, le RAA, il Si.Ge.Co. e i suoi allegati, gli avvisi, gli inviti, le convenzioni, i protocolli d'intesa, i documenti di progetto, i modelli e gli strumenti predisposti per l'attuazione, la gestione e il monitoraggio dei progetti.

4.1. I soggetti e le loro funzioni

4.1.1. Livello di programmazione e di strategia

A livello di strategia e di programmazione il sistema di governance del programma opera principalmente attraverso:

- la struttura di strategia e di programmazione, composta dal DPS (Dipartimento di Pubblica Sicurezza), in cui è incardinata la funzione di AdG),
- il Comitato di Sorveglianza del programma (CdS).

La struttura di strategia e di programmazione è titolare della funzione di coordinamento complessivo della attuazione del programma. In particolare, il DPS riveste il ruolo di Autorità di Gestione e di Autorità di Certificazione. Nell'espletamento delle funzioni collegate a questi due ruoli il DPS è supportato dalla Segreteria Tecnica che, coadiuvata dal servizio di Assistenza Tecnica, supporta le attività di gestione, dei contratti, dei controlli e dei pagamenti. La Segreteria Tecnica si compone di tre uffici: l'Ufficio Gestione, l'Ufficio economico-finanziario, l'Ufficio Affari Generali. L'Autorità di Audit del Programma Operativo è invece istituita presso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale. In riferimento alle attività di controllo sugli interventi, il PON Legalità si avvale della Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile per lo svolgimento dei controlli sugli interventi a titolarità afferenti beni o servizi di cui l'AdG fruisce direttamente (Assistenza Tecnica all'AdG e all'Autorità di certificazione - AdC).

Il CdS ha l'obiettivo di valutare, con cadenza almeno annuale, l'avanzamento del Programma Operativo e i progressi compiuti nel raggiungimento dei suoi obiettivi. Il CdS sorveglia l'attuazione del PON e rappresenta la principale sede di confronto che riunisce tutti i rappresentanti del partenariato di riferimento. Le funzioni del CdS si sostanziano soprattutto nell'esame e approvazione della metodologia e dei criteri per la selezione delle operazioni, delle relazioni di attuazione annuali e finali prima della trasmissione alla Commissione Europea, nonché delle proposte di modifica del programma. Il CdS è composto da un gruppo di soggetti che hanno diritto di voto (principalmente rappresentanti di Ministeri, Regioni, di Agenzie specializzate di rilievo nazionale) e da un gruppo di soggetti aventi ruolo consultivo (rappresentanti della Commissione Europea, delle parti economiche e sociali e del terzo settore).⁶

4.1.2. Livello di raccordo

È necessario richiamare in primo luogo il fatto che il PON non prevede Organismi Intermedi ma prevede il contributo significativo delle Prefetture che si pongono ad un livello intermedio tra quello strategico e quello di

⁶ La configurazione e i compiti del CdS sono contenuti nel "Regolamento interno del Comitato di Sorveglianza", disponibile al seguente link: https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/Regolamento%20Interno%20Cds_0.pdf.

attuazione. Queste ultime sono necessarie per la definizione degli interventi e per l'attivazione e coinvolgimento degli *stakeholder* (soprattutto beneficiari) nell'attuazione del programma a livello locale. Il ruolo delle Prefetture è cruciale in tutto il PON e assume particolare rilevanza rispetto alle attività di alcuni assi, come ad esempio nell'asse 2⁷, dal momento che il Prefetto competente può assumere iniziative volte alla semplificazione e all'accelerazione della conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza degli enti pubblici locali. Le Prefetture svolgono anche una funzione – affidata attraverso una Convenzione sottoscritta tra il Ministero dell'Interno e l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) - di supporto agli Enti Locali nella predisposizione delle misure anticorruzione.

La liaison tra il livello strategico e il livello operativo si avvale anche del contributo del servizio di Assistenza Tecnica, che fornisce un supporto sia per il personale delle Prefetture che dei beneficiari tramite delle *task-force* territoriali per quanto riguarda le funzioni di raccolta dati ai fini del monitoraggio e della certificazione. Le *task-force* territoriali si interfacciano con gli enti locali e i beneficiari – ad esempio i consorzi, gli enti che gestiscono i grandi attrattori culturali, e le autorità portuali –rispetto ai tecnicismi di gara e agli aspetti amministrativi. Nel supporto fornito dalle *task-force* è incluso anche l'aiuto nelle procedure (come la compilazione della scheda progetto) o nel trasferimento delle novità di natura normativa. Le *task-force* territoriali sono composte da tre persone per ogni prefettura coordinatrice, una per regione tranne due in Sicilia (Palermo e Catania).

4.1.3. La governance di rete

Oltre a quello costituito nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, diversi tipi di partenariati (istituzionali o sociali o di ambedue le fattispecie) sono coinvolti nella definizione della strategia e nel presidio degli interventi a valere sui diversi assi. Il livello di strategia e programmazione è, infatti, integrato da una fitta attività concertativa del Ministero dell'Interno che ha portato alla stipula di una serie di protocolli d'Intesa tra il Ministero e una serie di soggetti istituzionali di rilievo nazionale e regionale con competenze sulle politiche coperte dal PON. Tali protocolli coprono tutti gli assi e rappresentano il quadro entro cui il personale del Ministero dell'Interno disegna, insieme ai co-firmatari, gli interventi. Va notato che i protocolli non hanno solo il ruolo di "condivisione degli intenti" tra il Ministero dell'Interno e gli altri *stakeholder* ma, in molti casi hanno individuato un ambito specifico di intervento e hanno individuato il beneficiario in uno degli stipulanti.

Di seguito si riportano alcune delle attività di concertazione portate avanti dal Ministero dell'Interno.

In riferimento all'asse 1, l'interlocuzione ha avuto come partner INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale) – per il finanziamento di un sistema di *business intelligence* antifrode -, UnionCamere e ANBSC – al fine di capitalizzare l'utilizzo (in formato *open*) dei dati relativi alle aziende confiscate alla criminalità organizzata.

Rispetto all'asse 2 e 3 è stato stipulato un protocollo con la Regione Campania per l'individuazione delle Aree di Sviluppo Industriale maggiormente esposte a fenomeni di illegalità e alla definizione di progetti di riqualificazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

Nell'ambito dell'asse 4 è stata avviata un'attività di interlocuzione con il Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* e *antiusura*, al fine di definire eventuali interventi da avviare a supporto di operatori economici colpiti da fenomeni di *racket* e usura. A seguito della stipula di un apposito Protocollo di intesa, è stata inoltre avviata una procedura concertativa con Unioncamere, individuato come potenziale beneficiario, per definire i modelli operativi da attivare per il supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata.

⁷ In particolare in riferimento al filone di progetti implementati attraverso gli "Accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo" (di cui all'art. 6-bis del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con L. 15 ottobre 2013, n. 119) che disciplina gli accordi tra enti e pubblici e privati ai fini del consolidamento degli obiettivi di sicurezza in aree strategiche.

Rispetto all'asse 5 per l'attuazione è stata condotta una analisi dei fabbisogni che ha coinvolto il Dipartimento Affari Interni e Territoriali (DAIT) del Ministero dell'Interno e con l'ANBSC, propedeutica agli interventi di rafforzamento amministrativo.

Rispetto all'Asse 7, il Ministero dell'Interno - Autorità di Gestione del PON Legalità 2014-2020 e il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali hanno sottoscritto, in data 7 dicembre 2018, un protocollo d'Intesa per la realizzazione di progettualità volte al contrasto del fenomeno del caporalato.

A ciò si aggiungono i protocolli d'Intesa stipulati tra il Ministero dell'interno con le Regioni coperte dal PON Legalità per regolare gli ambiti della cooperazione inter-istituzionale finalizzata a garantire l'utilizzo coordinato delle risorse del PON e dei POR in materia di legalità e sicurezza.

4.1.4. Il livello di attuazione

Il beneficiario è, in principio, responsabile dell'attuazione diretta di tutte le attività progettuali avendo tuttavia la facoltà di demandare lo svolgimento di parte di esse ai partner di progetto o ad enti *in-house* attraverso la stipula di un'apposita convenzione. Sulla base dei progetti analizzati risulta che a livello progettuale la Governance partenariale segue due modelli:

1. Beneficiario che attua il progetto in assenza di partner, con eventuale ricorso a procedure di gara per la fornitura di servizi specialistici. Questo modello è particolarmente confacente ai progetti finanziati nell'ambito dell'asse 1 per sviluppare progetti di natura tecnologica e dell'asse 2 per quanto riguarda i progetti di videosorveglianza e di monitoraggio del suolo.
2. Ente capofila che è amministrativamente, legalmente e finanziariamente responsabile nei confronti del Ministero dell'Interno della realizzazione del progetto con l'aiuto di una serie di partner responsabili dell'implementazione delle singole attività del progetto. Questo modello è più diffuso per i progetti degli assi 3, 4, 5 e 7 che contemplano la condivisione di informazioni e dati, attività di disseminazione e pubblicità, attività formative per il supporto a soggetti vulnerabili.

4.2. Gli strumenti e le procedure

4.2.1. Selezione delle operazioni e progettazione

Le modalità di selezione delle operazioni del PON "Legalità" sono le seguenti:

- Avvisi pubblici (o bandi) con assegnazione dei finanziamenti a seguito della presentazione di apposite domande, successiva valutazione e selezione sulla base dei criteri di ammissibilità e di selezione delle operazioni. Gli avvisi e i bandi sono stati utilizzati per gli assi 3, 4, 5, 6 e 7; dunque ad eccezione degli assi 1 e 2.
- Procedura "a sportello", che consente di finanziare progettualità coerenti con uno specifico asse/azione, specialmente consoni alle attività dell'asse 3 e dell'asse 7.
- Procedure concertative/negoziali, che consentono di sostenere e realizzare progetti di particolare rilevanza o innovatività, attraverso il coinvolgimento, nel processo decisionale e di costruzione delle scelte, di tutti i soggetti interessati, sia pubblici che privati, favorendo sempre la risposta a bisogni collettivi. Le procedure concertativo/negoziali rappresentano gli strumenti principali per la selezione delle operazioni degli assi 1, 2, 4, 5 e 7, che consentono un forte presidio strategico da parte del Ministero dell'Interno che ha un ruolo importante nella co-progettazione.
- Procedura per la selezione delle operazioni a titolarità, in cui il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza - assume il ruolo di beneficiario. Infatti, l'AdG ha mantenuto la gestione di una quota degli interventi (è il caso di alcuni interventi attivati negli assi 1, 3, 4, 5 e 7).

Nell'ambito del PON, tutte le proposte progettuali devono essere presentate attraverso l'utilizzo di un modello appositamente predisposto, accompagnato da una dichiarazione di impegno con cui il soggetto proponente si impegna ad assumere, in caso di concessione del finanziamento, gli oneri previsti dal Si.Ge.Co.. Esiste anche un modello predisposto per proporre e tenere traccia delle modifiche progettuali.

L'analisi di campo ha rivelato che la formalizzazione delle procedure e degli strumenti sviluppati è tuttavia controbilanciata dal continuo supporto fornito ai beneficiari da parte dei funzionari del Ministero dell'Interno, secondo una modalità molto informale.

4.2.2. Attuazione, monitoraggio e controllo

Il progetto attuato dal beneficiario deve essere conforme in tutto al progetto ammesso al finanziamento: la conformità è anche uno dei principali elementi oggetto di controllo nell'ambito delle verifiche di gestione (cd. Controlli di primo livello). Il PON prevede la possibilità di proporre ed effettuare modifiche al progetto. Sono previste due differenti procedure per la modifica della scheda progetto:

- una procedura semplificata da applicarsi nel caso di modifiche non sostanziali all'intervento ammesso al finanziamento, ossia quelle che non alterano significativamente la natura e l'estensione delle attività progettuali, in particolar modo le modifiche che non influenzano il budget di progetto.
- una procedura standard da applicarsi nei casi di modifiche sostanziali all'intervento ammesso al finanziamento.

Il principale strumento utilizzato al fine di monitorare l'avanzamento dei progetti è la scheda di monitoraggio - diversa per i progetti FSE e FESR - in cui i beneficiari sono tenuti a registrare l'avanzamento procedurale (es. avvio di una procedura di affidamento), fisico (es. effettuazione di una consegna) o finanziario (es. pagamento di una fattura al soggetto attuatore), con cadenza almeno trimestrale. Inoltre, il beneficiario ha l'obbligo di verificare la completezza e la correttezza della documentazione amministrativo-contabile e di compilare i modelli di *check list* del beneficiario previsti dal Si.Ge.Co. Oltre alle verifiche amministrative le operazioni possono essere oggetto di verifiche in loco di singole operazioni, selezionate attraverso una modalità campionaria.

Il processo di raccolta dati è condotto dal personale di Assistenza Tecnica sia a livello centrale che a livello locale. A livello centrale, il personale di Assistenza Tecnica predispose e aggiorna il modello di raccolta dati, raccoglie i dati, ne garantisce la messa in qualità per la trasmissione al Sistema Nazionale di Monitoraggio gestito da MEF-RGS-IGRUE e per le elaborazioni propedeutiche alla predisposizione della RAA.

Nel caso di attuazione delle attività da parte del beneficiario e/o eventuali Partner/Enti in house, l'AdG prevede che la rendicontazione delle spese effettivamente sostenute per la realizzazione del progetto possa avvenire utilizzando opzioni di semplificazione dei costi. L'adozione delle opzioni di semplificazione dei costi massimizza gli effetti della semplificazione, in quanto esclude del tutto le verifiche finanziarie basate sulla loro giustificazione e, quindi, riduce significativamente l'onere del controllo della spesa permettendo così, che i beneficiari e il personale del Ministero si concentrino su attività a maggiore valore aggiunto, come il contenuto delle attività di progetto e il raggiungimento dei risultati.

Per quanto riguarda le procedure di "controllo", si seguono le tempistiche previste dal programma, in particolare con le schede di monitoraggio che sono destinate ai beneficiari. A questo proposito, è importante sottolineare che le schede di monitoraggio siano state riviste nel corso della programmazione per facilitarne l'interpretazione da parte dei beneficiari.

4.3. Considerazioni sulla struttura di governance

Il valutatore non ha riscontrato problemi di particolare rilevanza riguardo ai meccanismi di governance e di gestione del programma. Si possono tuttavia segnalare una serie di elementi che hanno in generale condizionato in misura uguale la realizzazione delle policy dei suoi assi. Di seguito vengono presentate una serie di considerazioni derivate dalle interviste e dalle riflessioni del valutatore.

I soggetti e le loro funzioni

Come illustrato nel paragrafo precedente, nella fase iniziale della programmazione l'attività del PON si è concentrata sullo sviluppo dei meccanismi di governance esterna e multi-livello. Tali meccanismi (attuati attraverso i protocolli d'intesa) hanno indubbiamente favorito la condivisione di strategie unitarie e sinergiche

su alcuni temi quali il rafforzamento delle condizioni di legalità del territorio e il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. La strutturazione della governance esterna ha permesso al Ministero dell'Interno di porsi come promotore di una serie di aggiustamenti del sistema essenziale al fine di riflettere l'eterogeneità dei fini e dei mezzi previsti dal PON.

L'analisi di campo ha mostrato che il Ministero dell'Interno ha definito gli strumenti di coordinamento in un modo tale da capitalizzare e formalizzare le dinamiche di interlocuzione sviluppate già nel corso delle passate programmazioni, da svilupparne di nuove e da allineare gli interessi strategici dei diversi attori istituzionali coinvolti.

Tuttavia, tale processo sembra aver portato a protocolli che regolano le responsabilità delle parti stipulanti per lo più in via generale. Tale generalità sembra essere dovuta principalmente alla mancanza di univocità degli indirizzi politici nel periodo in cui i protocolli erano in corso di definizione. Ciò non ha permesso una riflessione sistematica preliminare circa il perimetro delle risorse necessarie per i diversi interventi, degli interventi da attuare e dei soggetti interni ed esterni alle amministrazioni stipulanti, rimandando la definizione degli interventi alle procedure concertative da realizzare nella fase attuativa. Probabilmente, un maggiore dettaglio nei protocolli d'intesa avrebbe potuto ridurre i tempi per la co-progettazione degli interventi.

D'altro canto, i protocolli hanno permesso la strutturazione di una governance largamente inclusiva che ha permesso, in una situazione di mancanza di univocità politica, grandi spazi di flessibilità utili a trovare, di volta in volta, le migliori soluzioni possibili in termini di attività e *stakeholder* per raggiungere gli esiti desiderati.

I protocolli finalizzati all'integrazione delle risorse con i POR si sono rivelati fondamentali per favorire l'integrazione dei fondi nazionali e regionali destinati alle politiche di coesione e al riequilibrio territoriale. Tuttavia la loro operazionalizzazione mostra, a detta del personale delle Amministrazioni Regionali, alcune complessità. La difficoltà principale è quella di tradurre nelle regole del PON, soprattutto nelle tempistiche dettate dalle norme che regolano i fondi, le misure che richiedono la mobilitazione di risorse in rispondenza ad esigenze immediate e poco prevedibili.

Un esempio è quello degli interventi finalizzati alla messa in utilizzo delle strutture per l'accoglienza dei migranti. Per questo tipo di attività, le Amministrazioni sembrano prediligere, almeno nella fase iniziale, altre forme di finanziamento caratterizzate da maggiore flessibilità – come ad esempio il PAR SFC – per poi verificare se almeno parte di queste azioni e di target group possano essere coperte nell'ambito del PON.

Un altro caso esemplare si riferisce a una proposta progettuale indirizzata ai minori, ma che non ha potuto essere finanziata in toto, per via dei criteri restrittivi di individuazione dei destinatari finali del PON (che devono essere maggiori di cinque anni di età).

Un elemento emerso in modo netto durante l'analisi di campo è la difficoltà del personale del Ministero dell'Interno ad occuparsi dell'intero ciclo della programmazione: dalla progettazione, all'istruttoria, alla gestione e al monitoraggio degli interventi, che come anticipato, richiede un presidio forte da parte del Ministero dell'Interno. Nella visione del valutatore la scelta di concentrare la responsabilità dei progetti in capo a poche persone è di per sé positivo ai fini di garantire la continuità dei progetti ed evitare la frammentazione delle informazioni riguardanti le scelte compiute, le sfide e le soluzioni adottate di concerto con i beneficiari. Si ritiene tuttavia che una maggiore disponibilità di risorse umane permetterebbe di dedicare più energie alla progettazione degli interventi così da favorire l'agevole raggiungimento degli obiettivi del programma.

Gli strumenti e le procedure

Il punto di vista dei beneficiari è in generale positivo rispetto alle procedure e ai dispositivi adottati rispetto alla gestione e al monitoraggio dei progetti. Questi strumenti sono particolarmente apprezzati dai beneficiari con meno esperienza nella gestione di progetti finanziati dai fondi strutturali. Gli stessi hanno mostrato una forte soddisfazione rispetto all'assistenza fornita dal personale delle *task-force* territoriali nelle attività legate alla contrattualistica e al monitoraggio dell'avanzamento della spesa e delle attività. I beneficiari che prima e in concomitanza del PON Legalità hanno usufruito o usufruiscono di finanziamenti dei POR riportano che nell'ambito del PON Legalità il supporto è indubbiamente più intenso e qualificato sia da parte del Ministero dell'Interno, che delle Prefetture e delle *task-force*. Rispetto a queste ultime, i beneficiari apprezzano in modo

particolare la configurazione – ossia la presenza di giuristi ed ingegneri – che permettono di coprire l'intero spettro degli ambiti in cui i beneficiari possano richiedere supporto, dalla contrattualistica, al monitoraggio e alle normative e ai tecnicismi legati agli interventi infrastrutturali. Tuttavia, l'analisi di campo ha fatto emergere l'esigenza di un supporto ai beneficiari e ai potenziali beneficiari alla formulazione delle idee progettuali capace di accompagnare un programma fortemente innovativo, l'unico in cui poter finanziare azioni che coniugano aree di policy tradizionalmente parallele.

Sono emerse delle possibili aree di miglioramento connesse agli strumenti sviluppati per garantire l'effettiva attuazione e sorveglianza del PON:

- I cambiamenti apportati ai format per la raccolta dei dati di monitoraggio e per la rendicontazione quando i progetti erano già iniziati. Ciò ha implicato che i beneficiari ripercorressero a ritroso le procedure o richiedessero di farlo ad altri soggetti partner o responsabili solo di alcuni passaggi amministrativi, quali, ad esempio, le stazioni appaltanti. Inoltre, alcuni beneficiari, anche quelli con esperienza pregressa nella gestione di progetti finanziati da fondi strutturali, auspicerebbe l'esistenza di una manualistica maggiormente dettagliata ed esplicativa. Rispetto alla rendicontazione, gli stessi beneficiari auspicerebbero la possibilità di poter produrre un'autodichiarazione sulle spese sostenute e sull'utilizzo delle risorse. Sviluppare strumenti online attraverso cui i beneficiari possano condividere e aggiornare i dati da trasmettere all'AdG, potrebbe permettere ai beneficiari di ridurre il tempo dedicato alle attività di monitoraggio e rendicontazione, a favore delle attività di progetto. Al momento della stesura del presente rapporto, è in fase di sviluppo il sistema informativo ERA (Electronic Reporting Automation)⁸, che ha l'obiettivo di garantire lo scambio elettronico di dati e documenti tra i soggetti coinvolti nel processo attuativo del programma. Il sistema sarà completato entro la fine del 2019.
- La complessità generale legata alla gestione del PON rappresenta un forte inibitore per le organizzazioni meno equipaggiate per la gestione di progetti complessi. Si riscontrano dei casi in cui dei Comuni, di fronte ad un progetto già proposto, si sono tirati indietro quando hanno preso la consapevolezza di difficoltà della gestione del progetto.
- L'utilizzo dei prezzari regionali, per le forniture, sembra creare delle differenze di prezzo a volte considerevoli nelle diverse regioni o, comunque maggiori dei prezzi auspicabili da parte del personale del Ministero dell'interno rispetto ad alcune tipologie di forniture – come, ad esempio, delle attrezzature per le foresterie deputate all'accoglienza dei migranti – il cui utilizzo non richiede necessariamente dei prodotti di prima gamma.
- Con specifico riferimento alle procedure di selezione dei beneficiari vale la pena sottolineare che sono in corso di definizione nuove regole. In particolare, le nuove norme prevedranno che le commissioni di gara – che prevedono l'individuazione economica più vantaggiosa - devono essere costituite attingendo a un albo dell'ANAC. Ciò porterebbe con sé il rischio di allungare le tempistiche dal momento che la richiesta di queste figure richiederebbe tempo.

⁸ Più informazioni sulle caratteristiche del sistema sono disponibili al link di seguito: <https://ponlegalita.interno.gov.it/sistema-informativo-era>.

5. Panoramica dello stato di attuazione

Gli assi del PON Legalità sono finanziati sia dal fondo FESR (assi 1, 2, 3, 7) che dal FSE (assi 4 e 5). L'asse 6, ovvero l'assistenza tecnica finanziata dal fondo FESR, non è soggetto a valutazione in quanto non concorre direttamente al raggiungimento degli obiettivi del programma.

Le sezioni che seguono presentano, in primo luogo, una panoramica dello stato di attuazione (finanziario, fisico e relativo al Performance Framework) per gli assi del programma. A seguire, si riporta una descrizione più dettagliata della logica di intervento di ciascun asse, nonché dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Tali sezioni includono una breve disamina dell'andamento delle operazioni anche in vista del raggiungimento degli obiettivi finali di ogni asse, nonché i principali elementi ostativi e punti di forza identificati.

Al fine di interpretare correttamente l'avanzamento finanziario e fisico del programma, si riporta una breve sintesi dei criteri applicativi del Performance Framework e del monitoraggio sull'andamento finanziario.

Box 1 – Il Performance Framework

Il Performance Framework, identificato per la prima volta nella programmazione 2014-2020, è composto da una serie di indicatori sia fisici che finanziari tra quelli previsti dal programma e stabiliti a livello di asse, per i quali sono fissati dei valori intermedi e dei target finali (2018 e 2023). Se tali target sono raggiunti, si può accedere ad un plafond corrispondente al 6% delle risorse allocate a ciascun Fondo e a ciascuna categoria di regioni, denominato *riserva di efficacia* (base normativa: Regolamento (UE) 1303 del 2013, artt. 20, 21, 22). La scelta degli indicatori deve considerare gli interventi e le risorse finanziarie più rilevanti dell'asse. I target si considerano raggiunti:

- Se tutti gli indicatori hanno raggiunto l'85% del *milestone* entro il 2018 (se sono previsti massimo due indicatori per una priorità);
- Se tutti gli indicatori, con al massimo l'eccezione di uno (che comunque deve raggiungere il 75%), conseguono l'85% dei milestones (se sono presenti tre o più indicatori per priorità).

Nel caso delle priorità che riguardano più di un Fondo o più categorie di regioni, il conseguimento dei *milestone* è valutato separatamente per ciascuno dei Fondi e per ogni categoria di regione.

Nel caso non si raggiungano i target, l'autorità di gestione dovrà stabilire di concerto con la Commissione Europea su quali priorità più performanti riallocare i fondi. Qualora invece una priorità non raggiunga il 65% dei target si verifica una grave carenza, che implica:

- una sospensione dei pagamenti, nel caso i target non raggiunti siano *milestone*;
- l'applicazione di correzioni finanziarie nel caso si tratti di target al 2023. Le correzioni finanziarie hanno un tasso fisso e che dipende dal coefficiente di realizzazione/assorbimento: saranno pari a -5% se tale coefficiente è compreso tra il 60% e il 65%, a -10% se compreso tra il 50% e il 60% e a -25% se il coefficiente è inferiore al 50%.

La sospensione dei pagamenti in caso di mancato raggiungimento del 65% della milestone non è automatica, ma può verificarsi nel caso in cui la Commissione Europea abbia già segnalato problemi nell'attuazione a cui non siano corrisposte adeguate azioni correttive da parte dell'autorità di gestione.

Box 2 - La regola del disimpegno automatico (n+3)

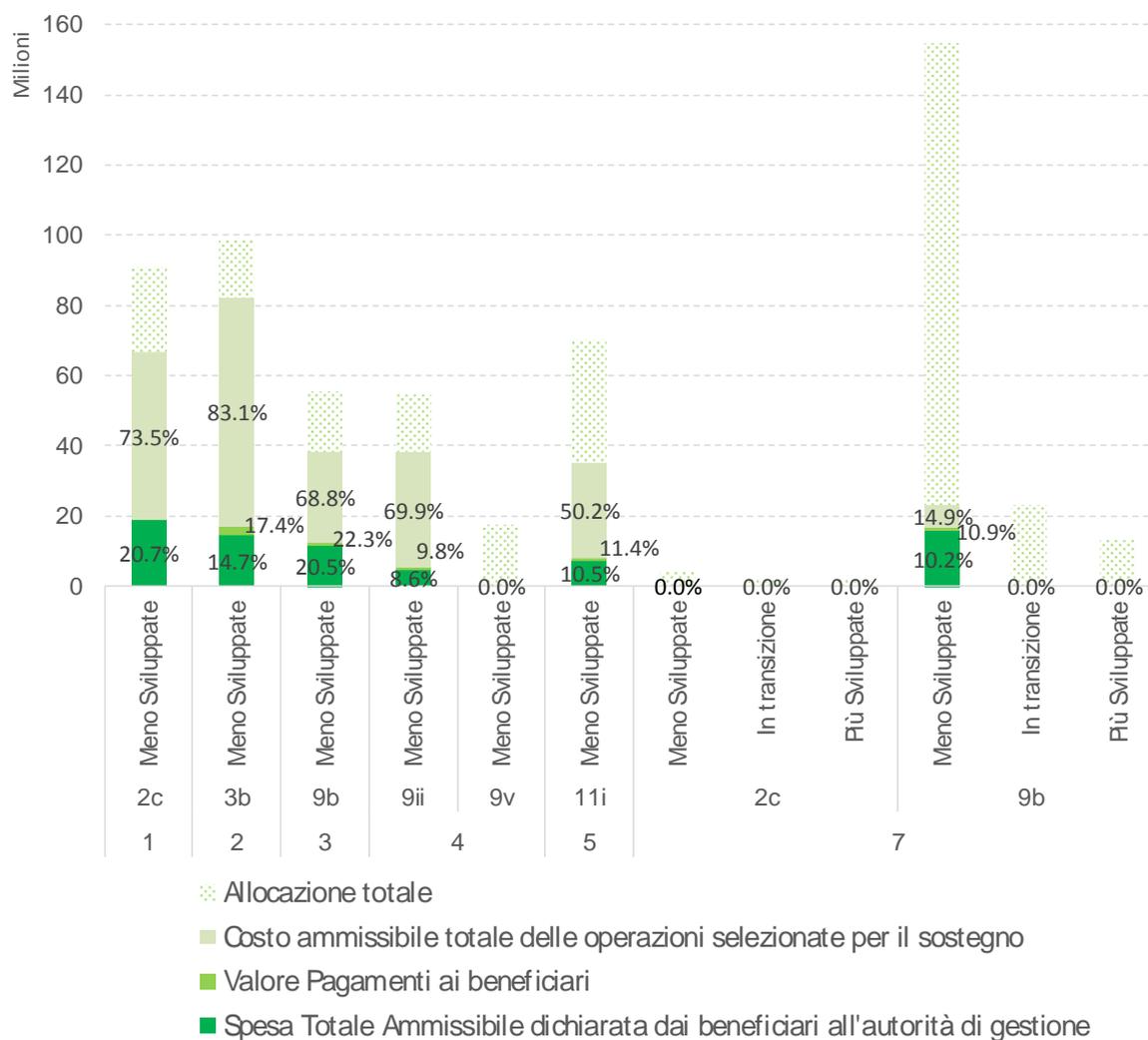
Per tutti i Programmi 2014-2020, le Autorità di Gestione sono tenute a rispettare specifici target di spesa: il loro mancato raggiungimento comporta una perdita di risorse finanziarie pari alla differenza fra queste ultime ed il target da raggiungere (disimpegno automatico). I target selezionati devono seguire la regola comunitaria (articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013) *N+3*, che stabilisce che le Amministrazioni titolari di PO, devono avanzare domande di pagamento e richieste di rimborso relative a spese sostenute/controllate *entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno riferito ai Programmi medesimi*. Per i programmi approvati oltre il 31 dicembre 2014, la regola comincia ad applicarsi a partire dal 2018 (2015 + 3). Il funzionamento del disimpegno è descritto anche nel Capo IV (Titolo IX, artt.8688): la Commissione può procedere al disimpegno delle risorse stanziata per un impegno nell'anno N, se tali risorse non sono coperte da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento (domande di pagamento) nell'anno N+3. Pertanto, il target di spesa certificata da raggiungere all'anno N+3 equivale alla quota stanziata fino all'anno N ridotta degli importi dei prefinanziamenti (iniziali e annuali).

5.1. Panoramica dello stato di attuazione

5.1.1. Avanzamento finanziario e procedurale

Per quanto riguarda gli assi finanziati dal FESR, al 31 Dicembre 2018, nell'asse 1 sono stati finanziati 7 progetti; nell'asse 2, 15 progetti; nell'asse 3, 30 progetti e nell'asse 7, 1 progetto. Per quanto riguarda invece il FSE, sono stati finanziati 13 progetti nell'asse 4 e 59 progetti nell'asse 5. La figura che segue, ne rappresenta il relativo andamento finanziario. I valori sono calcolati per asse, priorità di investimento e categoria di regione e in relazione a quattro momenti incrementali del processo di spesa, segnatamente l'allocazione, il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il supporto (o valore delle operazioni selezionate), il valore dei pagamenti ammessi e quello dei pagamenti ammessi e certificati.

Figura 2 – Avanzamento finanziario al 31/12/2018 per asse, Priorità d'Investimento e Categoria di Regione



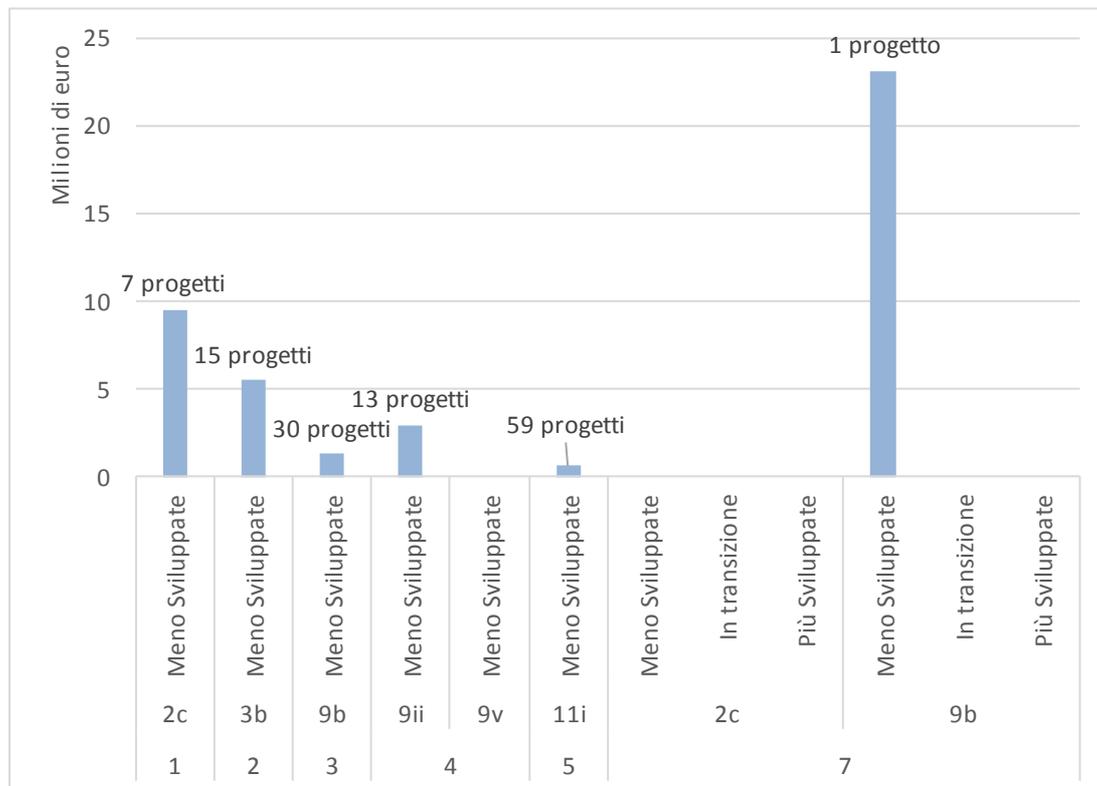
Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

Come si può notare, si evidenzia un più marcato progresso finanziario in riferimento agli assi 1, 2 e 3, soprattutto in relazione al valore delle operazioni selezionate. Per gli assi 4 e 7, l'avanzamento finanziario appare più frastagliato: le priorità di investimento 9ii (asse 4) e 9b (asse 7) mostrano un avanzamento relativo più marcato mentre quest'ultimo risulta contenuto o pressoché nullo per le priorità 9v (asse 4) e 2c (asse 7).⁹ Per quanto riguarda la distribuzione fra categorie di regione, la totalità del progresso registrato – in totale allineamento con la strategia del PON - si concentra nelle regioni meno sviluppate.

L'avanzamento finanziario potrebbe essere in parte spiegato anche dalla numerosità dei progetti da gestire per ogni asse (e quindi il relativo valore). A tal fine, il grafico che segue descrive l'importo medio dei progetti selezionati.

⁹ Interessante notare come in riferimento alla priorità 2c, guardando ai primi dati 2019, vi sarà un overbooking di risorse per le regioni meno sviluppate, con un costo delle operazioni selezionate pari a circa una volta e mezza l'allocazione totale.

Figura 3 - Costo medio delle Operazioni selezionate al 31/12/2018, per asse, Priorità d'Investimento e Categoria di Regione



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

La figura evidenzia soprattutto il relativo sottodimensionamento dei progetti afferenti all'asse 5 (59 progetti con un importo medio di poco superiore al mezzo milione di euro) e suggerisce una correlazione fra la dimensione media dei progetti ed il tasso di selezione delle operazioni (costo delle operazioni ammissibili su allocazione totale) – si vedano in tal proposito i buoni livelli riscontrati da asse 1 e asse 2.

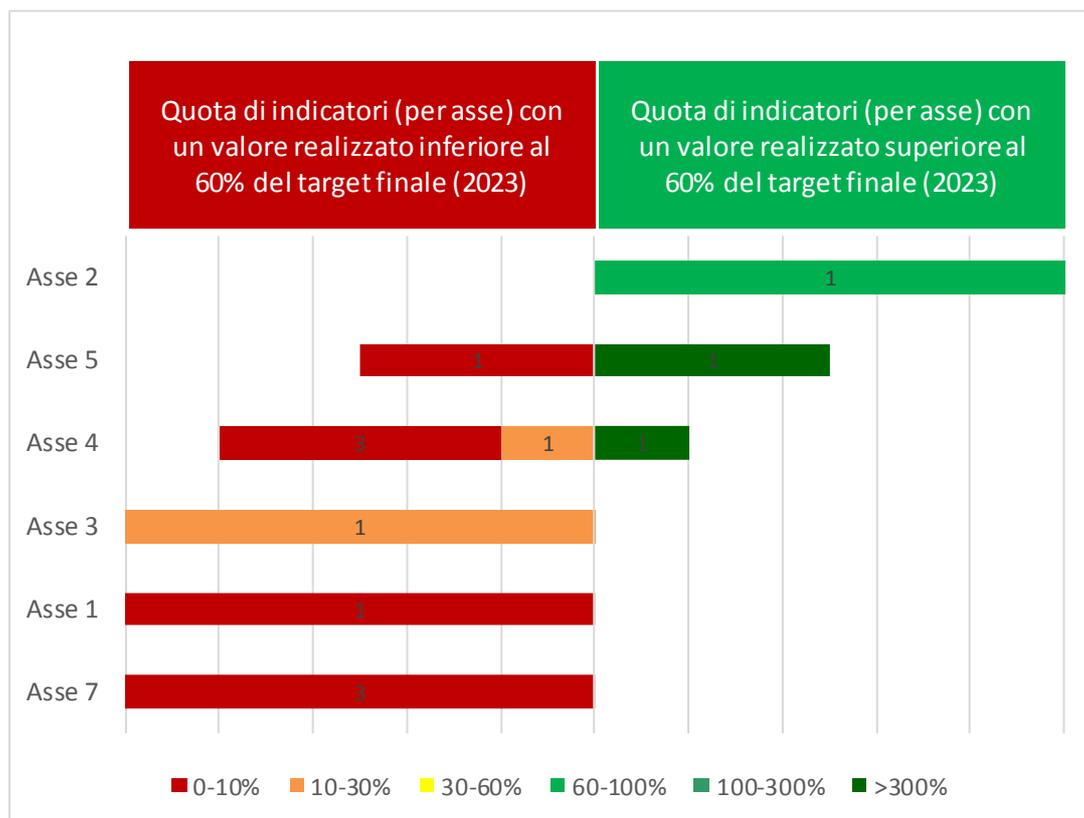
Per quanto riguarda le risorse certificate, che saranno oggetto più approfondito della sezione 5.1.3 che segue sul performance framework, occorre anticipare che al 31/12/2018 non si rileva disimpegno automatico di risorse per il programma e, con oltre 72 milioni di euro di spesa certificata a metà 2019, non sembrano prefigurarsi rischi specifici per il raggiungimento del target 2019, di circa 86 milioni di euro.

5.1.2. Avanzamento fisico

In termini di indicatori di avanzamento fisico selezionati dal programma,¹⁰ il quadro sembra risentire dell'attivazione tardiva di alcuni interventi, particolarmente in alcuni assi. Il grafico che segue, mostra il progresso degli indicatori di output selezionati, per asse e per fascia di avanzamento. Gli assi sono ordinati in funzione della loro quota di indicatori che ha già superato il 30% del valore target.

¹⁰ Si rileva che allo stato attuale questi indicatori rappresentano l'unica fonte di dati di monitoraggio disponibile per questo rapporto, in quanto non sono state fornite informazioni a proposito degli indicatori di programma comuni per i quali non era stato previsto un target.

Figura 4 – Distribuzione di indicatori per grado di raggiungimento del loro target 2023 (valori realizzati), per asse



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

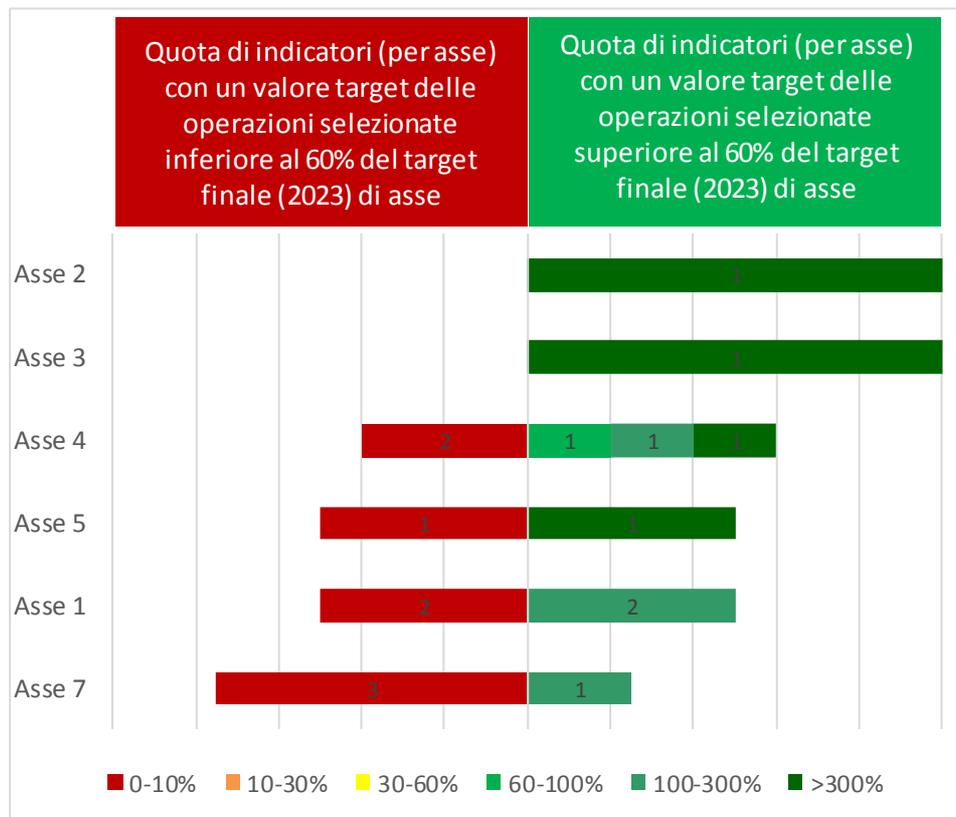
Come mostra il grafico, l'asse che dimostra una migliore performance verso il raggiungimento del target finale è l'asse 2, il cui unico indicatore selezionato ha già superato il 60% del target 2023. A seguire, l'asse 5 presenta un indicatore oltre il 300% del target e uno ancora al di sotto del 10% dello stesso. Anche per l'asse 4, si rileva un indicatore che ha già più che superato (>300%) il valore target al 2023, mentre i restanti quattro sono inferiori al 30% dello stesso. I restanti assi 3, 7 e 1 vedono la totalità dei loro indicatori al di sotto della soglia del 30% (del 10% per gli ultimi due).

Si denota in ogni caso una mancata valorizzazione degli indicatori di risultato,¹¹ che può essere parzialmente spiegata dalla quota molto ridotta (10 operazioni su 131, per un valore complessivo di circa 3 milioni di euro, concentrate interamente sull'azione 5.1.1.b) di operazioni la cui data prevista di completamento è antecedente al 31/12/2018.

In generale, occorre sottolineare come gli apparenti ritardi nell'avanzamento degli indicatori fisici (di output e risultato) potrebbero essere parzialmente spiegati da una tardiva valorizzazione degli indicatori piuttosto che da ritardi effettivi, anche in virtù del fatto che le operazioni sono in corso di attuazione e le schede di monitoraggio non ancora raccolte presso i beneficiari. A tal fine, il grafico che segue tiene conto della somma dei target previsti a livello di ogni singola operazione al fine di valutare, per ogni asse, se questi garantirebbero qualora raggiunti il raggiungimento dei target di asse finali.

¹¹ Per quanto concerne gli indicatori di risultato, si rileva che l'Assistenza Tecnica non ha potuto procedere a comunicare al servizio di valutazione i target di questi ultimi disaggregati per operazione.

Figura 5 – Distribuzione di indicatori per grado di raggiungimento del loro target 2023 (somma valori programmati delle operazioni selezionate), per asse



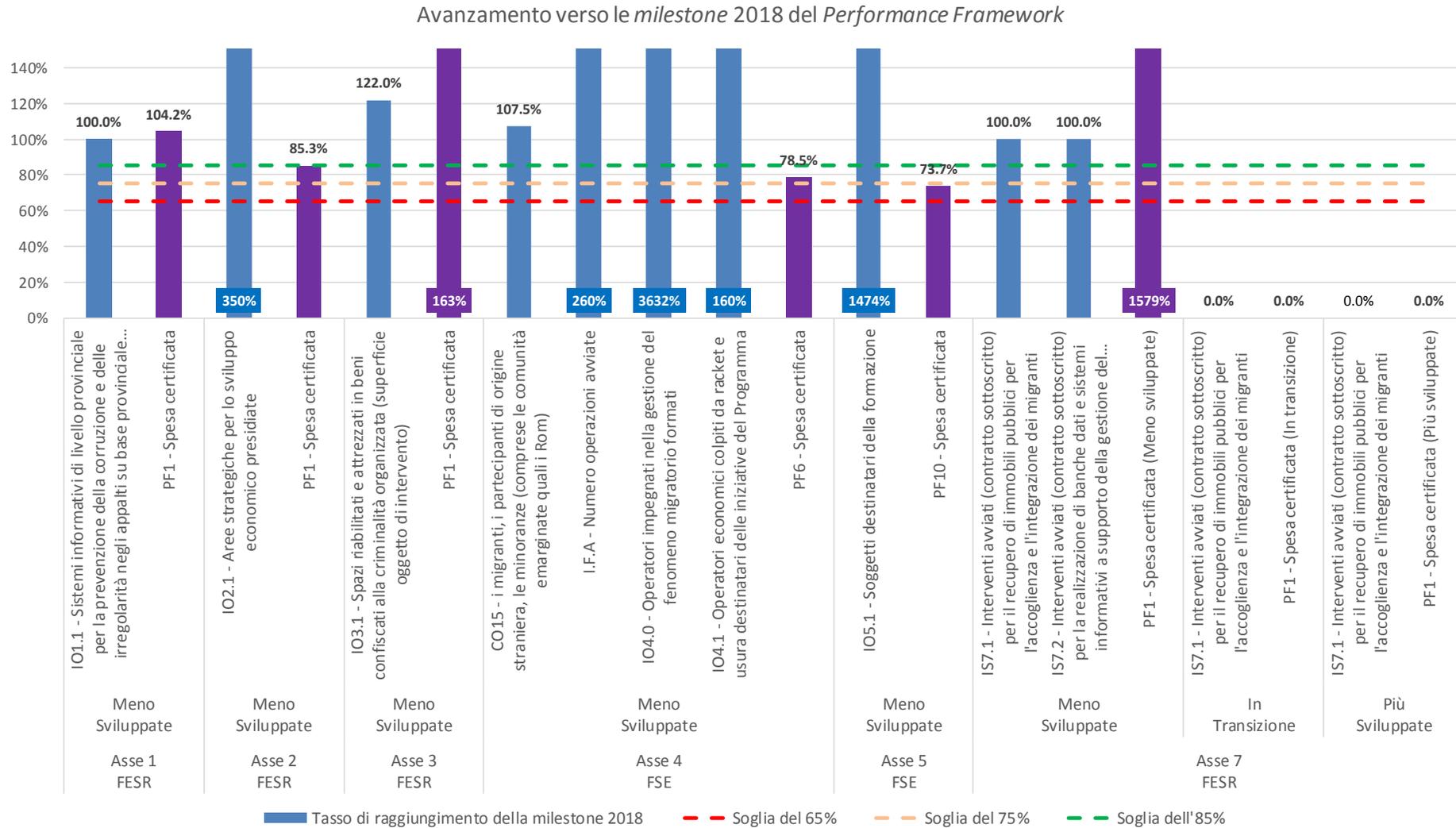
Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

Il grafico mostra una situazione già molto più favorevole, soprattutto per l'asse 3, 4 e 1 mentre dei ritardi sembrano persistere per l'asse 5 e 7. Le sezioni che seguono, disaggregate per asse, forniranno un livello di dettaglio maggiore per ciò che concerne il grado di raggiungimento dei singoli indicatori.

5.1.3. Performance Framework

Come anticipato, la misurazione dell'avanzamento verso i target del Performance Framework rappresenta un passaggio molto significativo per analizzare, da un lato, la performance degli assi del programma e, dall'altro, per verificare che agli stessi stesso venga garantita la disponibilità di circa il 6% dell'allocazione finanziaria. Il grafico che segue mostra il progresso del programma verso i target intermedi (*milestone*) stabiliti in relazione a indicatori fisici (output e *key implementation step*) e finanziari, disaggregato per asse. In particolare, le colonne rappresentano il tasso di raggiungimento del target intermedio rispettivamente fisico (celeste) e finanziario (viola), mentre le righe tratteggiate orizzontali indicano le diverse soglie (85%, ovvero raggiunto, 75% lieve carenza e 65% grave carenza). In linea con la RAA, al raggiungimento del target procedurale (KIS) dei relativi Assi contribuiscono anche il progetto "Potenziamento delle azioni di prevenzione e contrasto di racket e usura in Campania" per l'asse 4, e il progetto "FI.LE - Filiera Legale" per l'asse 7, finanziati nel 2019. Ciò è stato tenuto in considerazione per le analisi delle sezioni relative al Performance Framework nei paragrafi relativi ai singoli assi.

Figura 6 – Avanzamento degli indicatori selezionati per il Performance Framework verso il loro target intermedio (2018), per indicatore ed asse



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

Come evidenziato, la gran parte degli indicatori salvo 4 (tutti riferibili all'asse 7) superano il 65%, il che implica che l'ipotesi di grave carenza è esclusa per gli assi da 1 a 5, mentre è verificata per l'asse 7 per le regioni più sviluppate e in transizione.

Per quanto riguarda l'attribuzione della riserva di efficacia, i target si considerano raggiunti per gli assi 1, 2, 3 e 4. L'asse 7 avendo una grave carenza non vede attribuita la riserva di performance (rispetto alle risorse assegnate alle regioni più sviluppate e in transizione) ma lo stesso si applica all'asse 5, con un indicatore ben oltre l'85% della milestone ma il terzo appena sotto la soglia del 75% necessaria per considerare i target raggiunti.

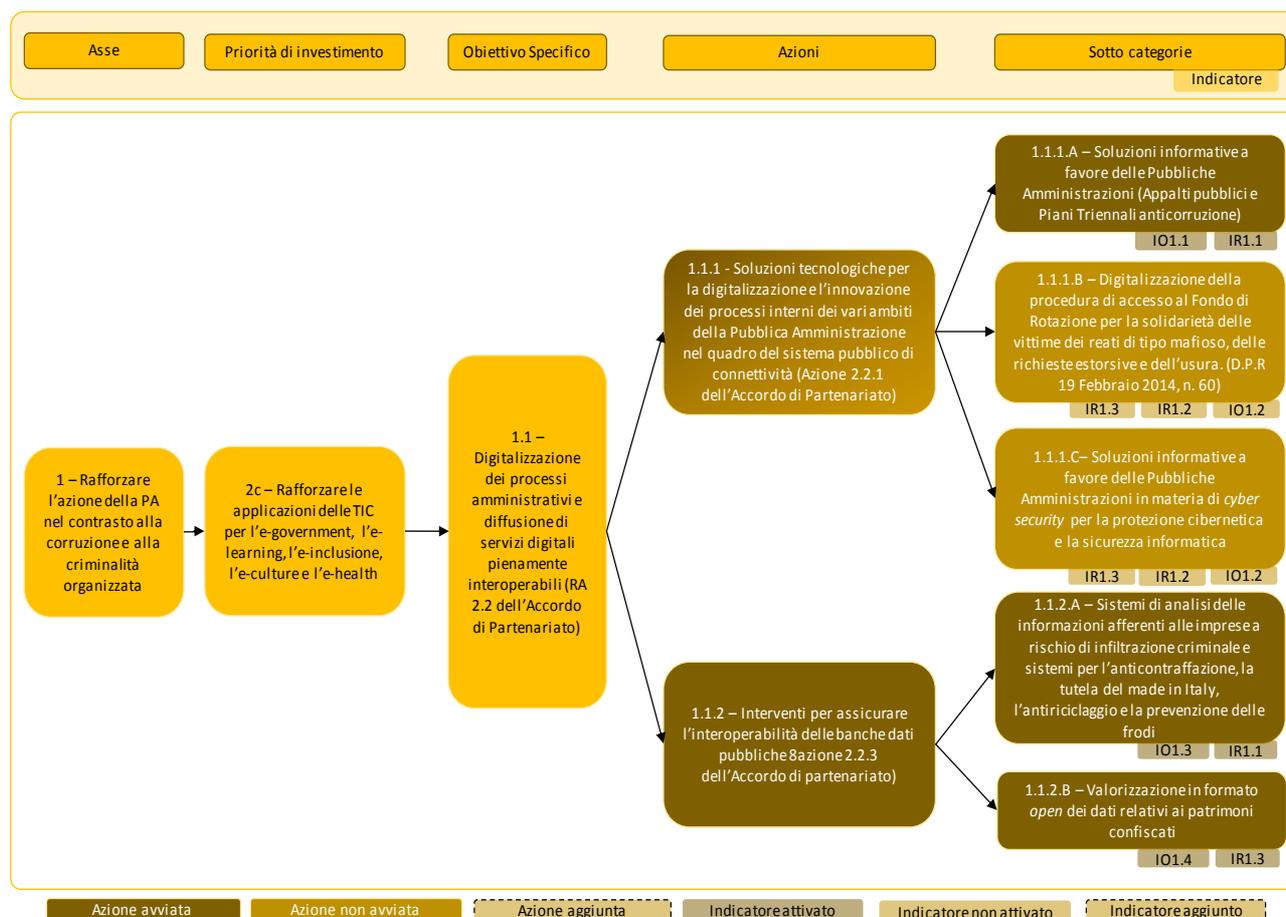
Va tuttavia evidenziato che l'AdG, anche nel quadro del monitoraggio rafforzato e di un costante confronto con la Commissione Europea, ha nel frattempo messo in atto tutte le misure necessarie ad una rapida accelerazione delle attività, inclusa la pubblicazione di avvisi sulle linee per le regioni in transizione e più sviluppate ed è in procinto di pubblicare le relative graduatorie per le operazioni selezionate.

5.2. Asse 1

5.2.1. L'avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell'asse 1. Questa si articola in una priorità di investimento, un obiettivo specifico, due azioni con rispettivamente tre e due sotto-categorie di azione. Nell'ambito di questo asse, si rilevano 7 indicatori selezionati (4 di output e 3 di risultato). Per quanto riguarda le azioni e le rispettive sotto-categorie, i box chiari indicano l'assenza di operazioni selezionate nei rispettivi ambiti.

Figura 7 – Logica di intervento dell'asse 1



ID	Descrizione
IO1.1 - Output	Sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale (Azione 1.1.1.A)
IO1.2 - Output	Sistema informativo per la digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà di vittime di estorsione e usura (Azione 1.1.1.B)
IO3.3 - Output	Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)
IO1.4 - Output	Portale open data beni confiscati
IR1.1 - Risultato	Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici
IR1.2 - Risultato	Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo Solidarietà per le vittime di racket e usura
IR1.3 - Risultato	Dati relativi ai beni confiscati in formato open (livello 3 Open Format)

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Il quadro descritto si riflette nell'avanzamento finanziario mostrato dalla tabella 4.

Tabella 4 - Avanzamento finanziario asse 1 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

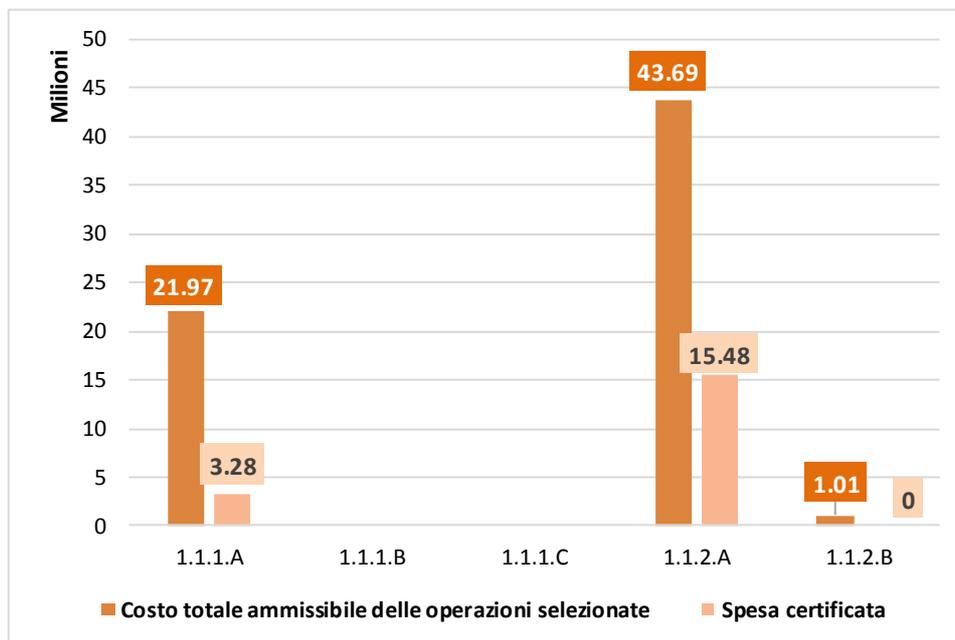
31.12.2018	
Dotazione complessiva (a)	90.769.334 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	66.685.879,84 €
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	18.763.807,58 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	73,5%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	20,7%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	28,1%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

L'asse 1 denota una capacità decisionale, o efficienza realizzativa (cioè le risorse certificate rispetto a tutta la dotazione finanziaria dell'asse) pari al 20,7% del totale complessivo. Rispetto agli altri assi, l'asse 1 si colloca molto bene, essendo l'asse con maggiore efficienza realizzativa; alla fine del 2018, la capacità di impegno, vale a dire il rapporto tra il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate e la dotazione complessiva di risorse, è pari al 73,5%. La capacità di utilizzo, ottenuta dal rapporto tra il valore totale delle spese dei beneficiari certificate e il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate è pari al 28,1%.

Per quanto riguarda le sotto-categorie di azione avviate, la maggior parte delle risorse per le operazioni selezionate si concentra sull'azione 1.1.2 A, dove si verifica anche il più alto livello di capacità di utilizzo (pagamenti certificati su operazioni selezionate).

Figura 8 – Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per azione (asse 1)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

In termini di avanzamento procedurale, nell'ambito dell'asse 1 non sono stati effettuati avvisi o inviti, in quanto tutti e 7 i progetti sono stati attivati attraverso una procedura negoziale. Ad ogni procedura di attivazione corrisponde un progetto. Nell'ambito dell'azione 1.1.1 A, "Soluzioni informative a favore delle Pubbliche Amministrazioni", sono state attivate due procedure negoziali, che hanno coinvolto la Prefettura di Caserta, con il progetto "La Prefettura 2.0: servizi innovativi per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nell'azione amministrativa degli Enti Locali", e l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), con il progetto "Nuovo Sistema di Business Intelligence". Nell'ambito dell'azione 1.1.2 A, "Sistemi di analisi

delle informazioni afferenti alle imprese a rischio di infiltrazione criminale e sistemi per l’anticontraffazione, la tutela del made in Italy, l’antiriciclaggio e la prevenzione delle frodi”, sono state attivate quattro procedure negoziali, di cui hanno beneficiato la Direzione Centrale per i Servizi Tecnico Logistici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno, con il progetto “ARGOPANOPTES – Il gigante che tutto vede”; il Ministero dell’Interno (Dipartimento di Pubblica Sicurezza), con i progetti “Controllo del territorio in mobilità” e “Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata: sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON”; e l’agenzia delle dogane e dei monopoli, con il progetto “Gioco legale e responsabile”. Nell’ambito dell’Azione 1.1.2 B, “Valorizzazione in formato open dei dati relativi ai patrimoni confiscati”, è stata attivata una procedura negoziale con beneficiario Unioncamere, nell’ambito del progetto “Open Data Aziende Confiscate”.

Tabella 5 – Procedure selezionate (asse 1)

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL’OPERAZIONE (€)
1	1.1 – Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili (RA 2.2 dell’Accordo di Partenariato)	1.1.1.A	Procedura negoziale	La Prefettura 2.0: servizi innovativi per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nell’azione amministrativa degli Enti Locali	3.280.000
				Nuovo sistema di business intelligence	18.699.600
				ARGOPANOPTES – Il gigante che tutto vede	7.430.000
		1.1.2.A		Controllo del territorio in mobilità	5.020.340
				Gioco legale e responsabile	23.739.815,84
				Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata: sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON	7.500.000
				1.1.2.B	Open data Aziende confiscate

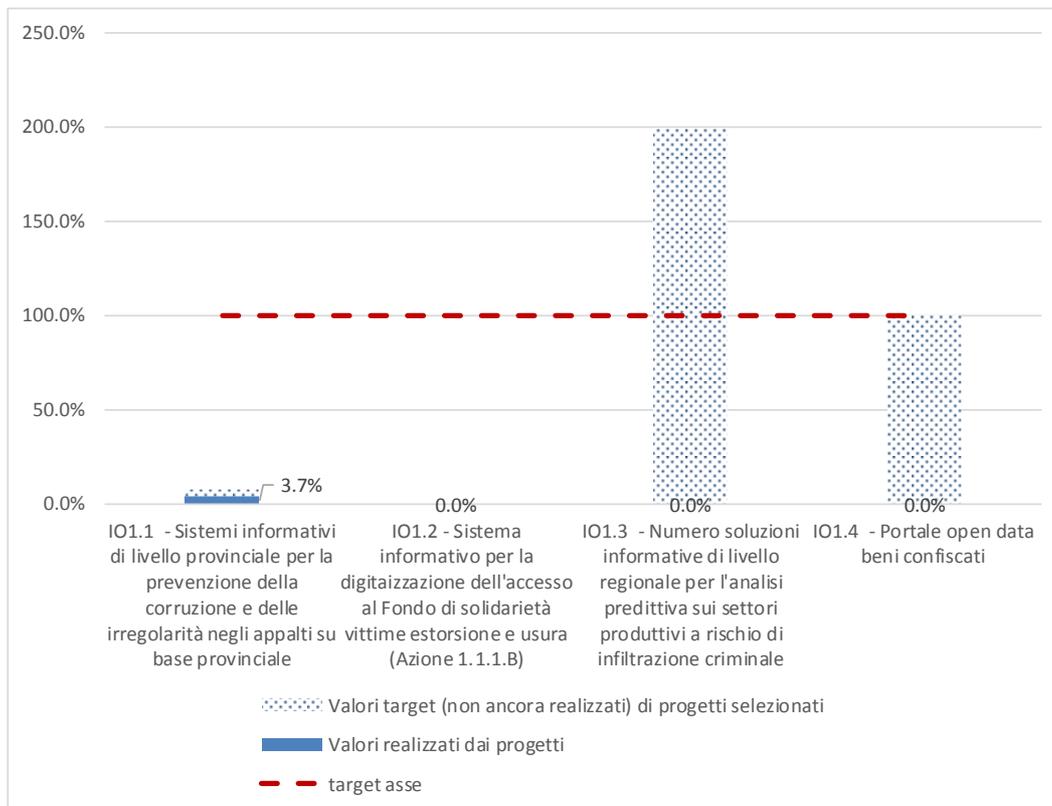
Fonte: elaborazione degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

5.2.2.L’avanzamento fisico¹²

Come già evidenziato nella panoramica fra assi (sezione 5.1.2), l’avanzamento degli indicatori di output per l’asse 1 è piuttosto contenuto, con 3 indicatori su cui non si registra ancora alcun progresso ed uno (sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale) al di sotto del 10% del target 2023 (3.7%). Il grafico che segue, approfondisce l’analisi dello stato di avanzamento fisico dell’asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate. La loro analisi in rapporto al target finale offre degli spunti riflessivi interessanti in quanto informa sulla capacità (attesa) delle azioni selezionate di raggiungere i target di asse una volta che queste ultime siano giunte a conclusione.

¹² L’analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

Figura 9 – Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 1), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate



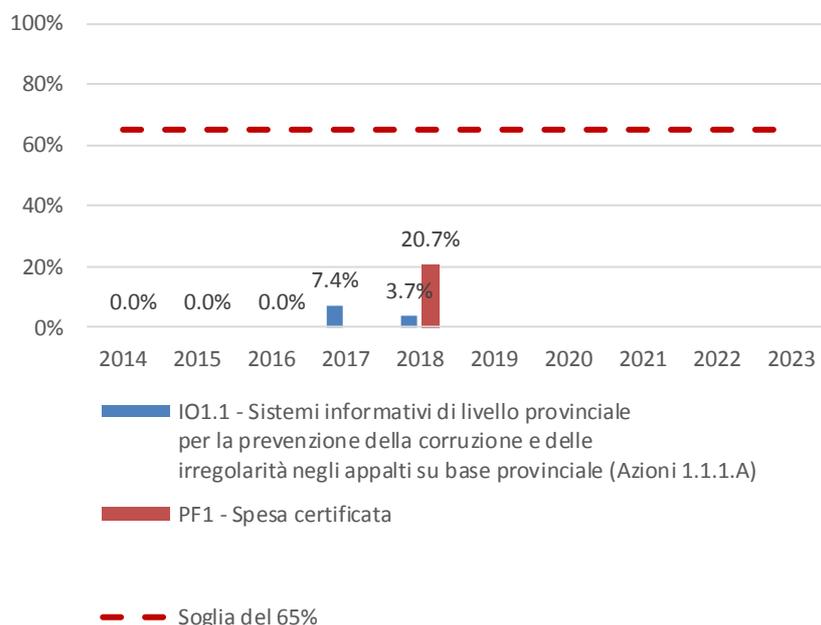
Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

È interessante notare che per quanto concerne gli indicatori IO1.3 e IO1.4, i target previsti dai progetti selezionati, qualora raggiunti, condurrebbero al raggiungimento dei target 2023 del programma. Il valore finale atteso delle operazioni selezionate è invece ancora insufficiente a raggiungere i target per gli indicatori IO1.1 e IO1.2. Tenuto conto che le operazioni selezionate già coprono i tre quarti dell’allocazione totale, il raggiungimento di tutti i target diviene verosimile se le risorse si concentreranno soprattutto sul sistema informativo per la digitalizzazione dell’accesso al fondo di solidarietà vittime estorsione e usura, nonché sui sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti.

5.2.3. Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework

Come anticipato (sezione 5.1.3), i target intermedi degli indicatori selezionati per il performance framework sono stati pienamente raggiunti per l’asse 1. La figura che segue si concentra invece sul progresso verso il raggiungimento dei target 2023.

Figura 10 – Grado di raggiungimento dei target finali (2023) per gli indicatori selezionati per il performance framework, asse 1



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come si nota, l’implementazione fisica è ancora lontana dal raggiungimento dei target 2023. Tuttavia, questa sembra spiegata soprattutto dalla mancanza di avanzamento fisico nei primi 3 anni di implementazione del programma. È interessante notare come si sia verificata una rettifica del valore dell’indicatore IO1.1, sceso di una unità nel 2018.

5.2.4. Elementi ostativi e punti di forza

Nell’asse 1, rispetto che negli altri assi, i processi relativi all’attuazione si sono dimostrati più semplici. Questo perché i beneficiari più importanti sono le grandi Amministrazioni centrali: ciò implica per l’AdG l’interfacciarsi con enti (pubblici e non) molto strutturati e con esperienza pregressa nella gestione di progetti finanziati da fondi strutturali.

Un altro elemento che facilita l’attuazione dell’asse 1 risiede nell’essere stato articolato attraverso progetti che, pur consistenti dal punto di vista finanziario, complessi e ambiziosi, sono relativamente pochi dal momento che sono stati finanziati solo 7 progetti. Ciò consente una agevole gestione dell’implementazione da parte del personale del Ministero dell’Interno.

Non si sono registrati strumenti e processi attuativi che hanno influenzato l’attuazione in misura determinante seppure l’attività di campo ha fatto emergere che le peculiarità di alcuni progetti e alcune procedure adottate dalle amministrazioni beneficiarie difficilmente si conciliano con i requisiti del PON. Nell’ambito del progetto “Nuovo Sistema di Business Intelligence” a titolarità dell’INPS si sono riscontrati problemi tra i modelli per la rendicontazione dell’IVA previsti nell’ambito del PON e quelli utilizzati dall’INPS, superati grazie a soluzioni tecniche trovate dal personale dell’INPS di concerto con quello del Ministero dell’Interno. Nell’ambito del progetto “Open Data Aziende Confiscate”, vista la sensibilità delle informazioni che il personale impiegato si trova a gestire, esiste l’esigenza di proteggere la privacy delle persone impiegate e di evitare la diffusione di dati anagrafici.

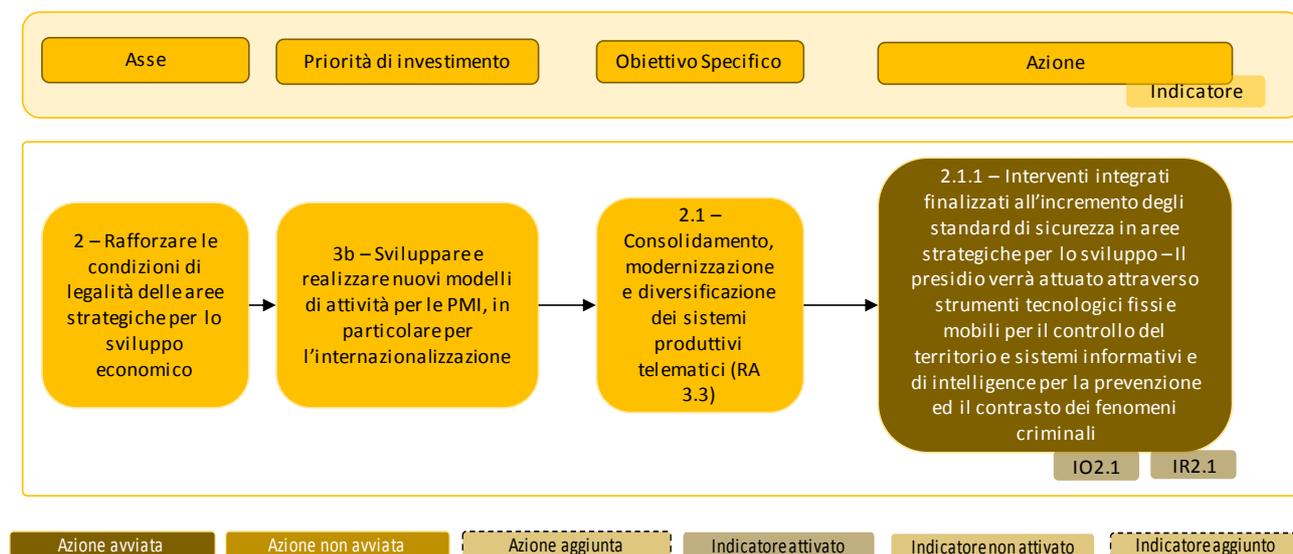
5.3. Asse 2

5.3.1. L’avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell’asse 2. Questa si articola in una priorità di investimento, un obiettivo specifico, e un’azione, sulla quale sono già state selezionate delle operazioni. Per

quanto riguarda gli indicatori per i quali è previsto un target, si rilevano due indicatori selezionati (rispettivamente uno di output e uno di risultato).

Figura 11 – Logica di intervento dell'asse 2



ID	Descrizione
IO2.1 - Output	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate
IR2.1 - Risultato	Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Il quadro descritto si riflette nel seguente avanzamento finanziario in tabella 6.

Tabella 6 - Avanzamento finanziario asse 2 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

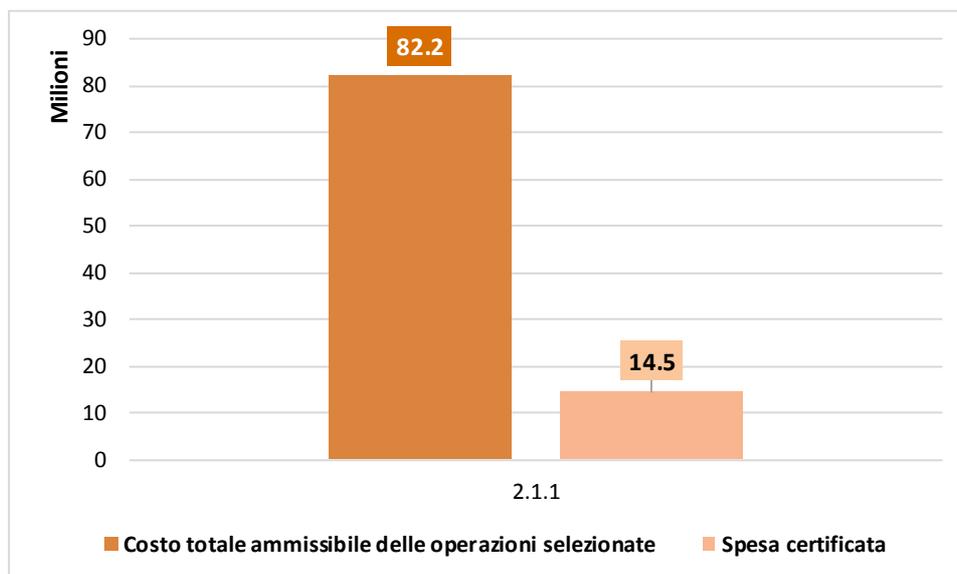
	31.12.2018
Dotazione complessiva (a)	98.844.000 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	82.160.945,66 €
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	14.525.116,40 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	83,1%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	14,7%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	17,7%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

L'efficienza realizzativa di questo asse è del 14,7%, dunque una gran parte della dotazione complessiva deve ancora essere certificata. La capacità di impegno corrisponde all'83,1%, e la capacità di utilizzo al 17,7%.

Le risorse sono concentrate interamente sull'azione 2.1.1, come mostra il grafico che segue.

Figura 12 - Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per azione (asse 2)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

In termini di avanzamento procedurale, anche nell’ambito dell’asse 2 non sono stati formulati avvisi o inviti ma solo procedure negoziali. I diciotto progetti dell’asse 2 sono stati tutti realizzati nell’ambito dell’azione 2.1.1, “Interventi integrati finalizzati all’incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo, attraverso strumenti tecnologici fissi e mobili per il controllo del territorio”. Nel caso dell’asse 2, ogni procedura di attivazione corrisponde ad un progetto, tranne nel caso della procedura “Interventi integrati finalizzati all’incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo”, che comprende i progetti “Safety and Security per il per il Parco archeologico di Ercolano” e “Interventi integrati finalizzati all’incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo”. Le procedure negoziali hanno coinvolto diversi consorzi ASI, rispettivamente: nella provincia di Caserta, con il progetto “Sicurezza e ambiente nella terra dei fuochi: infrastrutture per video sorveglianza e monitoraggio ambientali nelle aree Asi Caserta”; nella provincia di Napoli, con il progetto “Asi...Cura”; nella Provincia di Avellino con il progetto “Infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientale nelle aree industriali della provincia di Avellino”; a Bari, con il progetto “Zonasicura: videosorveglianza e monitoraggio ambientale. Agglomerati industriali Asi della Provincia di Bari”; nella Provincia di Benevento, con il Progetto “Paride”; a Lecce, con il Progetto “Azienda sicura – Lecce”; a Salerno, con il Progetto “Videosorveglianza e monitoraggio ambientale negli agglomerati industriali del Consorzio Asi Salerno”; a Brindisi, con il progetto “Sistema di videosorveglianza A.S.I con collegamento al sistema centralizzato nazionale targhe e transiti”; nella provincia di Potenza, con il progetto “Realizzazione di impianto di videosorveglianza a servizio degli agglomerati industriali di Tito, Potenza e San Nicola di Melfi”; nella provincia di Matera, con il Progetto “Progetto Security, messa in sicurezza agglomerato industriale di Matera Jesce”; e il Consorzio per l’Area di Sviluppo Industriale di Foggia, con il progetto “Interventi integrati finalizzati all’incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo”. Oltre che ai Consorzi Asi, l’asse ha come beneficiari anche l’autorità di sistema portuale del Mar Ionio, con il Progetto “Miglioramento degli standard di sicurezza intelligente ed integrata dell’Area di Sviluppo Produttivo e Portuale di Taranto”; l’ufficio per il federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata della Regione Campania, con il Progetto “Sicurezza per l’area UNESCO della Città di Napoli”; l’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura AGEA, con il Progetto “Criminal Focus Area”; il parco archeologico di Pompei, con il progetto “Safety and Security per il parco archeologico di Pompei” ; l’autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale, con il progetto “Sismatic – Sistema Integrato di Sicurezza portuale ADSP Mar tirreno Centrale”; la direzione centrale per i servizi tecnico logistici del dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno, con il progetto “Occhi aperti su aree UNESCO: implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della città di Napoli ed allestimento della control room”.

Tabella 7 - Procedure selezionate (asse 2)

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL'OPERAZIONE (€)
2	2.1 – Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali (RA 3.3)	2.1.1	Procedura negoziale	Sicurezza e ambiente nella terra dei fuochi: infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientali nelle aree Asi Caserta	4.989.000
				ASI...CURA	5.000.000
				Infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientale nelle aree industriali della Provincia di Avellino	3.684.000
				Zonasicura: videosorveglianza e monitoraggio ambientale. Agglomerati industriali Asi della provincia di Bari	6.160.625
				Invito Consorzio Asi Benevento	957.260
				Invito consorzio Asi Lecce	3.197.000
				Invito consorzio Asi Salerno	4.357.000
				Invito consorzio Asi Brindisi	2.957.280
				Invito consorzio Asi Potenza	3.479.983,46
				Autorità di sistema portuale del mar Ionio	3.281.541
				Sicurezza per l'area UNESCO della città di Napoli	2.200.463,46
				Criminal Focus Area	23.057.706,61
				"Safety and Security" per il parco archeologico di Pompei	6.875.689
				SISMATIC – Sistema Integrato di Sicurezza portuale ADPS Mar Tirreno Centrale	9.653.397,13
Occhi aperti su aree UNESCO: implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della città di Napoli ed allestimento della control room	2.310.000				

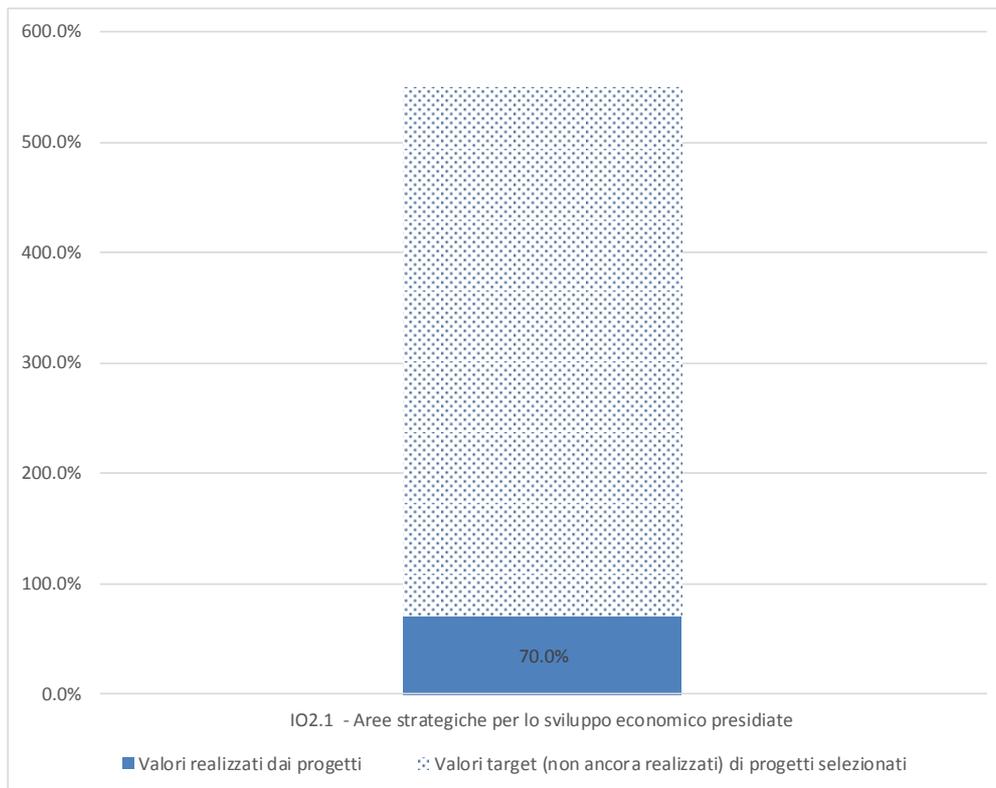
Fonte: elaborazione degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

5.3.2.L'avanzamento fisico¹³

Come già evidenziato nella panoramica fra assi (sezione 5.1.2), l'avanzamento degli indicatori di output per l'asse 2 è molto marcato. Il grafico che segue, approfondisce l'analisi dello stato di avanzamento fisico dell'asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate. La loro analisi in rapporto al target finale offre degli spunti riflessivi interessanti in quanto informa sulla capacità (attesa) delle azioni selezionate di raggiungere i target di asse una volta che queste ultime siano giunte a conclusione.

¹³ L'analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

Figura 13 - Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 2), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate

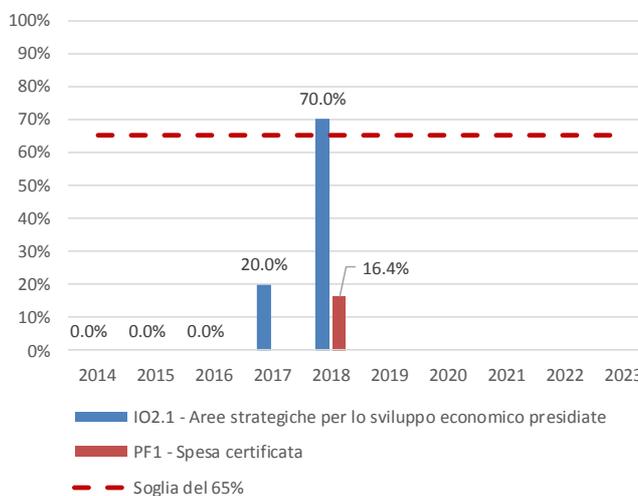


Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Se si prendono in considerazione i target delle operazioni selezionate, si rileva come il già soddisfacente grado di raggiungimento del target finale sembra destinato a oltrepassare largamente quest'ultimo al completamento delle operazioni.

5.3.3. Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework

Figura 14 - Grado di raggiungimento dei target finali (2023) per gli indicatori selezionati per il performance framework, asse 2



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come già evidenziato nella panoramica sull’attuazione dei vari assi, l’asse 2 mostra una dinamica di implementazione solida e capace di raggiungere i target intermedi. In prospettiva 2023, risulta già scongiurata la possibilità che si verifichi una grave carenza per l’indicatore di realizzazione fisica “Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate”, al 70% del target 2023 a fine 2018. Per ciò che concerne la spesa certificata, come nel caso degli altri assi, si registra avanzamento solo a partire dal 2018. Pertanto, non è possibile allo stato attuale esprimere considerazioni relative alla dinamica, se non che mantenendo la stessa quota certificata nel 2018 per i successivi 5 anni il target sarebbe raggiunto.

5.3.4. Elementi ostativi e punti di forza

Un punto di forza dell’asse 2 è rappresentato da un livello di innovazione più alto rispetto alla programmazione 2007-2013, specialmente riguardo al miglioramento dei sistemi tecnologici. Inoltre, in questa programmazione è stata identificata una diversa categoria di beneficiari: al posto dei comuni, i consorzi ASI. Queste due componenti di innovazione hanno comportato dei ritardi legati all’identificazione dei potenziali beneficiari e alla loro necessità di familiarizzare con nuove progettualità e un nuovo interlocutore, il Ministero dell’Interno.

In fase di attuazione dei progetti, la criticità maggiore ha riguardato la difficoltà dei beneficiari nella compilazione delle schede di monitoraggio e la gestione organizzativa/burocratica legata alle gare; ciò ha richiesto l’organizzazione di incontri in prossimità dei beneficiari, presso le Prefetture, per chiarire loro i processi e i requisiti da soddisfare. Va sottolineato che i consorzi di maggiori dimensioni, più abituati a muoversi nel quadro dei fondi strutturali, si sono rivelati maggiormente capaci di espletare le suddette procedure. Nel caso invece di piccoli consorzi, è stato necessario contrattualizzare un ente terzo per gestire la parte burocratica, creando un evidente rallentamento nell’avanzamento dei progetti.

In tema di procedure di gare, va notato che il passaggio alle procedure CONSIP sembra aver rallentato molto i tempi di attuazione, poiché il plafond destinato alle regioni del Sud (tramite il lotto dedicato) non si è rivelato sufficiente. Ciò ha causato un rallentamento importante, dal momento che i beneficiari hanno dovuto identificare nuovi fornitori per l’acquisto della strumentazione tecnologica.

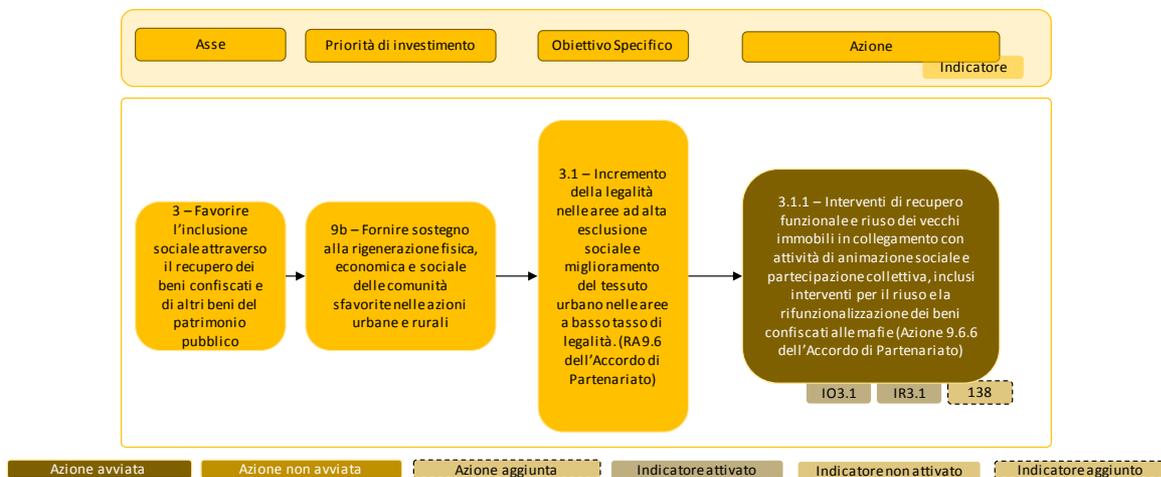
5.4. Asse 3

5.4.1. L’avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell’asse 3. Questa si articola in una priorità di investimento, un obiettivo specifico, e un’azione, sulla quale sono già state selezionate delle operazioni. Per

quanto riguarda gli indicatori per i quali è previsto un target, si rilevano 3 indicatori selezionati (rispettivamente due di output e uno di risultato).

Figura 15- Logica di intervento dell'asse 3



ID	Descrizione
IO3.1 – Output	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento)
IR3.1 - Risultato	Numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e confiscati, indicatore previsto dall'AP
138 - Output	Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

L'azione esistente presenta operazioni selezionate che concorrono al raggiungimento di tutti gli indicatori eccetto l'IO1.4 "portale open data beni confiscati".

Il quadro descritto si riflette nel seguente andamento finanziario.

Tabella 8 - Avanzamento finanziario asse 3 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

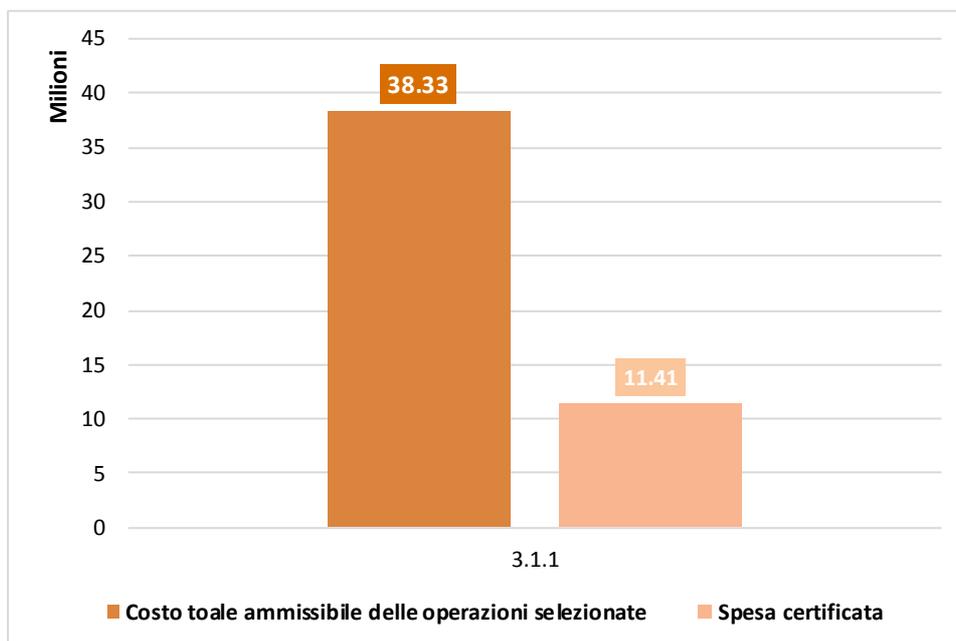
	31.12.2018
Dotazione complessiva (a)	55.720.000 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	38.327.149,66 €
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	11.410.290,57 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	68,8%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	20,5%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	29,8%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	28,1%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

La capacità di impegno è del 68,8%, mentre il valore totale delle spese dei beneficiari certificate ammonta a 11.410.290,57 €. L'efficienza realizzativa è del 20,5%, la seconda più alta rispetto agli altri assi, mentre la capacità di utilizzo corrisponde al 29,8%, anche in questo caso tra le più alte rispetto a tutti gli Assi.

L'avanzamento finanziario dell'asse 3, analogamente all'asse 2, fa riferimento ad una sola azione, come illustrato nel grafico che segue.

Figura 16 - Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per azione (asse 3)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

In termini di avanzamento procedurale, nell'ambito dell'asse 3 sono stati realizzati, in totale, 30 progetti. Sei progetti tramite circolare, sette tramite procedura negoziale, e 17 tramite avvisi di evidenza pubblica, e ricadono tutti sotto l'azione 3.1.1, "Interventi di recupero funzionale e riuso dei vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie (azione 9.6.6 dell'accordo di partenariato)". Nel caso dell'asse 3, non tutte le procedure di attivazione corrispondono ad un singolo progetto. Infatti, la procedura "Individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito dell'accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania" comprende 16 progetti, attivati tramite avviso ad evidenza pubblica, i cui beneficiari sono: il comune di Giugliano (con il progetto "D.I.G.Á. Lotta alla dispersione a Giugliano per la legalità"), il comune di Battipaglia ("Il tempo supplementare"), il comune di Napoli ("Lavori di riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata siti in Vico Vi Duchesca n.12 e per la realizzazione di un centro per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari e dei richiedenti asilo"), il comune di Salerno ("Rifunzionalizzazione dell'immobile confiscato sito in via F. Spirito da adibire a casa per l'accoglienza di donne maltrattate"), il comune di Castelnuovo ("Recupero funzionale dell'immobile a ridosso del parcheggio M.U.S.A da destinare al progetto donne in centro antiviolenza e casa rifugio"), il comune di Scafati ("Le dimore di Iside"), il comune di Eboli ("Integrarea - centro contro la marginalizzazione sociale), il comune di Santa Maria la Fossa (CE) ("Fattoria sociale: meta per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati"), il comune di Villa Literno ("Centro di produzione e trasformazione del pomodoro"), il comune di Afragola ("Masseria Antonio Esposito Ferraioli), il comune di Castellammare di Stabia ("Stabia donna"), il comune di Gricignano di Aversa ("Adeguamento e recupero funzionale dell'immobile bene confiscato sito in via Toti 1 angolo Via Marconi"), il comune di Saviano ("Interventi di recupero e rifunzionalizzazione dell'edificio comunale confiscato alla criminalità organizzata ed adibito a struttura per servizi alle persone socialmente disagiate"), il comune di Portici ("Casa delle Donne Donna Elvira"), il comune di Ercolano ("Integrasociallab"), e il comune di San Giorgio a Cremano ("Centro antiviolenza Maria, servizi residenziali e di assistenza per le donne vittime di violenza e abusi"). Un altro progetto attivato tramite avviso ad evidenza pubblica, ma con una propria procedura di attivazione, è "Io gioco legale", il cui beneficiario è il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, e che è stato implementato in diversi comuni (Altomonte, Amaroni, Bompensiere, Camporotondo Etneo, Casabona, Castel Volturno, Castello del Maltese, Casteltermini, Cava de' Tirreni, Durazzano, Fabrizia, Giffone, Mazzarrone, Monopoli, Monte Sant'Angelo, Motta, Sant'Anastasia, Naso, Nissoria, Pantelleria, Piedimonte Matese, Ribera, San Donaci, San Martino, Valle Caudina, San Sostene, San Vito dei Normanni, Scafati, Sersale, Stefanconi,

Valle di Maddaloni). I Progetti effettuati tramite circolare hanno coinvolto come beneficiari i comuni di Vico del Gargano (progetto “Costruire la Legalità”), Trecastagni (“Agorà – Centro di Aggregazione Giovanile”), Latiano (“Progetto di recupero ex cinema Tanzarella”), Acquaviva Platani (“Lavori di completamento del centro socio-culturale”), San Fratello (“Nebrodi Uniti per la legalità San Fratello pulita. Centro di aggregazione per l’inserimento sociale dei giovani e per diffondere la cultura della legalità”) e Alessandria della Rocca (“Legalmente”). Questi sei progetti sono stati implementati tramite una singola procedura di attivazione, “Sensibilizzazione dei comuni”. I progetti effettuati tramite procedura negoziale, invece, hanno previsto tra i beneficiari il Ministero della Giustizia (con il progetto “Centro polivalente per minori e giovani di Catanzaro”), il comune di Palazzo San Gervasio (con il progetto “Realizzazione di un centro antiviolenza e casa rifugio”), la direzione centrale per i servizi tecnico logistici del dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno (“Commissariato di pubblica sicurezza di Casal Principe (CE): lavori di adeguamento funzionale di un immobile confiscato alla camorra” e con un secondo progetto “Lavori di ristrutturazione impiantistico e edile dell’immobile sede del commissariato di Ortigia e uffici della questura di Siracusa Caserma Greco”), il Comando Legione Carabinieri di Sicilia (con i progetti “Rifunionalizzazione della sede della stazione dei Carabinieri di Lampedusa” e “Rifunionalizzazione della sede della stazione dei Carabinieri di Pantelleria”) e il Comune di Matera (col progetto “Sassi della legalità”).

Tabella 9 - Procedure selezionate (asse 3)

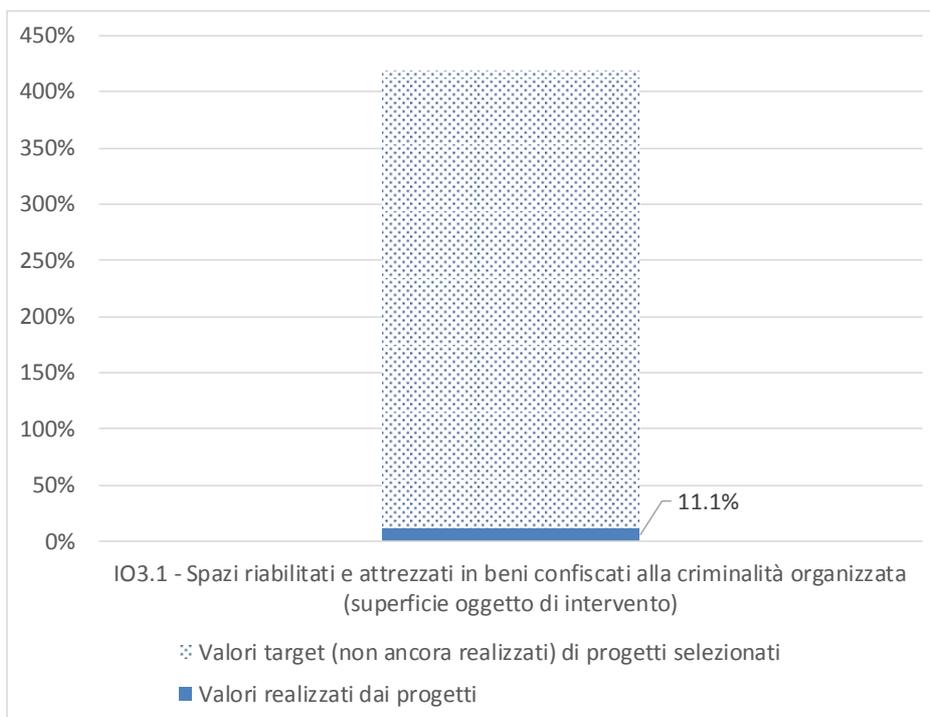
ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL’OPERAZIONE (€)
3	9b – Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali	3.1.1	Circolare	Sensibilizzazione dei comuni	4.863.997,77
			Procedura negoziale	Centro polivalente per minori e giovani di Catanzaro	1.448.956
				Palazzo San Gervasio interventi di recupero funzionale e riuso dei vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	1.000.000
				Lavori di adeguamento funzionale del Commissariato di Pubblica Sicurezza di Casal Principe (CE)	600.000
				Lavori di ristrutturazione impiantistico e edile dell’immobile sede del commissariato di Ortigia e uffici della questura di Siracusa Caserma Greco	1.500.000
				Rifunionalizzazione della sede della stazione dei Carabinieri di Lampedusa	462.000
				Rifunionalizzazione della sede della stazione dei Carabinieri di Pantelleria	440.000
				Procedura concertativo negoziale con il comune di Matera	1.000.000
				lo gioco legale	11.601.913
			Avviso ad evidenza pubblica	Individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell’ambito dell’accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania	15.410.282

Fonte: elaborazione degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

5.4.2.L'avanzamento fisico¹⁴

L'analisi dei valori realizzati rispetto ai target finali presentata nella sezione comparativa (5.1.2), indicava una performance contenuta dell'asse 3. Il grafico che segue, approfondisce l'analisi dello stato di avanzamento fisico dell'asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate.

Figura 17 - Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 3), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate



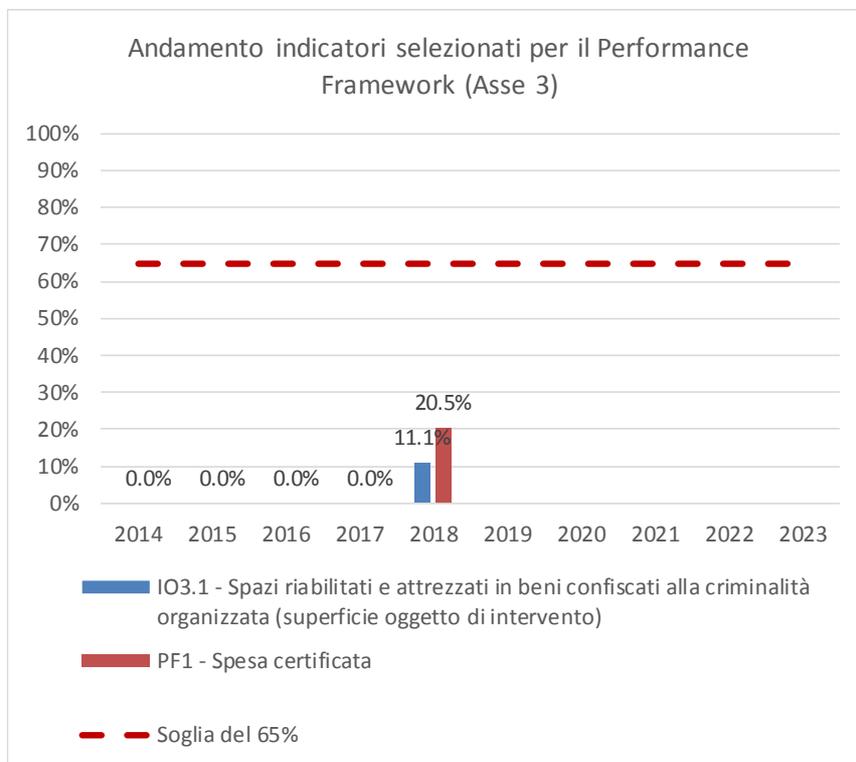
Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come già nel caso dell'asse 1, anche per l'asse 3 la situazione si dimostra molto più favorevole andando a verificare la congruità dei target delle operazioni selezionate con quello definito a livello di asse. Il progresso atteso infatti dovrebbe garantire un raggiungimento pieno del target 2023. Questa considerazione è corroborata dal fatto che il target intermedio (2018) dello stesso indicatore (che è selezionato per il performance framework) è stato raggiunto e superato (122%).

¹⁴ L'analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

5.4.3. Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework

Figura 18 - Grado di raggiungimento dei target finali (2023) per gli indicatori selezionati per il performance framework, asse 3



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come per l'asse 1 e 2, anche nel caso dell'asse 3 i target intermedi risultano raggiunti al 2018. In relazione ai target finali (2023) non è possibile analizzare nel dettaglio la dinamica di avanzamento per effetto della valorizzazione degli indicatori per la sola annualità 2018. Tuttavia, qualora un progresso di pari entità a quello registrato nel 2018 si ripetesse per i successivi 5 anni di programmazione, si avrebbe un raggiungimento completo del target finanziario ed un superamento della soglia al 65% (grave carenza) per quello fisico.

5.4.4. Elementi ostativi e punti di forza

L'attività di campo ha fatto emergere che la gestione dell'asse da parte del personale del Ministero dell'Interno è particolarmente difficoltosa dal momento che l'elevato numero di progetti poco si concilia con le risorse di staff interne al Ministero e con la poca familiarità di molti beneficiari nella gestione di progetti finanziati da fondi strutturali.

Particolarmente apprezzata, sia dal personale del Ministero che dai beneficiari, la presenza delle *task-force* territoriali, che rappresentano un'utilissima cerniera tra i beneficiari e i referenti del Ministero dell'Interno, soprattutto rispetto alla compilazione dei documenti formali e dei modelli di monitoraggio e rendicontazione. Ciò fa in modo che questi ultimi arrivino al Ministero propriamente compilati, senza la necessità di eccessivi controlli o revisioni. Allo stesso modo, risultano positive le visite nei territori del personale del Ministero, molto utili per identificare le maggiori criticità e risolverle in maniera agevole attraverso il confronto con i beneficiari.

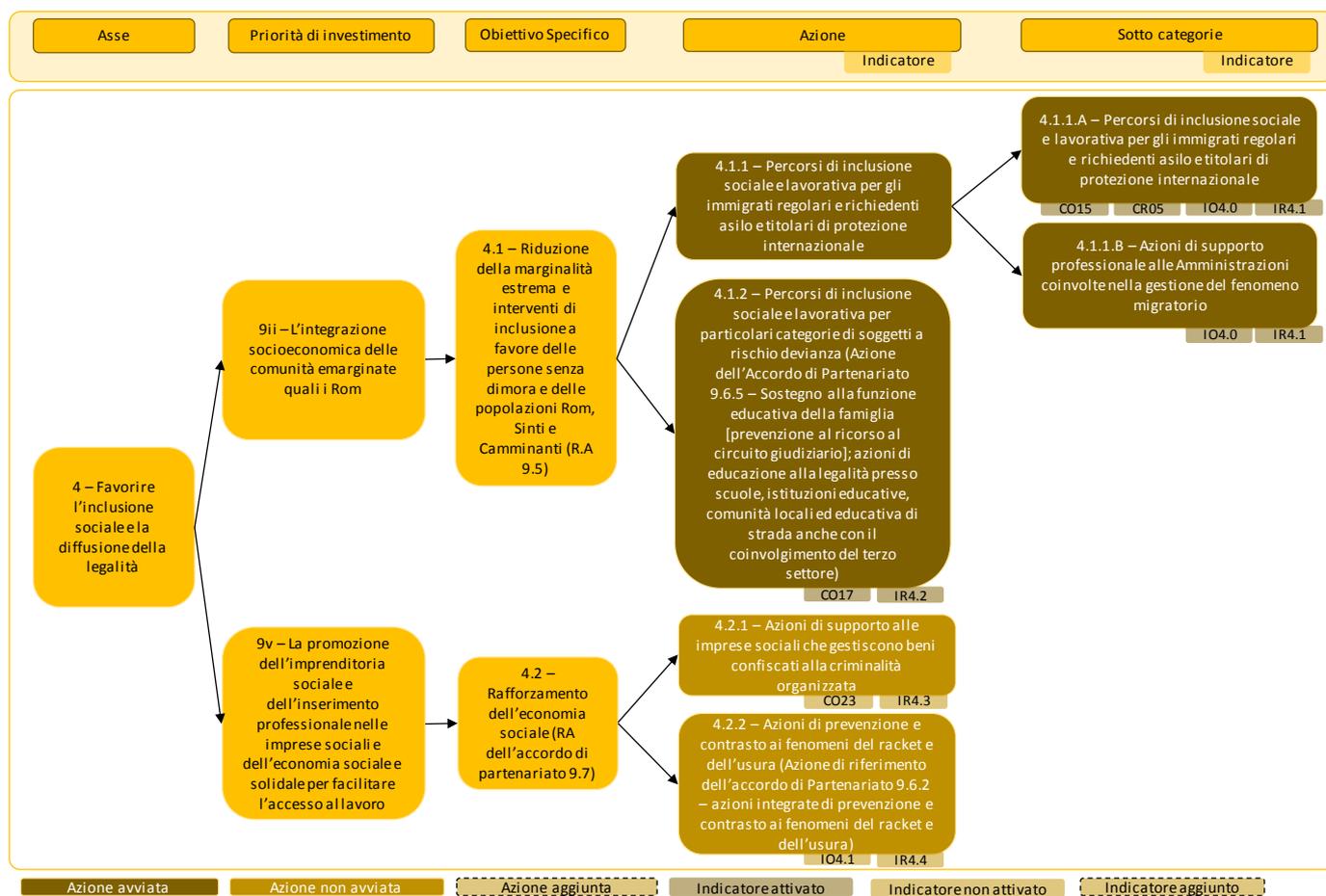
5.5. Asse 4

5.5.1. L'avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell'asse 4. L'asse 4 si presenta come piuttosto articolato, con due priorità d'investimento del FSE, due obiettivi specifici, 4 azioni (due per obiettivo specifico)

e ulteriori due sotto-categorie di azione nell'ambito dell'azione 4.1.1. Gli indicatori selezionati sono 11, 5 di output, 5 di risultato e un *key implementation step*.

Figura 19 - Logica di intervento dell'asse 4



ID	Descrizione
IO4.0 - Output	Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati
CO15 - Output	I migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranza (comprese le comunità emarginate quali i Rom)
CO17 - Output	Le altre persone svantaggiate
CR05 - Risultato	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento
IR4.1 - Risultato	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della loro partecipazione all'intervento (Az. 4.1.1)
IR4.2 - Risultato	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della loro partecipazione all'intervento (Az. 4.1.2)
IO4.1 - Output	Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma
CO23 - Output	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)
IR4.3 - Risultato	Imprese sociali che aderiscono a network per la gestione dei beni sul totale delle imprese interessate dalle iniziative del Programma
IR4.4 - Risultato	Operatori economici che denunciano reati di racket e usura sul totale degli operatori coinvolti dalle iniziative del Programma (tipologia: racket e usura)
I.F.A. - Implementazione	Numero operazioni avviate

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

In termini di progresso, si registrano operazioni selezionate su tutte le azioni eccetto la 4.2.1 "Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni sottratti alla criminalità organizzata" e la 4.2.2 "Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura".

In termini di avanzamento finanziario, tale situazione si traduce nel seguente quadro.

Tabella 10 - Avanzamento finanziario Asse 4 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

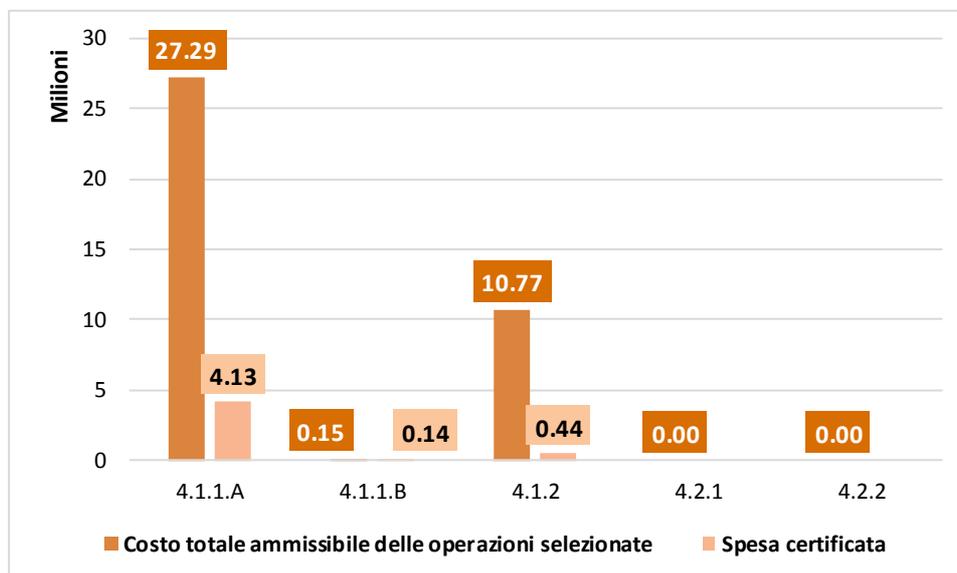
31.12.2018	
Dotazione complessiva (a)	72.253.333 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	38.207.877,39 €
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	4.711.648,8 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	52,9%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	6,5%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	12,3%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

L'asse 4 ha una dotazione complessiva di 72.253.333 €, il quarto asse in termine di finanziamenti totali. Il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate corrisponde a 38.207.877,39 €, con una capacità di impegno al 52,9% e il valore totale delle spese dei beneficiari certificate è di 4.711.648,8 €. L'efficienza realizzativa è dell'6,5%, la più bassa tra tutti gli assi. Altrettanto bassa, anche la capacità di utilizzo, dell'12,3%, il che segnala dei ritardi che si concentrano più sul fronte della certificazione che della selezione delle operazioni.

Il grafico che segue raffigura l'articolazione della spesa (valore totale delle operazioni selezionate e pagamenti certificati) per azione.

Figura 20 - Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per azione (asse 4)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come emerge dal grafico, il valore delle operazioni selezionate e forse ancor più quello delle spese certificate, si concentrano sull'azione 4.1.1 ed in particolare sulla sotto-categoria di azione 4.1.1.A "percorsi per l'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale".

In termini di avanzamento procedurale, i progetti dell'asse 4 sono stati sviluppati tramite procedure negoziali o avvisi ad evidenza pubblica. Nell'ambito della già citata azione 4.1.1 A, le procedure negoziali hanno coinvolto come beneficiari l'Ente Nazionale per il Microcredito, con il progetto "F.A.S.I., Formazione Autoimprenditoria e start-up per immigrati regolari", e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il progetto

“Non si tratta: azioni per l’inclusione delle vittime di tratta”; sempre nella stessa azione, tramite avviso ad evidenza pubblica è stata attivata la procedura di attivazione “Avviso FAMI percorsi di inclusione in favore di minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nelle strutture di seconda accoglienza”; i progetti all’interno di questa procedura di attivazione hanno riscontrato come beneficiari il comune San Chirico Raparo (progetto “Workintegration”), il comune di Scordia (progetto “Hope”), il comune di Oria con il progetto “Tutti inclusi”, il comune di Taranto (progetto “2gether”), il comune di San Cassiano con il progetto “Non meno di uno. Storie ed azioni di straordinaria salvezza per minori stranieri”. Un’altra procedura di attivazione, “Avviso FAMI tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità” ha compreso al suo interno due progetti, con beneficiari l’azienda sanitaria della provincia di Crotone (progetto “Aylan”) e l’ASL di Taranto (progetto “FARI”). Un altro progetto facente parte di questo gruppo ha visto come beneficiario

il comune di Capo D’Orlando (con il progetto “Mettili in scena l’Italiano”). Nell’ambito dell’azione 4.1.1.B, “Azioni di supporto professionale alle Amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio”, è stato implementato un progetto tramite procedura negoziale, “Progetto SISFOR – Sistema di formazione online delle forze dell’ordine”, il cui beneficiario è il Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Per l’Azione 4.1.2, “Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza”, sono stati implementati 6 progetti tramite procedura negoziale. La procedura di attivazione “Lettera di invito al Ministero della Giustizia” comprende tre progetti, il cui beneficiario è appunto il Ministero della Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (con i progetti “Azione di sistema per l’innovazione sociale dei servizi di reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali (A.S.I.S.)”, “Una rete per l’inclusione” e “Liberi di scegliere”). Sempre nella stessa azione e tramite procedura negoziale, gli altri progetti hanno come beneficiari l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (progetto “Io sono qui”), la Direzione Centrale per i Servizi Tecnico Logistici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno (“Nei panni di Caino per capire e difendere le ragioni di Abele”) e il Comune di Napoli (con il progetto “Percorsi di inclusione, innovazione territoriale ed empowerment nel rione sanità di Napoli – PITER”). Infine, va sottolineato che nell’ambito dell’azione 4.2.2, “Azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell’usura”, ad inizio 2019 è stato attivato il progetto “Potenziamento delle azioni di prevenzione e contrasto di racket e usura in Campania”, il cui beneficiario è l’Ufficio per il federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata della Regione Campania che secondo i dati forniti dall’AdG al valutatore, contribuisce al target procedurale (KIS) dell’asse.

Tabella 11 - Procedure selezionate (asse 4)

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL’OPERAZIONE (€)
4	4.1- Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (R.A. 9.5)	4.1.1.A	Procedura negoziale	F.A.S.I., Formazione Autoimprenditoria e start-up per immigrati regolari	14.465.000
				Protocollo di Intesa con PCDM – Dipartimento delle pari opportunità	9.608.004,59
			Avviso ad evidenza pubblica	Avviso FAMI tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizioni di vulnerabilità	2.709.604
				Avviso FAMI percorsi di inclusione in favore di minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nelle strutture di seconda accoglienza	3.124.986,80
				Avviso FAMI – Promozione di interventi di inclusione sociale ed economica di cittadini di paesi terzi sviluppati in Italia e in altri Stati membri	201.248,70
	4.1.1.B	Procedura negoziale	Progetto SISFOR – Sistema di formazione online delle forze dell’ordine	147.050	
4.1- Riduzione della		Procedura negoziale	“Lettera invito Ministero della Giustizia”	4.000.000	

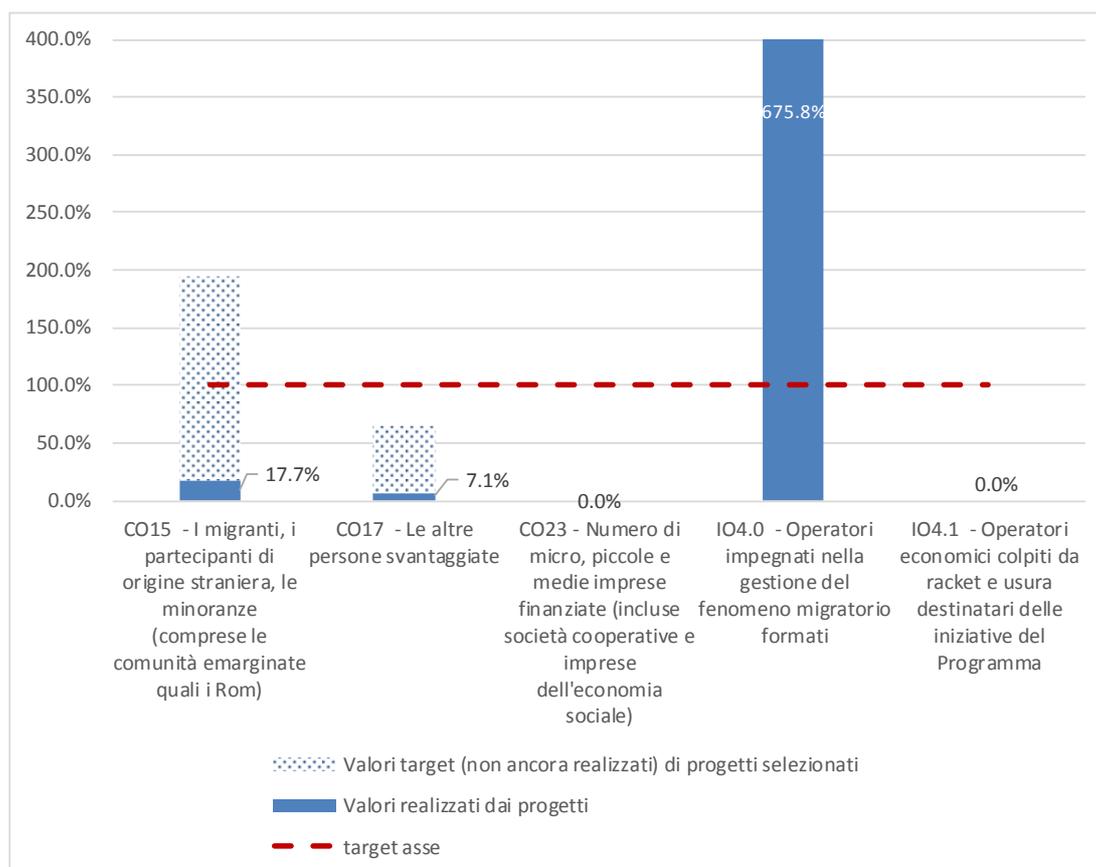
marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (R.A. 9.5) 4.1.2	4.1.2		lo sono qui	486.040
			Nei panni di Caino per capire e difendere le ragioni di Abele	3.283.020
			Protocolli di intesa per l'implementazione di Azioni per contrastare la criminalità, favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità prevenendo la fuoriuscita dei giovani a rischio devianza dal sistema scolastico e formativo (rione sanità)	3.000.000

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

5.5.2.L'avanzamento fisico¹⁵

Come già evidenziato nella panoramica fra assi (sezione 5.1.2), l'avanzamento degli indicatori di output per l'asse 1 è relativamente contenuto, con 4 indicatori su 5 che mostrano un progresso inferiore al 20% ed uno (Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati) che ha già superato di almeno 3 volte il target 2023. Il grafico che segue, approfondisce l'analisi dello stato di avanzamento fisico dell'asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate.

Figura 21 - Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 4), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate



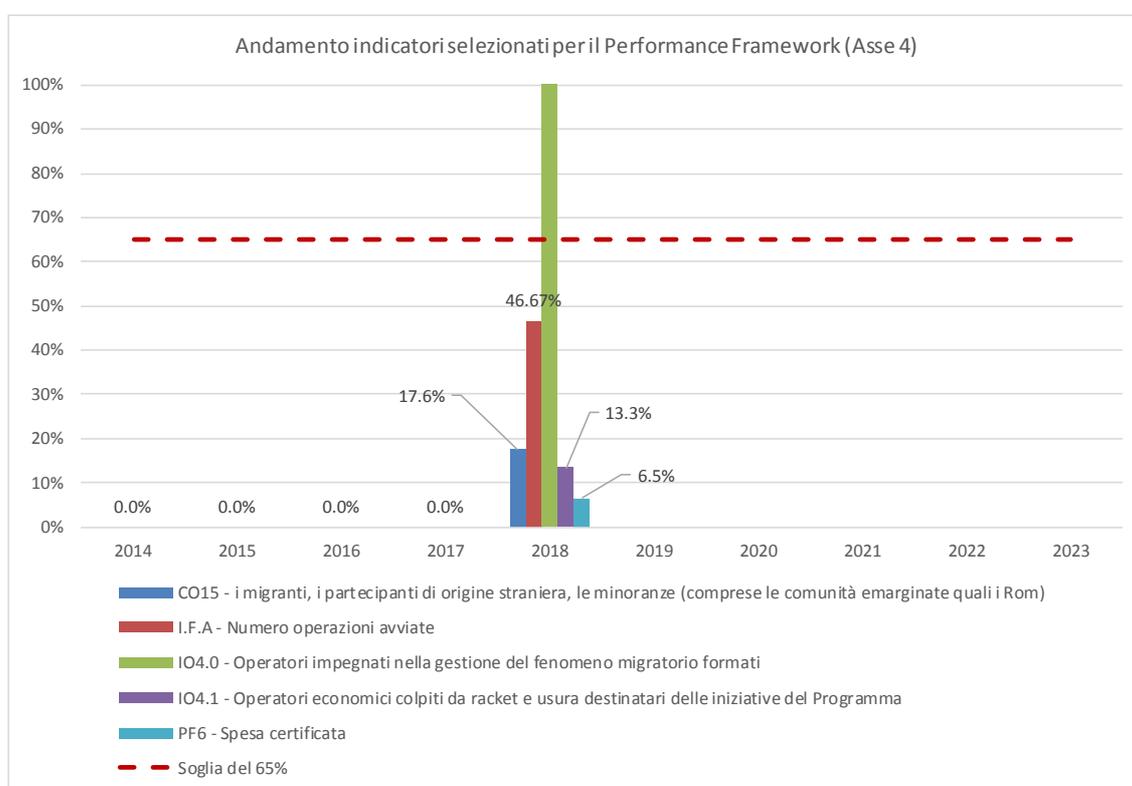
Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

¹⁵ L'analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

È interessante notare che per quanto concerne l'indicatore CO15, i target previsti dalle operazioni selezionate, qualora raggiunti, condurrebbero al raggiungimento dei target 2023 del programma. Per quanto riguarda il numero di MPMI e gli operatori economici colpiti da racket e usura supportati, al contrario, anche tenendo conto dei valori target delle operazioni selezionate i target di programma restano lontani. Infine, per quanto concerne l'indicatore CO17 (altre persone svantaggiate supportate dal programma), il valore target delle operazioni selezionate, pur non raggiungendo il target finale, garantirebbe un marcato avanzamento del programma. Bisogna tuttavia sottolineare come il costo totale delle operazioni selezionate a livello di asse sia ancora contenuto (53%) e che in particolare per quanto riguarda il supporto a MPMI da effettuarsi nell'ambito della priorità d'investimento 9.v, il costo delle operazioni selezionate sia pari ancora allo 0% della relativa allocazione finanziaria.

5.5.3. Analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi (Performance Framework)

Figura 22- Grado di raggiungimento dei target finali (2023) per gli indicatori selezionati per il performance framework, asse 4



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come indicato nella panoramica di tutti gli assi, in virtù della sua performance al 31/12/2018, l'asse 4 ha raggiunto un valore rispetto ai target intermedi sufficiente a permettere l'accesso alla riserva di performance, nonostante un valore dei pagamenti certificati inferiore all'85%. In prospettiva 2023 e nonostante non vi siano informazioni sulla dinamica dell'asse per gli anni precedenti al 2018, rileva la performance dell'indicatore IO4.0 (operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati), già al 65% del target finale al 2023. Tale performance, dovuta soprattutto a progetti che offrono corsi di formazione online, solleva tuttavia qualche perplessità relativa alla base di calcolo dei target per l'indicatore. Per quanto riguarda gli indicatori rimanenti, qualora il programma riesca a ripetere ogni anno i valori di avanzamento registrati nel 2018 non si riscontrerebbero difficoltà a raggiungere i target finali, con l'eccezione positiva del numero di operazioni avviate (già al 46.6% del valore 2023) e più critica della spesa certificata, che necessita un avanzamento più accelerato nei prossimi anni.

5.5.4. Elementi ostativi e punti di forza

L'attuazione non è stata omogenea per tutti i progetti: in alcuni casi, infatti, sembra essere proceduta in maniera più lineare per i progetti che si concentrano su target diversi dai migranti, mentre i progetti concepiti per supportare la gestione del fenomeno migratorio e l'inclusione dei migranti hanno subito dei rallentamenti derivati dall'approvazione del Decreto Sicurezza.

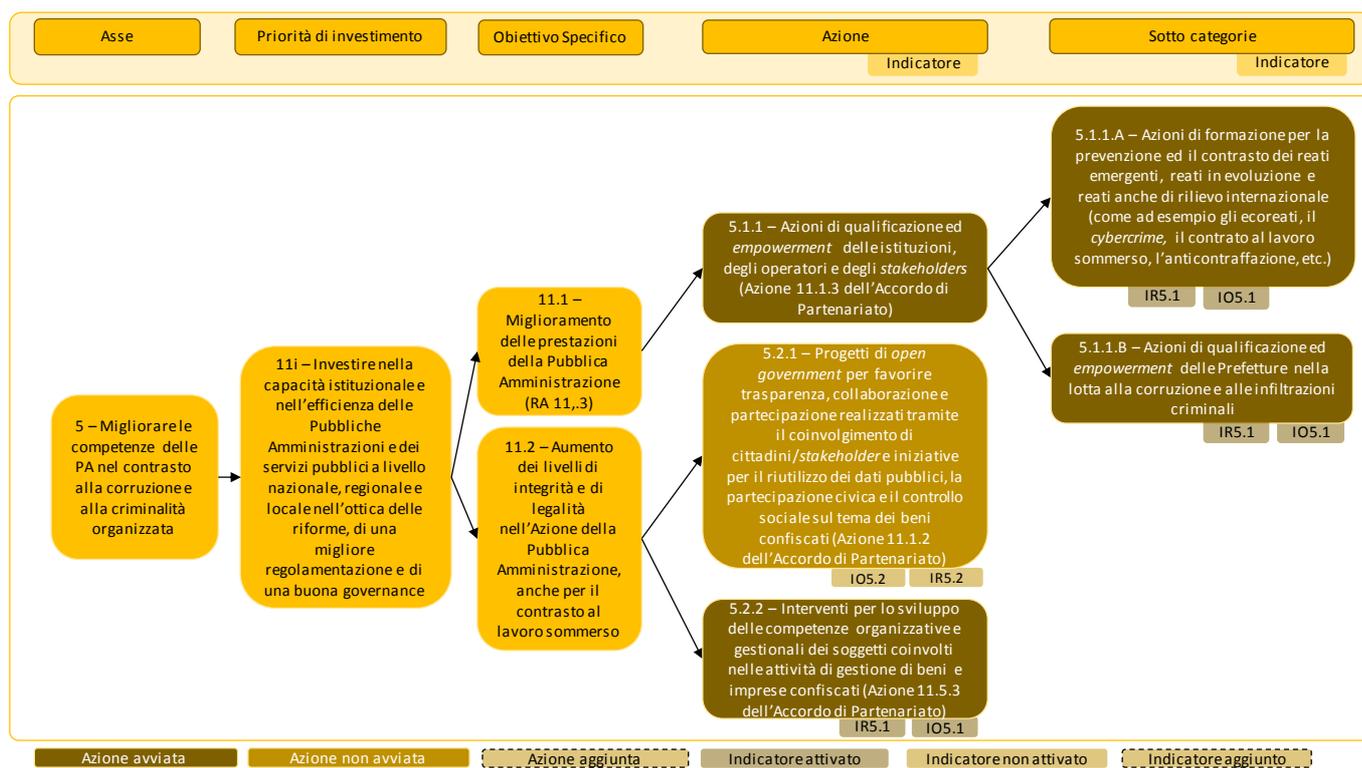
L'adozione del Decreto ha comportato per i beneficiari la necessità di muoversi nelle more nel Decreto e di concentrarsi sulle categorie di migranti regolari permesse dalla nuova normativa. Ciò fortunatamente non ha comportato un ripensamento radicale delle attività progettuali dell'azione 4.1.1. ma piuttosto l'individuazione di altre categorie di svantaggiati pertinenti ai fabbisogni di partenza. In termini attuativi, la riduzione della platea dei potenziali destinatari delle attività e la conseguente – parziale - ri-progettazione ha messo a rischio il raggiungimento dei target fisici e finanziari.

5.6. Asse 5

5.6.1. L'avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell'asse 5. Questa si articola in una priorità di investimento, due obiettivi specifici, tre azioni e due sotto-categorie di azione per la prima azione. Nell'ambito di questo asse, si rilevano 4 indicatori selezionati (2 di output e 2 di risultato) di cui uno diviso per genere per ciò che concerne il performance framework.

Figura 23 - Logica di intervento dell'asse 5



ID	Descrizione
IO5.1T - Output	Soggetti destinatari alla formazione
IO5.1M - Output	Soggetti destinatari alla formazione
IO5.1F - Output	Soggetti destinatari alla formazione
IO5.2 - Output	Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati
IR5.1 - Risultato	Personale della Pubblica Amministrazione che opera nel contrasto alla criminalità e alla corruzione nelle regioni target qualificato
IR5.2 - Risultato	Grado di partecipazione dei cittadini attraverso il web e attività politiche e sociali (indicatore dell'AP)

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Il grafico mostra che tutte le azioni e sotto-categorie di azione presentano progetti selezionati alla data del 31/12/2018, ad eccezione della 5.2.1 (progetti di l'open government).

Il relativo progresso finanziario risulta come segue:

Tabella 12 - Avanzamento finanziario asse 5 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

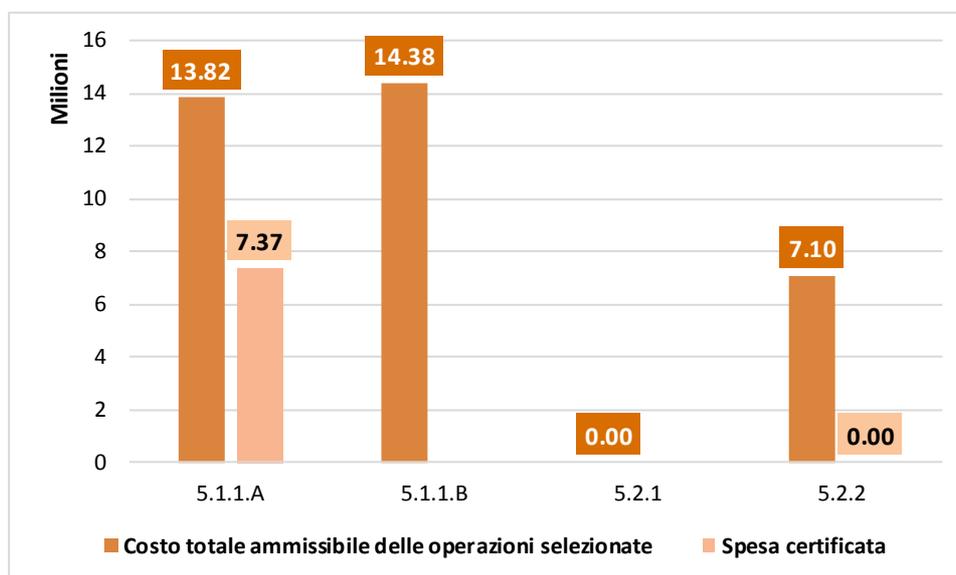
31.12.2018	
Dotazione complessiva (a)	70.306.667 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	35.302.208,44 €
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	7.372.580,09 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	50,2%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	10,5%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	20,9%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

La capacità di impegno è del 50,2% circa; il valore totale delle spese dei beneficiari certificate corrisponde a 7.372.580,09 €. L'efficienza realizzativa si attesta al 10,5%, la capacità di utilizzo corrisponde invece al 20,9%. Questi valori, complessivamente contenuti, denotano un certo ritardo nello svolgimento delle operazioni, soprattutto per ciò che concerne la spesa certificata. Anche il valore delle operazioni selezionate risulta inferiore ai precedenti assi in relazione alle rispettive dotazioni.

Il grafico che segue illustra la distribuzione del valore delle operazioni selezionate e della relativa spesa certificata per azione.

Figura 24 - Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per azione (asse 5)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Il grafico mostra un avanzamento più marcato in relazione alle sotto-categorie di azione relative all'azione 5.1.1, assente, come anticipato, per la 5.2.1 e più contenuto per la 5.2.2. A livello di obiettivi specifici/risultati attesi, quanto descritto si traduce in progresso più solido in relazione al miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione (RA 11.3); progresso che appare più stentato in relazione al RA 11.2, Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione dell'Amministrazione Pubblica, anche per il contrasto del lavoro sommerso.

Osservando più nel dettaglio l'avanzamento procedurale, nell'ambito dell'azione 5.1.1 A, "Azioni di formazione per la prevenzione e il contrasto dei reati emergenti, reati in evoluzione e reati anche di rilievo internazionale (come ad esempio gli eco-reati, il *cybercrime*, il contrasto al lavoro sommerso, l'anticontraffazione etc.)", è stata implementata la procedura di attivazione "Avviso pubblico per individuazione di interventi volti alla formazione delle forze di pubblica sicurezza", tramite la quale sono stati sviluppati tre progetti tramite avvisi ad evidenza pubblica, che hanno visto coinvolti, come beneficiari, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri (con il progetto "Minerva – formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri per la prevenzione dei reati ambientali e dei crimini informatici, nonché sugli strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario per l'aggressione ai patrimoni illeciti"), la Guardia di Finanza – I Reparto – Ufficio reclutamento e addestramento ("Corsi di qualificazione per la formazione di investigatore economico finanziario") e il Ministero della Giustizia ("A.M.I.C.O – approfondimenti metodologici investigativi per la criminalità organizzata"). Sempre in quest'azione, sono stati attivati anche due progetti tramite procedura negoziale, i cui beneficiari sono stati il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza (con il progetto "SISFOR – sistema di formazione online delle forze dell'ordine") e la regione Campania – ufficio per il federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata ("Formazione per la polizia locale della Campania"). Nell'ambito dell'azione 5.1.1 B, sono stati attivati progetti solo tramite procedure negoziali. I due progetti attivati hanno riguardato il "Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione, e monitoraggio dei piani anticorruzione" (Prefetture di Brindisi, Siracusa, Ragusa, Catania, Napoli) e il "Supporto ai comuni nello scouting di Fondi Europei e gestione dei progetti" (Prefetture di Potenza, Vibo Valentia, Catanzaro, Reggio Calabria, Salerno, Caserta, Cosenza, Taranto, Foggia, Crotone, Lecce, Bari, Brindisi, Agrigento, Enna, Siracusa, Palermo, Caltanissetta, Trapani, Ragusa, Catania, Avellino, Benevento, Napoli), entrambi implementati tramite un'unica procedura di attivazione, "Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione monitoraggio dei piani anticorruzione e scouting di fondi europei e gestione dei progetti". Infine, nell'ambito dell'azione 5.2.2, "Interventi per lo sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione di beni e imprese confiscati (azione 11.5.3 dell'Accordo di Partenariato)", è stata avviata una procedura di attivazione, "Il rafforzamento del nucleo di supporto all'ANBSC", all'interno della quale è stato attivato (sempre tramite procedura negoziale) il progetto "Rafforzamento del Nucleo di Supporto all'ANBSC attivo presso le Prefetture", che coinvolge Potenza, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Salerno, Catanzaro, Caserta, Cosenza, Taranto, Crotone, Lecce, Foggia, Trapani, Ragusa, Catania e Napoli.

Tabella 13 - Procedure selezionate (asse 5)

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL'OPERAZIONE (€)
5	11.1 – Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazioni	5.1.1.A	Procedura negoziale	SISFOR – sistema di formazione online delle forze dell'ordine	11.102.905
				Formazione per la polizia locale della Campania	500.000
		Avviso ad evidenza pubblica	Avviso pubblico per individuazione di interventi volti alla formazione delle forze di Pubblica Sicurezza	2.220.887,44	
	5.1.1.B		Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione e scouting di Fondi Europei e gestione dei progetti	14.381.676	
	11i – Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale,	5.2.2	Procedura negoziale	Il rafforzamento del nucleo di supporto all'ANBSC	7.096.740

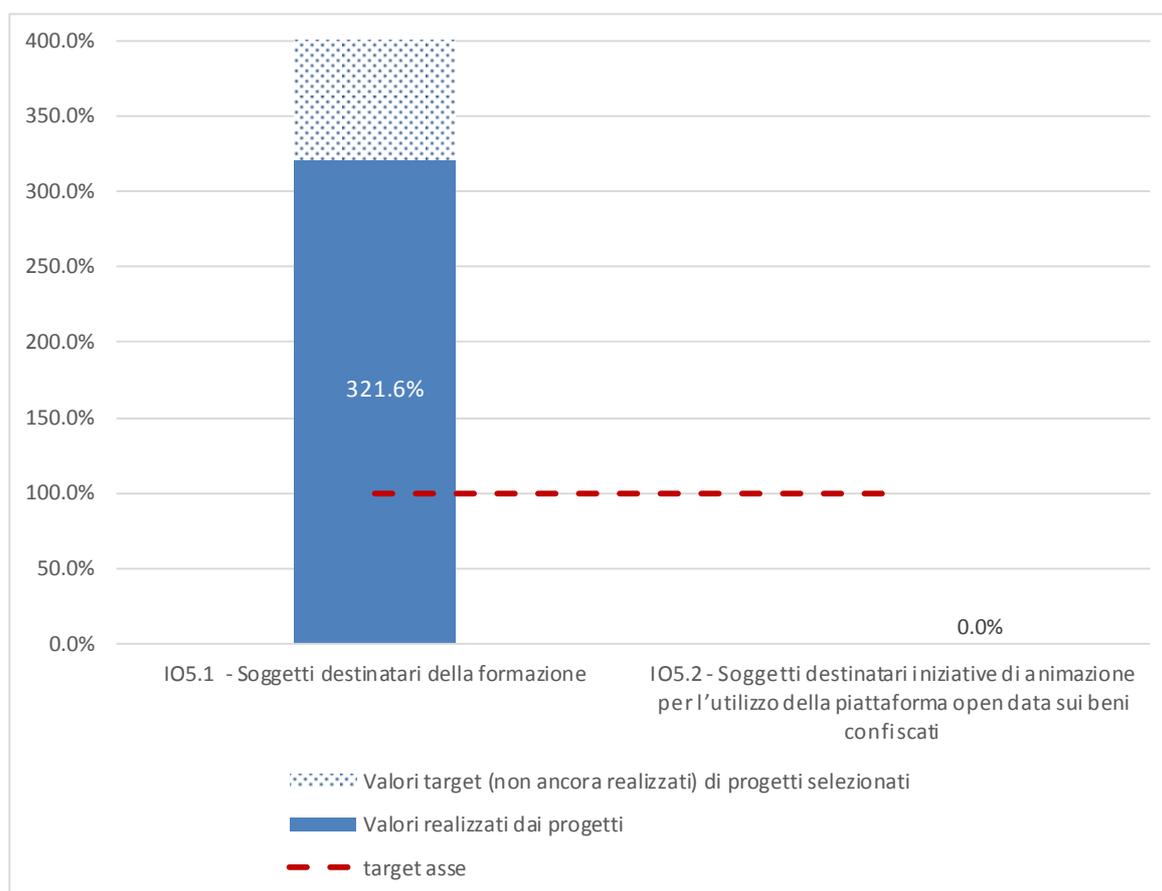
regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance				
--	--	--	--	--

Fonte: elaborazione degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

5.6.2.L'avanzamento fisico¹⁶

Come già evidenziato nella panoramica fra assi (sezione 5.1.2), l'avanzamento degli indicatori di output per l'asse 5 è discreto in rapporto agli altri assi, anche se polarizzato, con un indicatore (soggetti destinatari della formazione) su due che mostra un progresso superiore al 300% del target finale ed uno (soggetti destinatari di iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati) non ancora attivato. Il grafico che segue, approfondisce l'analisi dello stato di avanzamento fisico dell'asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate.

Figura 25 - Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 5), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Nel caso dell'asse 5, l'analisi dei target delle operazioni selezionate conferma la polarizzazione del progresso tracciato dai due indicatori con target: ben al di là delle attese in un caso e al di sotto delle attese nell'altro. L'asse 5 vede tuttavia ancora solo circa il 50% delle risorse disponibili già impegnate come costo delle

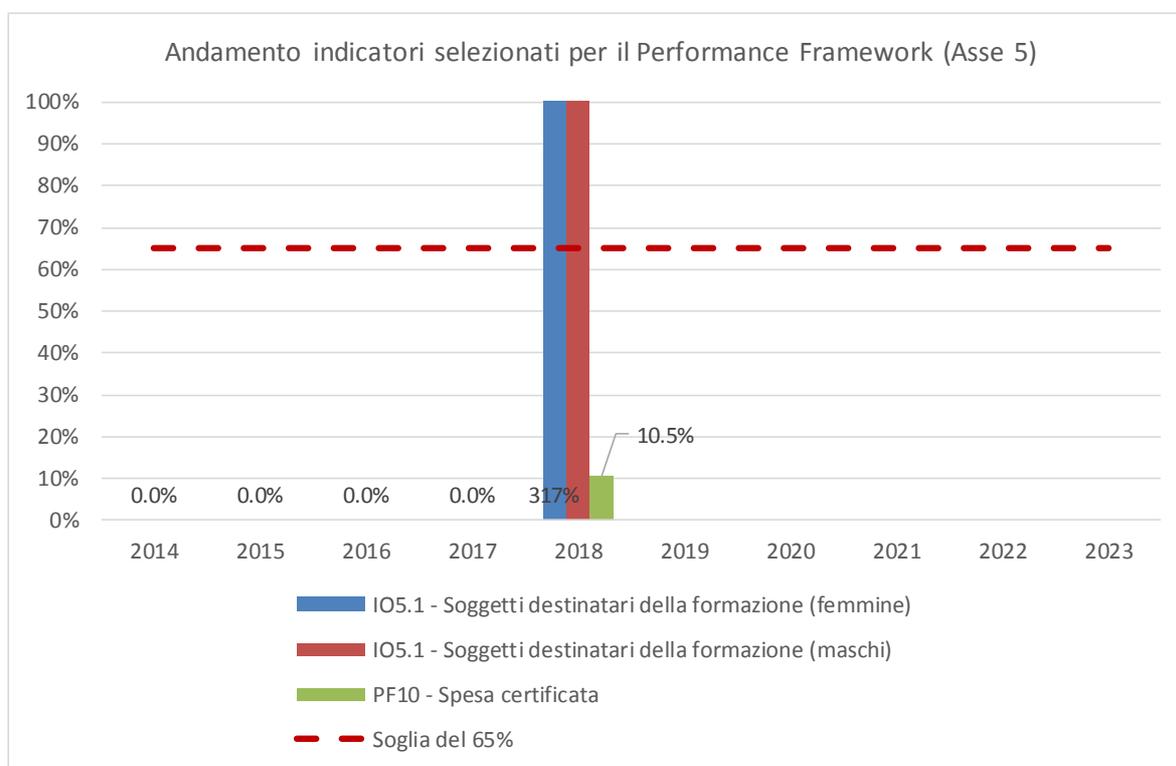
¹⁶ L'analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

operazioni selezionate. Pertanto, anche tenendo conto del mancato accesso alla riserva di efficacia dell'attuazione per l'asse e della conseguente riduzione di circa il 6% dell'allocazione, non sembra pregiudicata la possibilità di raggiungere i target finali del programma.

5.6.3. Analisi della dinamica di programmazione verso il raggiungimento degli obiettivi del performance framework

Come evidenziato nel quadro comparativo sul raggiungimento del performance framework dei vari assi, nonostante una marcata accelerazione degli indicatori fisici e finanziari nel 2018, il livello di avanzamento registrato non è sufficiente a garantire all'asse 5 l'accesso alla riserva di performance. Il mancato raggiungimento dei target è determinato dalla performance finanziaria dell'asse, che risulta pari al 74% del target intermedio, un punto al di sotto della soglia minima prevista. Il grafico che segue mostra l'avanzamento finanziario e fisico rispetto ai target 2023.

Figura 26 - Grado di raggiungimento dei target finali (2023) per gli indicatori selezionati per il performance framework, asse 5



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come per i target 2018, anche nel caso dei target 2023 l'elemento che desta maggiore preoccupazione è relativo alla spesa certificata. Anche qualora si riuscisse a ripetere la performance fatta registrare nel solo 2018 per i 5 anni successivi, la soglia del 65% della spesa certificata non sarebbe raggiunta. Al tempo stesso, rileva il progresso particolarmente marcato in termini di avanzamento fisico, con un numero di soggetti destinatari di formazione che ha già superato di almeno tre volte il target 2023.

5.6.4. Elementi ostativi e punti di forza

L'attuazione dell'asse 5, secondo asse FSE oltre all'asse 4, procede a rilento e ciò ha destato delle preoccupazioni all'AdG, soprattutto in riferimento al raggiungimento dei target del Performance Framework.

La attuazione dei progetti che contemplano attività formative è tipicamente meno semplice nel quadro dei fondi strutturali, e l'asse 5 non fa eccezione dal momento che erano stati previsti 56 progetti di formazione dedicati alle Prefetture, ma solo in 5 di essi sono andati a regime prima della stesura del presente rapporto.

A questo elemento connaturato si intrecciano elementi peculiari, quali la difficoltà a gestire un numero elevato di progetti da parte del personale del Ministero dell'Interno dedicato all'asse e una frequente mancanza di competenze sulla gestione di progetti finanziari da fondi strutturali in seno alle organizzazioni beneficiarie.

Un potenziale elemento ostativo, seppure non emerso in modo netto durante l'attività di campo, riguarda il mancato utilizzo di costi standard, che più facilmente rispetto ad altre attività si applicherebbe alle attività di formazione, soprattutto laddove i contenuti e la durata della formazione è stabilita a monte.

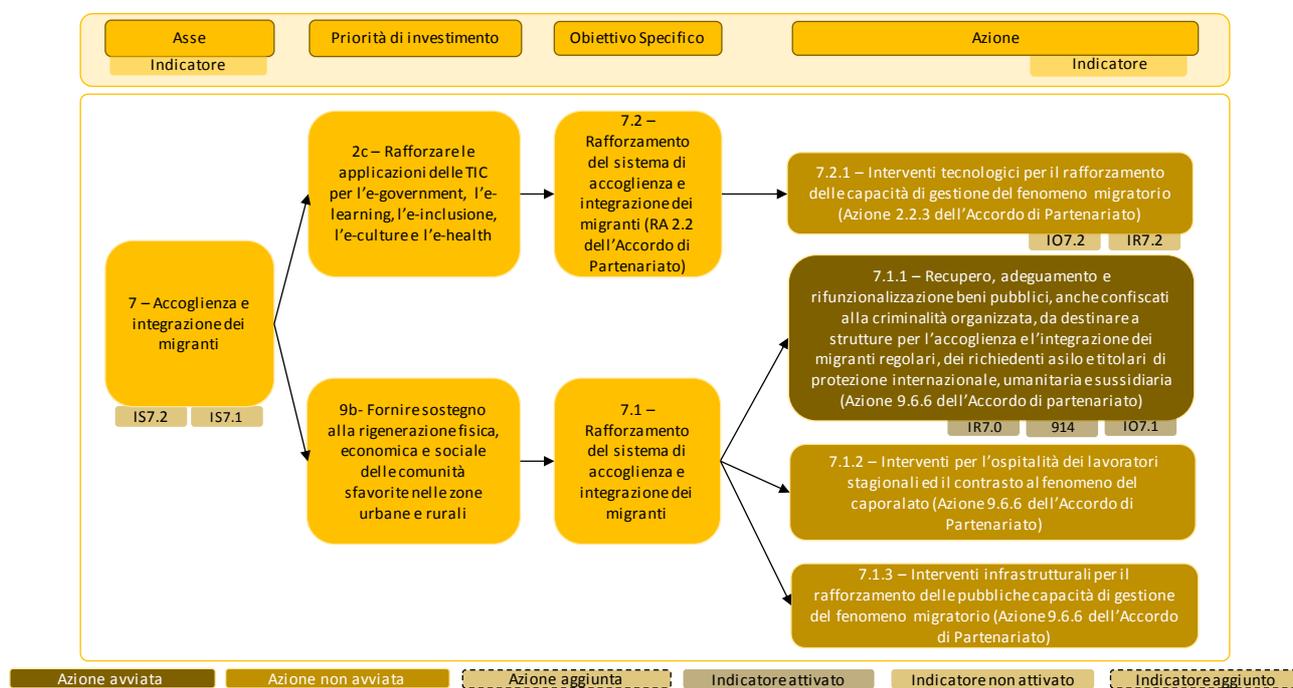
In linea con quanto evidenziato negli altri assi, anche in riferimento all'asse 5 sono stati apprezzate le attività di supporto fornite dalle *task-force* territoriali e le trasferte del personale del Ministero dell'Interno nei territori in cui insistono i progetti.

5.7. Asse 7

5.7.1. L'avanzamento finanziario e procedurale

La figura che segue, rappresenta la logica di intervento dell'asse 1. Questa si articola in due priorità di investimento, due obiettivi specifici e 4 azioni, rispettivamente una per l'obiettivo specifico 7.2 (PI 2c) e tre per l'obiettivo specifico 7.1 (PI 9b). 14 sono gli indicatori selezionati a riguardo, rispettivamente 6 di output 4 di risultato e 4 di implementazione. Tale numerosità è dovuta anche al fatto che, vista l'integrazione dell'asse 7 nel programma con la revisione del 2018, ai fini del performance framework sono stati individuati 4 indicatori di implementazione per i target intermedi, poi sostituiti da 4 indicatori di output per i target finali. La numerosità degli indicatori è anche spiegata dal fatto che questo asse, contrariamente agli assi 1 – 5, copre tutte e tre le categorie di regione (Meno Sviluppate, In transizione, Più Sviluppate).

Figura 27 - Logica di intervento dell'asse 7



ID	Descrizione
IO7.2 - Output	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio
IR7.2 – Output	Migranti accolti in strutture diffuse/non di grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari) <u>(Regioni Meno Sviluppate)</u>
IR7.2 – Output	Migranti accolti in strutture diffuse/non di grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari) <u>(Regioni In Transizione)</u>
IR7.2 - Risultato	Migranti accolti in strutture diffuse/non di grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari) <u>(Regioni Sviluppate)</u>
IO7.1 - Output	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni Meno Sviluppate)</u>
IO7.1 - Output	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni In Transizione)</u>
IO7.1 - Output	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni Sviluppate)</u>
IR7.0 – Risultato	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua) <u>(Regioni Meno Sviluppate)</u>
IR7.0 – Risultato	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua) <u>(Regioni In Transizione)</u>
IR7.0 – Risultato	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua) <u>(Regioni Sviluppate)</u>
IS7.1 - Implementazione	Interventi avviati (per i quali sia stato sottoscritto almeno un contratto) per il recupero di immobili pubblici per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni Meno Sviluppate)</u>
IS7.1 – Implementazione	Interventi avviati (per i quali sia stato sottoscritto almeno un contratto) per il recupero di immobili pubblici per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni In Transizione)</u>
IS7.1 – Implementazione	Interventi avviati (per i quali sia stato sottoscritto almeno un contratto) per il recupero di immobili pubblici per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti) <u>(Regioni Sviluppate)</u>
IS7.2 - Implementazione	Interventi avviati (per i quali sia stato sottoscritto almeno un contratto) per la realizzazione di banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

Come indicato dal grafico, tre azioni su quattro non presentano ancora operazioni selezionate. Tuttavia, va segnalato che nell'ambito dell'Azione 7.2.1, all'inizio del 2019 è stato ammesso a finanziamento il progetto Fi.le, Filiera Legale che, stando ai dati ricevuti dall'AdG, ed essendo stato definito - attraverso procedura negoziale - nel 2018, contribuisce al target procedurale (KIS) dell'asse.

In termini di avanzamento finanziario, si rileva quanto segue:

Tabella 14 - Avanzamento finanziario asse 7 e indici di impegno, efficienza relativa e capacità di utilizzo

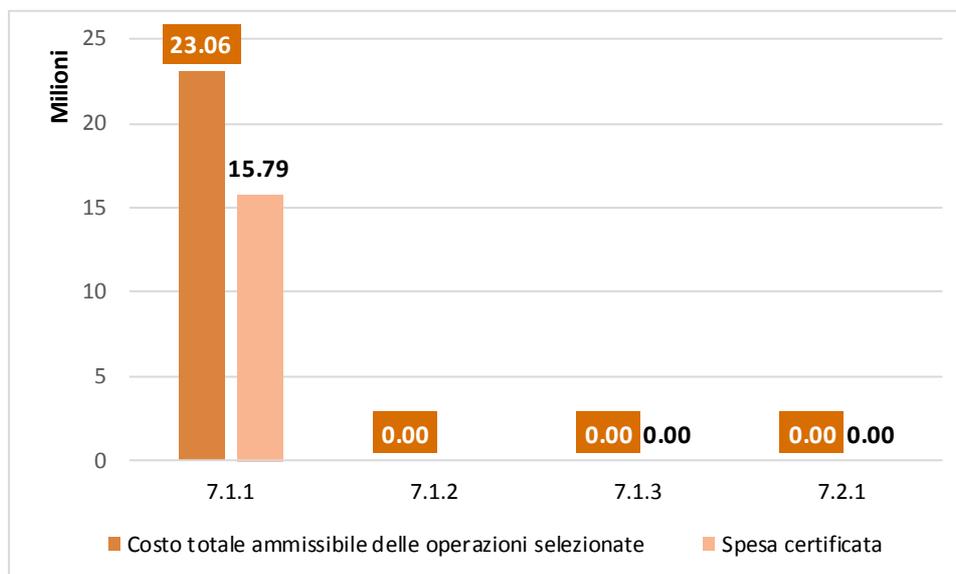
	31.12.2018
Dotazione complessiva (a)	199.040.000 €
Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (b)	23.063.941,55€
Valore totale delle spese dei beneficiari certificate (c)	15.793.619,35 €
Capacità di impegno [(b)/(a)]	11,6%
Efficienza realizzativa [(c)/(a)]	7,9%
Capacità di utilizzo [(c)/(b)]	68,5%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

L'asse 7, aggiunto successivamente, ha una dotazione complessiva corrispondente a 199.040.000 €; il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate corrisponde a 23.063.941,55 €, e il valore totale delle spese dei beneficiari certificate a 15.793.619,35 €. Nell'asse 7 l'efficienza realizzativa corrisponde al 7,9%, la capacità di impegno al 11,6% e la capacità di utilizzo al 68.5% circa. Tali valori, piuttosto contenuti, evidenziano un ritardo soprattutto a livello di selezione delle operazioni. I bassi valori di spesa certificata sembrano esserne conseguenza; ne è testimonianza il valore della capacità d'utilizzo, che, al 68.5%, risulta il più alto fra tutti gli assi del PON per circa 40 punti percentuali.

La figura che segue descrive tale avanzamento differenziando per azione.

Figura 28 - Costo totale delle Operazioni Selezionate e relative spese certificate, per l'azione (asse 7)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

La figura mostra come la maggior parte dell'avanzamento, sia in termini di valore delle operazioni selezionate che di spesa certificata, si concentri sull'azione 7.1.1., anche se va segnalato che, considerando il progetto "Fi.le Filiera Legale", l'Azione 7.2.1 registrerebbe un avanzamento modesto ma non nullo.

In termini procedurali, nell'ambito dell'Asse 7 ad ogni procedura di attivazione corrisponde un progetto. Per ciò che concerne l'azione 7.1.1, "Recupero, adeguamento e rifunzionalizzazione dei beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria (Azione 9.6.6 dell'accordo di partenariato), tramite un avviso ad evidenza pubblica, è stato attivato il progetto "Io gioco legale", il cui beneficiario è il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Le regioni target del progetto sono Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, e le province interessate Agrigento, Avellino, Bari, Barletta, Andria-Trani, Brindisi, Caltanissetta, Caserta, Catania, Catanzaro, Cosenza, Crotone, Enna, Foggia, Lecce, Napoli, Palermo, Ragusa, Reggio di Calabria, Salerno, Siracusa, Taranto, Trapani e Vibo Valentia. Come segnalato in precedenza, nell'ambito dell'azione 7.2.1, tramite procedura negoziale è stato finanziato, ad inizio 2019, il progetto "Fi.Le – Filiera Legale", con la Borsa Merci Telematica Italiana come beneficiario.

Tabella 15 - Procedure selezionate (asse 7)

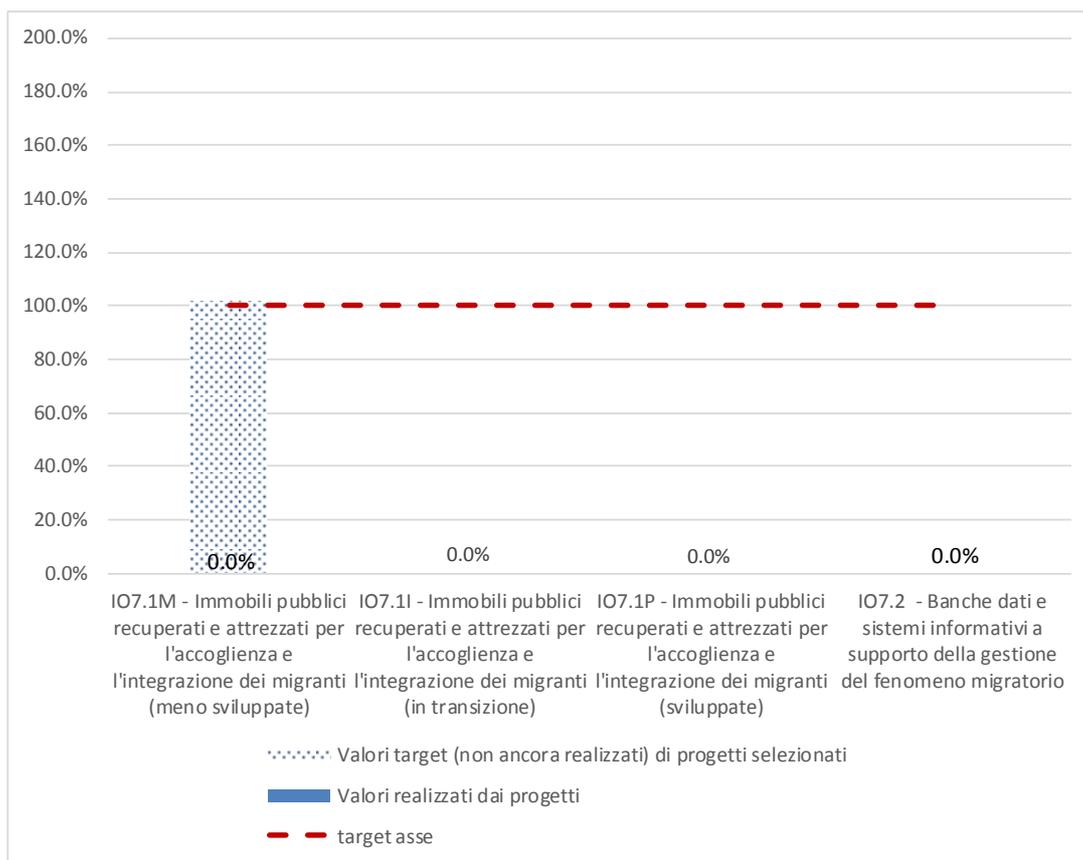
ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	AZIONE	TIPOLOGIA DI PROCEDURA	DESCRIZIONE PROCEDURA DI ATTIVAZIONE	COSTO TOTALE AMMISSIBILE DELL'OPERAZIONE (€)
7	7.1 – Rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti	7.1.1	Avviso ad evidenza pubblica	Io gioco legale	23.063.941,55

Fonte: elaborazione degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018

5.7.2.L'avanzamento fisico¹⁷

Come già evidenziato nella panoramica fra assi (sezione 5.1.2), l'avanzamento degli indicatori di output per l'asse 7 è molto contenuto, con 4 indicatori su 4 che non registrano ancora un progresso. Tuttavia, questo ritardo potrebbe essere spiegato interamente dal tardivo ingresso dell'asse nella programmazione. Il grafico che segue, approfondisce l'analisi dello stato di avanzamento fisico dell'asse, anche tenendo in considerazione i valori target delle operazioni selezionate.

Figura 29 - Avanzamento degli indicatori di output verso il target di asse 2023 (asse 7), valori realizzati e valori programmati dalle operazioni selezionate



Fonte: elaborazioni degli autori su dati su dati forniti dal Servizio di Assistenza tecnica al 31/12/2018 e PON Legalità versione 2.3

È interessante notare che per quanto concerne l'indicatore IO7.1 (regioni meno sviluppate), i target previsti dalle operazioni selezionate, qualora raggiunti, condurrebbero al raggiungimento dei target 2023 a livello di asse. Tuttavia, per le regioni in transizione e più sviluppate, l'assenza di operazioni selezionate implica anche l'assenza di target che possano fornire indicazioni a proposito del potenziale raggiungimento degli obiettivi dell'asse. In termini di risorse ancora disponibili, è opportuno notare che proprio su queste ultime regioni non sono ancora stati selezionati operazioni e l'allocazione risulta pertanto al momento interamente disponibile. Per quanto concerne l'indicatore IO7.2 va segnalato che il valore target del progetto "Fi.le Filiera Legale" da solo equivale al 25% del target di asse.

5.7.3.Gli obiettivi del performance framework

L'analisi dinamica dell'asse 7 è omessa essendo l'asse partito nel 2017 ed essendo pertanto disponibili solo i valori al 2018. Tuttavia, occorre reiterare come la performance relativa agli obiettivi intermedi, già descritta

¹⁷ L'analisi degli indicatori di risultato non è presente in quanto i loro valori realizzati sono tutti a zero e i valori target dei progetti selezionati non disponibili.

nella sezione comparativa con gli altri assi (5.1.3) determini, da un lato, la non attribuzione della riserva di performance per l'asse e, dall'altro, l'avvio di una procedura che valuterà se sia necessario sospendere i pagamenti (per le coppie di indicatori - finanziari e fisici - per le regioni in transizione e più sviluppate e pertanto in condizione di grave carenza).

5.7.4. Elementi ostativi e punti di forza

L'attuazione dell'asse 7, seppure sia l'asse introdotto in seguito alla riprogrammazione, è quello più fortemente influenzato dal Decreto Sicurezza. Il ridimensionamento delle variabili che concedevano il permesso di soggiorno umanitario ha dato vita al ripensamento dei beneficiari e dei destinatari possibili in modo che fossero conformi alla nuova normativa nazionale pur rispettando lo spirito originario dell'asse. Questo ripensamento ha comportato un forte slittamento nei tempi di definizione di nuove progettualità e di messa a regime di quelle *in nuce*. In questa difficoltà va notata la capacità dell'AdG di mettere in piedi in poco tempo soluzioni efficaci per scongiurare il totale congelamento dell'asse come quella di incorporare un progetto – lo Gioco Legale - inizialmente finanziato nell'ambito del Piano Azione e Coesione (PAC) e di avviare un intervento finalizzato a sperimentare strumenti innovativi per ridurre l'intensità del caporalato ("Fi.Le. Filiera Legale") facendo in modo che la nuova normativa non ne pregiudicasse l'avvio.

6. Riflessioni valutative

In questa sezione si presenta, per ogni asse, una riflessione scaturita dalle analisi di cui sopra (pertinenza del PO, analisi della governance, analisi dell'attuazione) e si propongono contromisure e idee per il prosieguo della programmazione del PON Legalità 2014-2020.

6.1. Asse 1

L'asse 1 presenta un andamento attuativo soddisfacente, in particolare rispetto al volume finanziario dei progetti finanziati. I target del performance framework, sia finanziari che fisici, sono stati raggiunti. Nel complesso, nonostante le richieste di proroghe che hanno riguardato alcuni progetti – per recuperare ritardi accumulati in partenza per consentire le interlocuzioni di carattere tecnico con i beneficiari – lo stato di attuazione dei progetti prefigura realizzazioni significative.

Gli elementi che favoriscono l'attuazione dell'asse possono essere sintetizzati come segue:

- La predominanza nel ruolo di beneficiari di amministrazioni di rilievo nazionale, combinata alla predilezione di procedure negoziali. Questa combinazione permette di conciliare gli obiettivi strategici dei beneficiari con le priorità del PON e del Ministero dell'Interno.
- Pochi progetti finanziati (7 in totale i progetti finanziati) di grande entità (il valore medio è di 9,5 Milioni di Euro) che facilitano la controllabilità e il monitoraggio da parte del personale del Ministero dell'Interno.
- Beneficiari che godono di una posizione privilegiata, per esperienza pregressa e per competenze tecniche specifiche, per poter sviluppare i sistemi informativi finanziati dal PON.

A comprova di quanto enunciato sopra, vale la pena evidenziare che l'implementazione dei progetti a titolarità di soggetti di rilievo nazionale registrano un ritmo di spesa migliore rispetto agli organi periferici (Prefetture) e l'attuazione di progetti complessi non provoca particolari difficoltà. Tuttavia, due criticità, molto peculiari, segnalano che alcune regole legate alla rendicontazione delle spese del PON difficilmente si conciliano con le regole o le esigenze delle organizzazioni beneficiarie: le regole per la rendicontazione dell'IVA di alcune amministrazioni e la necessità di protezione della privacy delle persone impiegate nel progetto "Open Data Aziende Confiscate". A questo proposito sarebbe utile valutare la fattibilità di operare in deroga alle procedure di rendicontazione che possano garantire, se possibile, l'anonimizzazione dei dati anagrafici, nelle buste paga stesse, sostituendo i dati personali con codici e numeri.

L'asse 1 ha attivato solo 3 delle 5 linee di azione previste in fase di programmazione (1.1.1 A, 1.1.2 A e 1.1.2 B) mentre restano ancora non coperte le attività relative alla digitalizzazione della procedura di accesso al Fondo di Rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (1.1.1 B) e quelle relative alle soluzioni informative a favore delle pubbliche amministrazioni in materia di cyber security (1.1.1.C).

L'analisi valutativa prefigura un'elevata efficacia potenziale dell'attuazione e si stima, anche in base all'esperienza dei beneficiari e degli *stakeholder* intervistati, che i progetti potranno avere un impatto nell'aumento della legalità, soprattutto in riferimento alla prevenzione e al contrasto delle frodi, grazie al sistema di *business intelligence*, e alla gestione delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, grazie al progetto "Open Data Aziende Confiscate". L'efficacia di questi progetti è riconducibile principalmente al fatto che i sistemi informativi finanziati nel PON erano già in stato di pre-progettazione da parte delle organizzazioni beneficiarie e hanno trovato nel PON legalità il quadro adeguato in cui essere sviluppati.

Rispetto all'azione 1.1.1.B, va evidenziato che la Corte dei Conti¹⁸ ha constatato che la durata dei procedimenti amministrativi è assai superiore ai termini di legge previsti, per quanto riguarda sia la fase dell'istruttoria, sia

¹⁸ Corte dei Conti (2018), La Gestione del Fondo di Rotazione del Fondo per la Solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste di tipo estorsivo e dell'usura , disponibile al seguente link:

quella della decisione. Una delle criticità più rilevanti emerse dall'analisi è rappresentata dalla scarsità del recupero dei mutui concessi alle vittime di usura, con rate insolute pari all'85% di quelle scadute. Ciò indica l'urgenza di portare avanti operazioni volte a potenziare le attività del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura che ha già sviluppato la piattaforma digitale per la domanda delle vittime¹⁹. Dunque, l'interlocuzione con il Commissario straordinario potrebbe coprire, oltre al potenziamento delle funzionalità della piattaforma, pienamente in linea con l'Azione 1.1.1.B, altre attività collaterali tese a favorire il tasso di restituzione dei mutui e a supportare la fase di "ripresa" dell'azienda. Tuttavia queste attività sono più confacenti all'azione 4.2.2, finalizzata alla prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura.

L'azione 1.1.1.C, concepita per supportare le Pubbliche Amministrazioni in materia di *cyber security* e la sicurezza informatica, non presenta progettualità, nonostante sia stata registrata tutta l'intenzione da parte dell'AdG di finanziare progetti in questo ambito. Nello spirito dell'asse, questo tipo di progettualità presuppone la forte proattività da parte dei potenziali beneficiari, i CERT (*Computer Emergency Response Team*) regionali in primis, e la volontà di presentare proposte progettuali. Vale la pena menzionare che nella fase di stesura del presente rapporto l'AdG era in attesa di ricevere una proposta progettuale concernente la Regione Sicilia con un valore finanziario significativo (intorno agli 8 Milioni di Euro).

Inoltre, l'analisi valutativa suggerisce che le risorse restanti, nonché la riserva di efficacia, siano utilizzate per avviare una riflessione – sia interna al Ministero che con interlocutori esterni – riguardo alle seguenti progettualità:

- Al fine di prevenire la contraffazione, sviluppo in formato sperimentale e messa a disposizione delle aziende di un sistema intelligente (basato su algoritmi, opportune analisi e trasformazioni di dati, etc.) attento alle più recenti innovazioni a livello nazionale e internazionale capace di garantire i brand e l'unicità dei prodotti del *made in Italy* – focalizzandosi sulle produzioni più rappresentative dei territori target del PON - mettendo a frutto gli strumenti e le attività condotte dai soggetti istituzionali e di rappresentanza più rilevanti. A questo proposito si suggerisce che ogni riflessione su obiettivi e specifiche tecniche venga coordinata con la Direzione Generale Lotta alla Contraffazione (Ufficio Italiano Brevetti e Marchi) del Ministero dello Sviluppo Economico che ha sviluppato strumenti informativi e di raccolta dati sulle tecnologie anti-contraffazione, e con il Consiglio Nazionale Anticontraffazione e con l'Agenzia delle Dogane.

Se l'AdG del PON decidesse di perseguire tali attività, sarebbe utile integrare la logica di intervento attraverso l'inserimento di indicatori specifici capaci di misurarne le realizzazioni e gli effetti. Un possibile indicatore di output potrebbe essere "Il numero di aziende che richiedono/beneficiano dei servizi del sistema sviluppato" mentre per gli indicatori di risultato potrebbero essere ripresi quelli utilizzati per misurare gli impatti della contraffazione dal Mise-Censis²⁰.

- Un'altra direttrice potrebbe essere quella di indagare ulteriormente la possibilità di rendere disponibili i dati prodotti nell'ambito del PON – come ad esempio, il sistema di *business Intelligence* – ai potenziali utilizzatori – pur sempre nei limiti delle regole previste dalla normativa relativa alla diffusione dei dati tra le amministrazioni. Il PON legalità potrebbe supportare, attraverso progettualità ad-hoc, la definizione dei fabbisogni dei potenziali fruitori dei dati (Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, Ispettorato Nazionale del Lavoro etc.) di protocolli e di strumenti tecnici adeguati (creazione di moduli specifici per i diversi

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2018/delibera_9_2018.pdf.

¹⁹ Portale delle domande di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, accessibile al seguente link: <https://antiracketusura.interno.gov.it/gp/popupHint.php>.

²⁰ I rapporti sull'impatto economico-fiscale della contraffazione sono consultabili al seguente link: <http://www.uibm.gov.it/index.php/lotta-alla-contraffazione/osservatorio-contraffazione>.

soggetti, o solo la condivisione dei risultati di alcune analisi, etc.) in grado di mettere a frutto il capitale informativo reso disponibile da tali strumenti.

L'asse 1 appare dunque in grado di assorbire le risorse ad esso destinate in fase di programmazione, e dovrebbe avere tutte le potenzialità per assorbire eventuali risorse aggiuntive da assi che registrano più difficoltà ad avanzare (asse 4 e asse 7) dal momento che ci sono le azioni 1.1.1.B e 1.1.1.C che restano ancora da attivare e resta da capitalizzare e mettere in fruibilità alle Pubbliche Amministrazioni quanto fatto finora nell'ambito dell'azione 1.1.1.A.

6.2. Asse 2

Guardando all'avanzamento della spesa, l'asse 2 non presenta significative criticità di attuazione dal momento che ha finanziato progetti per un valore di 88 Milioni di Euro, che quasi esaurisce le risorse assegnate all'asse (98.8 Milioni di Euro). I beneficiari sembrano avere difficoltà ad impegnare le risorse e ad espletare le procedure di gara per l'acquisizione dei servizi e delle strumentazioni tecnologiche ma va segnalato che le *task-force* territoriali, quando sono state attivate, hanno fornito un utile supporto ai beneficiari nelle procedure di gara e nelle attività di rendicontazione. Ciò ha permesso ai beneficiari di inoltrare all'AdG richieste di pagamento per un valore superiore ai 18 Milioni di Euro e di ottenere il raggiungimento dei target del performance framework. Il livello di raggiungimento dei target fisici²¹, risulta molto soddisfacente dal momento che l'asse mostra la migliore performance verso il raggiungimento del target finale (già al di sopra della soglia del 65%) dell'indicatore di output.

I riscontri dei beneficiari dei sistemi di videosorveglianza segnalano che i sistemi riducono gli episodi criminosi ai danni degli operatori economici e dei beni culturali a protezione dei quali vengono installati. Va segnalato che l'unico indicatore di risultato dell'asse è la "Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento" rilevato con cadenza biennale da fonte esterna. Si suggerisce che per catturare più direttamente il contributo dei progetti alla sicurezza dei contesti in cui agiscono, la percezione di sicurezza si misuri attraverso indagini ad-hoc verso gli operatori economici dei contesti in cui i progetti operano.

Va segnalato che i progetti raggiungono anche risultati positivi inattesi e comunque non rintracciabili dagli indicatori selezionati:

- aumentando la percezione della sicurezza e offrendo agli attori economici la possibilità di operare in contesti di legalità, producono – nel medio-lungo termine - un aumento dei ricavi e un aumento dell'attrattività del consorzio ASI agli occhi delle imprese operanti al di fuori di esso.
- nei territori in cui la viabilità interna è compromessa, le migliori opere operate dai progetti favoriscono l'accesso agli agglomerati residenziali, rendendo meno necessari interventi di pubblica utilità e, quindi, una riduzione della spesa per i comuni.

Come evidenziato nel capitolo 3, l'analisi svolta porta a concludere che il focus delle attività dell'asse sul mondo produttivo riesce ad avere un effetto positivo sulle comunità delle aree strategiche individuate. La logica d'intervento – come concettualizzata in fase di programmazione - in cui si inserisce l'asse resta indubbiamente valida, soprattutto in riferimento alla scelta strategica di identificare, in quanto beneficiari primari, i consorzi ASI che, per loro mission, presidiano i bisogni dei sistemi produttivi locali in misura maggiore rispetto ai comuni. Anche la scelta di circoscrivere gli ambiti di azione dell'asse attraverso l'attivazione di una sola azione (2.1.1), che contempla attività omogenee dal punto di vista degli obiettivi e degli strumenti riduce il livello di complessità nella concettualizzazione degli interventi condotta nell'ambito di procedure concertativo-negoziali.

Si rileva inoltre che esiste lo spazio per integrare i progetti in corso con altre attività quali, ad esempio, il potenziamento di alcune strumentazioni come l'illuminazione o il monitoraggio delle falde acquifere. Quest'ultimo elemento appare cruciale dal momento che la garanzia di operare in un contesto non inquinato

²¹ Va segnalato che l'indicatore di risultato "Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento" che viene rilevato con cadenza biennale da fonte esterna (Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne) e non ancora rilevato prima della redazione del presente rapporto.

rappresenterebbe un asset essenziale per gli operatori del settore alimentare, spendibile come garanzia di qualità ai propri committenti. Per l'identificazione delle aree in cui operare il monitoraggio delle falde acquifere potrebbero essere messi a frutto i risultati delle analisi di monitoraggio del territorio effettuate da AGEA.

Nel prosieguo della programmazione, potrebbe rivelarsi opportuno creare maggiori sinergie con le attività dell'asse 3 e dell'asse 4. Infatti, potrebbe essere rilevante, attraverso una progettazione integrata, riutilizzare i beni confiscati all'interno degli agglomerati industriali per allocare, ad esempio, i luoghi adibiti ai servizi dei dipendenti degli agglomerati (come ad esempio asili nido).

Per quanto riguarda l'efficienza degli interventi vale la pena segnalare che l'AdG aveva previsto, in fase di pre-progettazione degli interventi, una stima indicativa di costi massimi per alcune strumentazioni specifiche (telecamere, ecc.) entro cui i costi sostenuti devono attestarsi. Questa stima, operata sulla base dell'analisi dei costi rimborsati per strumentazioni simili nella programmazione precedente, seppure non si configuri con la formalizzazione di costi standard, ha garantito almeno che fosse rispettato un principio di "ragionevolezza" della spesa.

In conclusione, l'asse 2 non presenta difficoltà a raggiungere gli obiettivi di spesa e di realizzazione previsti e non avrebbe particolari problemi a spendere la riserva di efficacia dell'attuazione. Inoltre, un potenziamento del supporto alla progettazione ai potenziali beneficiari delle aree target aumenterebbe la loro motivazione e il loro interesse a definire proposte nell'ambito di procedure negoziali.

6.3. Asse 3

L'asse 3 presenta una attuazione soddisfacente se si considera il volume di progetti finanziati, dal momento che ha già assorbito circa due terzi di quanto assegnato all'asse e ha raggiunto i target intermedi del performance framework. In prospettiva 2023, anche l'avanzamento fisico risulta in linea con le attese a livello di asse, se non superiore considerando i target delle operazioni selezionati.²²

Come enunciato nel capitolo 3 la strategia dell'asse 3, indirizzata alla riqualificazione dei beni pubblici dismessi e sottoutilizzati, soprattutto nel caso di beni confiscati alla criminalità organizzata, è indubbiamente ancora valida e il fabbisogno di progettualità è ben lontano dall'esaurirsi dal momento che il volume dei beni confiscati è in crescita o almeno il progetto "Open Data Aziende Confiscate", contribuisce ad alimentare lo stock di beni resi disponibili e passibili di rifunzionalizzazione. Questo argomento è ulteriormente rafforzato dal forte interesse da parte della platea di potenziali beneficiari, testimoniata dalla grande richiesta di finanziamenti registrata in risposta agli avvisi.

Le attività di rifunzionalizzazione hanno interessato sia beni pubblici che beni confiscati alla criminalità organizzata al fine di fornire sedi utili all'aggregazione sociale e ai servizi di supporto a diverse categorie di persone vulnerabili, quali le persone vittime di tratta, le donne vittima di violenza, i minori in uscita dal circuito penale, minori a rischio dispersione scolastica, migranti, ecc. I progetti selezionati hanno altresì finanziato la rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata da destinare a sedi delle forze dell'ordine sicurezza in territori fortemente gravato da problematiche sociali.

Al fine di riflettere appieno le attività dell'asse relative alla restituzione alla collettività di beni pubblici, non solo di beni confiscati, nel sistema di monitoraggio, si suggerisce di integrare gli indicatori fisici e di risultato del programma – che attualmente catturano solo le realizzazioni e i risultati riferiti ai beni confiscati – con indicatori capaci di catturare la restituzione alla collettività di beni che non siano stati oggetti di confisca. Al proposito va notato che per l'AdG nella prassi utilizza già un indicatore che permette una misurazione più attinente a queste attività, ovvero l'indicatore "Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane".

²² Tuttavia, non si può allo stato formulare un giudizio sul grado di raggiungimento dei target sugli indicatori di risultato.

L'asse 3, nonostante abbia un confine ben definito, concentrandosi su una sola azione, ha ampi spazi per soddisfare esigenze derivanti dal persistere e dall'intensificarsi di alcuni fenomeni e dai mutamenti normativi intervenuti di recente, oltre che contribuire a soddisfare l'alta domanda di progettualità già finanziate.

In sinergia con la strategia del PON, arricchita in seguito alla riprogrammazione operata nel 2018, la rifunzionalizzazione potrebbe interessare una serie di attività quali:

- La costruzione di strutture in cui accogliere i lavoratori stagionali impiegati in campo agricolo nei territori adiacenti a quelli in cui sono impiegati. Ciò, oltre a garantire la sicurezza dei lavoratori, potrebbe compendiare, nell'ottica di contrasto e superamento del caporalato, la serie di servizi che il progetto "Fi.Le Filiera Legale" (finanziato nell'ambito dell'asse 7) e i progetti si propone di coprire (l'incrocio domanda-offerta e il trasporto dei lavoratori).
- L'adibizione di strutture per l'accoglienza (case-rifugio) e il supporto all'empowerment delle vittime di caporalato che denunciano alle autorità competenti la loro condizione lavorativa, in modo da garantirne la protezione da eventuali ritorsioni dei datori di lavoro denunciati insieme a percorsi finalizzati all'inclusione socio-lavorativa.
- L'utilizzo degli immobili confiscati alle organizzazioni criminali per fornire un'abitazione alle famiglie in emergenza abitativa anche come forma per sopperire alla penuria di spazi abitativi popolari e ridurre il fenomeno dell'occupazione abusiva per fini abitativi. Ciò risponderebbe anche ad una possibilità prevista dal Decreto Sicurezza, ossia quella secondo cui i beni immobili confiscati siano dati in affitto "sociale" alle famiglie in condizioni di disagio.
- Supportare l'immissione dei beni confiscati che abbiano un valore artistico-culturale (come beni culturali, edifici di pregio artistico e opere d'arte) nel circuito culturale, educativo ed artistico. Questa attività prenderebbe piede, a partire dai dati prodotti nel progetto "Open Data Aziende Confiscate", con la mappatura e la catalogazione dei beni di potenziale interesse culturale. Ciò presupporrebbe necessariamente il coinvolgimento necessario del MIBAC (Ministero per i beni e le attività culturali) e delle soprintendenze regionali che – in collaborazione con ANBSC e Libera - hanno già sperimentato attività simili in Campania e Calabria e potrebbero avere interesse ad usufruire di dati e strumenti ulteriori e ad estendere l'attività ad altre regioni.
- Favorire l'interesse e l'accesso ai fondi agricoli confiscati alla criminalità organizzata valorizzando e portando a sistema le esperienze e le sperimentazioni condotte sul territorio nazionale favorendo l'integrazione con gli strumenti sviluppati grazie al PON. In primis, il PON potrebbe farsi promotore dell'upgrade del progetto "Banca Nazionale delle Terre Agricole"²³ gestito da ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) seguendo due direttrici:
 - Promuovendo l'integrazione dei dati sviluppati dal progetto "Criminal Focus Area" a titolarità di AGEA e quelli del progetto "Open Data Aziende Confiscate" così da fornire ad ISMEA elementi per un racconto georeferenziato del bene in modo che l'eventuale acquirente abbia più informazioni possibili sul bene, sul possibile utilizzo e sul suo effettivo valore.
 - Promuovendo – di concerto con l'ANBSC - l'immissione "automatica" dei fondi agricoli confiscati alla criminalità organizzata nella "Banca".
- In un'ottica di programmazione futura si potrebbe perseguire l'assegnazione dei terreni resi disponibili ai soggetti del terzo settore valutando la fattibilità di creazione di strumenti di finanza di impatto sociale legate all'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata in cui a titolo esemplificativo il Ministero dell'Interno, nell'ambito del PON potrebbe costituire uno specifico "Fondo Social Impact" per attivare uno

²³ La "Banca nazionale delle terre agricole", istituita dall'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, costituisce l'inventario completo dei terreni agricoli che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi.

strumento finanziario innovativo che raggiunge una serie di obiettivi, tutti compatibili con la strategia del PON:

- sopperire alle difficoltà delle organizzazioni del terzo settore a reperire le risorse per il recupero e la ri-funzionalizzazione dei terreni sottratti alla criminalità organizzata e il loro rafforzamento e consolidamento.
- rispondere alle esigenze di inclusione sociale di particolari target group (migranti, vittime di tratta, donne vittime di violenza, minori in uscita dal circuito legale, ecc.).
- produrre un cambiamento positivo nelle comunità di riferimento dal punto di vista sociale misurabile, in grado di generare una riduzione dei costi che il sistema pubblico dovrebbe sostenere per l'organizzazione di servizi di welfare e di supporto e per le prestazioni socio-assistenziali.

I finanziamenti dovrebbero poter essere richiesti da imprese sociali e associazioni che implementano servizi e programmi sociali di interesse per la comunità. Gli interventi prenderebbero la forma del prestito o del prestito partecipativo con un tasso di interesse pari a zero. Il “Fondo Social Impact” potrebbe essere caratterizzato da due elementi principali:

- la partecipazione di investitori privati interessati ad investire nei progetti che ritengono in grado di raggiungere impatti sociali misurabili e, di conseguenza, capaci di generare al contempo rendimento economico.
- Il ritorno economico (all'investitore privato e all'organizzazione del terzo settore) derivante dalla realizzazione – nella misura prevista in fase progettuale attraverso una serie di indicatori - degli impatti previsti e dalla loro “monetizzazione” calcolata sul risparmio derivante dal mancato utilizzo di altre politiche e altri servizi.

6.4. Asse 4

L'asse 4 presenta una attuazione soddisfacente se si considerano le criticità che hanno interessato la sua attuazione. Infatti, sono stati raggiunti i target intermedi in misura sufficiente a permettere l'accesso alla riserva di performance, nonostante il valore dei pagamenti certificati sia inferiore all'85%. I progetti finanziati assorbono – come testimoniato dal valore della capacità di impegno - poco più di metà delle risorse assegnate. In termini di avanzamento fisico, le operazioni selezionate sembrerebbero prefigurare un raggiungimento dei target degli indicatori di output al 2023, soprattutto qualora sia dato seguito alle attività sulla priorità d'investimento 9v per l'autoimpiego e le microimprese.

La ragione principale alla base di tali ritardi è stata l'introduzione del Decreto Sicurezza che ha comportato, per i progetti avviati e in fase di avvio, un periodo di incertezza rispetto allo status giuridico degli immigrati che era possibile coprire nelle attività. Di conseguenza è stato necessario un ripensamento dei destinatari in modo da rispecchiare le novità normative introdotte dal Decreto assicurando la pertinenza rispetto ai fabbisogni iniziali e il raggiungimento dei target di destinatari finali.

Nonostante ciò, i progetti (avviati nell'ambito dell'azione 4.1.1.A) potranno rimanere sostanzialmente invariati nei contenuti e, l'introduzione del Decreto, offre all'AdG anche la possibilità di arricchire i contenuti dei servizi di supporto informativo e i gruppi target della formazione: alcune aree di attenzione, in sinergia con le attività dell'Asse 7, potrebbero essere i servizi di supporto informativo e legale alle vittime di caporalato – anche finalizzato a facilitare la denuncia - o servizi di informazione di base sulle regole del mercato del lavoro ai migranti regolari così da ridurre il rischio che essi finiscano nel circuito dello sfruttamento. Nel fare ciò, una strada da percorrere potrebbe essere rappresentata dal coinvolgimento della rete dei CPIA – Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti²⁴ diffusi su tutto il territorio nazionale, da attivare attraverso l'interlocuzione con il

²⁴ I CPIA sono istituzioni scolastiche autonome che realizzano un'offerta formativa finalizzata a favorire e a sostenere l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta italiana (con età superiore ai 16 anni)

MIUR. I CPIA potrebbero, infatti, essere attori rilevanti per sperimentare moduli formativi innovativi fortemente incentrati sulle tematiche della legalità. I CPIA offrono già percorsi formativi che coprono moduli di formazione civica, in alcuni casi nell'ambito di accordi sottoscritti con le Prefetture. Il PON Legalità potrebbe essere il contesto più adeguato per sperimentare moduli che vadano oltre la conoscenza dei diritti e doveri dei cittadini italiani e stranieri in Italia e della conoscenza dei principi costituzionali e affrontino, ad esempio, le regole principali che regolano i mercati del lavoro, le istituzioni e le organizzazioni non governative a cui rivolgersi per ricevere servizi socio-sanitari nei territori di residenza o dimora, percorsi di responsabilizzazione genitoriale, i rischi derivanti da una condotta criminosa – anche attraverso metodologie che favoriscano l'immedesimazione nelle vittime di reati e l'utilizzo di testimonianze privilegiate quali ad esempio i figli delle persone condannate. Per aumentare l'efficacia di tali azioni, il PON potrebbe incoraggiare, attraverso avvisi specifici, progettualità di rete che tengano insieme enti locali, soggetti privati e organizzazione del terzo settore capaci di definire iniziative che tengono conto del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali.

Per quanto riguarda le attività finalizzate al supporto degli immigrati è di particolare pertinenza la scelta di operare in continuità con il FAMI – che è focalizzato sui servizi di prima accoglienza - coprendo la parte relativa all'integrazione socio-lavorativa. Alcune attività previste dal PON appaiono, alla luce dei mutamenti di contesto intervenuti, meno utili rispetto al periodo in cui il PON veniva redatto. Questo concerne, nella prospettiva del valutatore i servizi per agevolare la domanda e l'offerta alloggiativa dal momento che l'esigenza primaria è quella di aumentare le strutture da adibire a residenze per gli immigrati e le famiglie in condizione di disagio abitativo.

Il rafforzamento delle competenze degli operatori dedicati alle attività di accoglienza e integrazione svolte presso gli SPRAR potrebbe riguardare il supporto alla specializzazione nei servizi dedicati ai minori stranieri non accompagnati dal momento che, in seguito all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, rappresenteranno un gruppo ancora più rilevante rispetto al totale della popolazione degli ospiti degli SPRAR e il cui supporto richiede competenze specifiche.

Va anche sottolineato che il PON copre gruppi target e attività generalmente coperti dai POR (migranti e supporto all'imprenditorialità), rendendo dunque indispensabile un coordinamento con le AdG dei POR finalizzato ad identificare le particolari vulnerabilità da coprire o le tipologie di attività da finanziare con il PON, per evitare sovrapposizioni. Una strada potrebbe essere quella – inaugurata con il PON – che permette al Ministero dell'Interno, in partnership con l'Ente Nazionale Microcredito, di diventare promotore di un approccio innovativo all'inclusione lavorativa dei migranti, quella della formazione e dell'affiancamento finalizzato a favorire l'accesso al microcredito. Ciò passerebbe attraverso la creazione di una filiera specializzata che implica la creazione di nuovi partenariati basati sull'entrata di soggetti diversi rispetto ai sistemi di enti formativi accreditati nelle regioni, che assicurino il consolidamento di un nuovo sistema di creazione di nuovi lavori e di inclusione sociale da lasciare in eredità al Paese. Nella prospettiva del valutatore, il successo di questa sperimentazione potrà avere, nel lungo termine, dei risvolti che vanno ben oltre la formazione e il supporto alla creazione d'impresa, ad esempio:

- Creare modelli di supporto all'imprenditorialità attraverso il microcredito da poter utilizzare anche nei paesi di origine dei migranti attraverso i programmi di cooperazione;
- Contribuire a promuovere un cambiamento di prospettiva rispetto alle politiche di supporto per i migranti mentre si diffonde tra la popolazione straniera, attraverso gli esempi di chi conclude con successo un percorso di formazione all'imprenditorialità, la consapevolezza di poter essere ambizioso rispetto alle proprie possibilità nel Paese di cui si è ospiti.

e straniera per aumentare le possibilità occupazionale e una più consapevole partecipazione alla vita civile e sociale.

Al fine di assicurare l'allineamento con le strategie nazionali, si suggerisce che riguardo alla promozione della capacità di impresa, tenga conto delle riflessioni in corso su eventuali aggiustamenti al Piano Nazionale Integrazione, a titolarità del Ministero dell'Interno.

I progetti dell'azione 4.1.2, finalizzati a sostenere soggetti a rischio devianza attraverso la costruzione di percorsi alternativi dal sistema criminale, hanno realizzato principalmente attività formative per prevenire comportamenti antisociali attraverso approcci innovativi anche attraverso sperimentazioni di innovazione sociale caratterizzate da una forte apertura al territorio in modo da sollecitarne le risorse al fine di inclusione e riattivazione di giovani in uscita dal circuito penale. Tuttavia, un tema che sembra essere stato affrontato in misura minore nella prima fase di programmazione è quello della prevenzione del bullismo, o meglio della criminalità minorile, che sono entrambi fenomeni in crescita su tutto il territorio italiano, soprattutto in alcuni contesti urbani del sud.

L'Osservatorio Nazionale Adolescenza ha registrato che nel 2017, su un campione di ottomila ragazzi, nella fascia tra i 14 e i 18 anni, il 28% è stato vittima di bullismo tradizionale e l'8,5 per cento di cyberbullismo. Il 30% dei preadolescenti è stato vittima di bullismo tradizionale e il 10% di cyberbullismo. O ancora il 74% dei ragazzini tra i 14 e i 19 anni che subisce questi episodi di violenza non lo racconta in famiglia. Una sottodimensione del bullismo riguarda i comportamenti criminali che coinvolge da protagonisti i minori come il fenomeno delle baby gang. Mentre per bullismo si intende la prepotenza persistente attuata verso uno specifico soggetto spesso vulnerabile per etnia, identità sessuale, aspetto fisico o condizione psicofisica, per baby gang si intende invece un gruppo rigidamente strutturato nei ruoli, che commette azioni devianti e criminali, che prevede dei rituali di ingresso e prove di coraggio, assimilabili a quelle delle organizzazioni criminali adulte. Nel 2016 sono stati più di 18 mila i ragazzi condannati per vari reati che sono stati presi in carico dai servizi sociali italiani. Inoltre tra i delitti commessi da minorenni (44.462) più di 12 mila sono contro la persona.

Mentre il fenomeno del bullismo, nella sua accezione primaria, è oggetto di attenzione sistematica e di progettualità *ad-hoc* da parte del sistema dell'istruzione²⁵ e dalle reti di soggetti del terzo settore, il fenomeno nella sua accezione criminale non è ancora presidiato nella stessa misura. Il PON Legalità, che persegue contemporaneamente l'obiettivo di supportare l'inclusione sociale di giovani a rischio devianza e l'aumento della legalità nei contesti a più alta concentrazione di criminalità, avrebbe, nell'ambito dell'Asse 4, la cornice entro cui sperimentare progettualità in grado di integrare azioni che affrontino il fenomeno, guardando anche alle esperienze di altri Paesi, secondo un approccio pluridimensionale che:

- affronti la tendenza, da parte dei minori che commettono reati, a minimizzare l'importanza e la gravità dell'azione commessa perché è il contesto che non lascia scelta.
- sviluppi percorsi formativi di educazione alla legalità attraverso l'immedesimazione nelle vittime di reati e utilizzo di testimonianze privilegiate quali, ad esempio, i figli delle persone condannate che hanno completato un percorso di allontanamento dal percorso criminale.
- attivi la loro capacità riflessiva e di autoregolazione del comportamento, in funzione pro-sociale anche attraverso processi di riconciliazione tra il minore che commette reato e la vittima.

Si suggerisce di sperimentare questo tipo di progettualità attraverso procedura negoziale con i servizi sociali dei comuni (ad esempio, Napoli o Bari) in cui negli ultimi anni si sono registrati eventi criminosi riconducibili a gruppi di minori organizzati, in modo strutturato o occasionale. Si raccomanda di perseguire un approccio negoziale diretto con i comuni che si sceglie di supportare, piuttosto che attraverso inviti aperti alle Città Metropolitane che – vista l'esperienza degli inviti pubblicati in precedenza – potrebbero mostrare un basso

²⁵ Il MIUR ha pubblicato, in una prima versione del 2015 e in una versione aggiornata nel 2017, le "Linee di Orientamento per la prevenzione e il contrasto al cyber bullismo", disponibili al seguente link: <https://www.altalex.com/~media/Altalex/allegati/2017/allegati-free/Miur%20linee%20guida%20cyberbullismo%202017%20pdf.pdf>.

interesse, probabilmente perché attività simili sono più facilmente finanziabili nell'Ambito del PON Città Metropolitane.

Le altre due azioni previste nel programma finalizzate a supportare le imprese sociali che gestiscono i beni confiscati alla criminalità organizzata (4.2.1.) e a prevenire e contrastare i fenomeni di racket e usura (4.2.2) non sono state attivate, non sono state attivate dal momento che nella prima fase la scelta dell'AdG è stata quella di concentrarsi sull'inclusione dei migranti.

L'azione 4.2.1, seppure diversa nelle finalità e nei destinatari, nei contenuti è fortemente sinergica con l'azione 5.2.2 finalizzata allo sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione di beni e imprese confiscati. Si suggerisce che, al fine di assicurare maggiore efficienza e di coerenza interna al PON e nella misura possibile, si persegua l'univocità nei contenuti soprattutto in riferimento alle attività di supporto e consulenziale in ambito gestionale, finanziario giuridico e di marketing. Ciò potrebbe essere perseguito già nell'ambito delle procedure concertative già intraprese con i potenziali beneficiari per questo tipo di attività (ad esempio, Unioncamere).

Rispetto alla seconda azione (4.2.2), come anticipato in riferimento all'asse 1, in sinergia con la strategia del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, l'asse 4 permetterebbe di finanziare attività di informazione sul territorio in cui operano le aziende tese a responsabilizzare le aziende verso la restituzione del mutuo al fine di non "svuotare" il Fondo e permettere di supportare altre aziende, combinato ad un accompagnamento integrato di mentoring e supporto manageriale durante la fase di ripresa, che a sua volta favorisce la restituzione. Queste attività di sensibilizzazione potrebbero essere più efficaci coinvolgendo le vittime di usura e racket che hanno beneficiato del Fondo e hanno avuto successo. A testimonianza dell'attenzione dell'AdG verso questa azione, va segnalato che la stesura del presente rapporto coincide con l'avvio di un progetto mirato al potenziamento del contrasto ai fenomeni di antiracket e di usura in Campania.

6.5. Asse 5

L'asse 5 presenta un certo ritardo di attuazione che si sostanzia nella prefigurazione del mancato raggiungimento – seppur per uno scarto relativamente ridotto – del target finanziario di performance framework.

A questo riguardo va sottolineato che il valore delle spese certificate e degli indicatori di output dell'asse è attribuibile ad un solo progetto ("SISFOR"). Ciò è dovuto principalmente ai ritardi con cui le attività dei progetti sono entrate nel vivo per via della difficoltà delle Prefetture e degli enti locali a portare a termine le procedure di gara per i servizi di formazione secondo le regole e le procedure del PON e della mancanza di esperienza pregressa con i progetti finanziati dai fondi strutturali. Tuttavia, il feedback delle Prefetture e degli enti locali - beneficiari dei progetti di supporto ai nuclei di supporto all'ANBSC, alla redazione e monitoraggio dei piani anticorruzione e allo scouting dei fondi europei - sembra essere pienamente positivo rispetto all'utilità e all'efficacia del supporto ricevuto dalle *task-force* territoriali.

Questo riscontro, combinato al fatto che i progetti consentono facili economie di scala indica che ci sarebbe spazio per estendere i contenuti della formazione (azione 5.1.1.B) oltre che per estendere la progettualità ai comuni che non ne hanno ancora beneficiato, a patto che questi siano supportati in misura ancora più forte da parte delle *task-force* territoriali. Alcuni contenuti possibili potrebbero riguardare gli aggiornamenti normativi riguardanti gli appalti pubblici o l'utilizzo dei dati esistenti – inclusi quelli sviluppati nell'ambito del PON, come "Criminal Focus Area", al fine di identificare, ad esempio, sospetti reati legati alle conformità catastali. Un'altra direzione possibile è quella di preparare i funzionari degli enti locali e le organizzazioni del terzo settore alla possibilità - prevista dal Decreto Sicurezza - che un immobile confiscato alle organizzazioni criminali sia dato in affitto "sociale" alle famiglie in condizioni di disagio.

Mantenendo validi i risultati attesi dell'asse ci sarebbe spazio, nell'ambito dell'azione 5.1.1.B, ispirandosi all'esperienza di alcuni comuni italiani, per promuovere la creazione di "Consulte antimafia" all'interno delle amministrazioni comunali, composte da esperti e da personalità di garanzia, che abbiano in sé i valori

dell'onestà, dell'intransigenza, della non ricattabilità e dell'incorruttibilità. Il PON potrebbe operare seguendo due fasi:

1. Sviluppare linee guida per i comuni sui criteri e le procedure per la selezione dei componenti delle commissioni antimafia, per il loro funzionamento interno e per la definizione delle funzioni a loro assegnate, dal supporto alla politica, al supporto alle vittime, al rappresentare un punto di raccolta di informazioni sui fenomeni, al rappresentare il punto di riferimento per la promozione della cultura della legalità e per le associazioni che si occupano di temi legati alla mafia.
2. Una volta che le Consulte Antimafia si sono costituite, fornire formazione – anche online - ai componenti sulla normativa antimafia, sulle evoluzioni dei fenomeni mafiosi e su come espletare le funzioni in quanto componenti della commissione.

L'analisi di campo mostra che le forze di polizia beneficiano della multidisciplinarietà della formazione ricevuta nell'ambito dell'azione 5.1.1.A (strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario, illeciti negli appalti, etc.). Nella prospettiva di favorire la cooperazione finalizzata a migliorare il contrasto ai reati di rilievo internazionale e al fine di aumentare l'attività di contrasto alle organizzazioni criminali italiane che operano all'estero potrebbe essere utile rafforzare la capacità delle forze di polizia di effettuare formazione e l'affiancamento alle forze di polizia di altri Paesi per fornire loro gli strumenti di comprensione dei fenomeni e gli strumenti operativi utili a contrastarlo. Inoltre, l'intensità del fenomeno della contraffazione²⁶ suggerisce che il PON faccia propri la prevenzione e il contrasto al fenomeno, anche utilizzando le risorse da sbloccare con la riserva di attuazione. L'intervento del PON in questo ambito potrebbe perseguire due direttrici:

- formazione delle forze di polizia a partire dalle esperienze di successo di alcuni territori (come, ad esempio il Piano Pugliese Anti-contraffazione) o di portatori di interesse o enti specializzati nella formazione nei confronti di istituzioni, aziende e forze di polizia (come ad esempio Indicam – Associazione Italiana per la lotta alla Contraffazione).
- sensibilizzazione sul tema della contraffazione di coloro che si occupano del trasporto delle merci, sia esso via mare, via gomma, via aereo, tramite servizi postali e corriere, nonché l'utente finale sui rischi e le conseguenze derivanti dall'acquisto di prodotti contraffatti, non solo per l'economia legale ma anche per la propria salute e sicurezza. Considerando che ci si sta sempre più muovendo verso un mercato digitale, la prevenzione dovrà passare anche attraverso un'opera di responsabilizzazione degli intermediari online, affinché effettuino maggiori controlli su quanto venduto sulle loro piattaforme.

Entrambe le attività, per preservare la filiera di legalità e i livelli di occupazione nei territori target, potranno concentrarsi sulla tutela dei prodotti agro-alimentari più rappresentativi della propria economia (olio, vino, etc.).

Le azioni di formazione previste nell'ambito dell'azione 5.2.2 hanno dato principalmente supporto ai Nuclei di supporto all'ANBSC stabiliti presso le Prefetture, anche se finora non hanno ancora potuto valorizzare appieno le attività dell'asse 3 relative al recupero infrastrutturale dei beni confiscati e dell'asse 4 per il rafforzamento delle imprese sociali che gestiscono i beni confiscati. Quando il progetto di "Open Data Aziende Confiscate" sarà portato a termine, le azioni di formazione e di consulenza – affidate a soggetti specializzati - potranno valorizzare i dati prodotti e resi disponibili all'ANBSC e supportare le analisi dello stato di salute dell'azienda, la predisposizione i business plan e piani marketing.

Non tutte le azioni previste nel PON sono state attivate, resta infatti non attivata l'azione 5.2.1 finalizzata a valorizzare la sezione *open data* del sistema informativo sulle aziende confiscate, sviluppato nell'asse 1 dal momento che il sistema "Open Data Aziende Confiscate" è in fase di completamento. Tuttavia, dal momento che le procedure di progettazione dei contenuti della formazione e l'individuazione dei beneficiari e dei soggetti attuatori richiedono tempi lunghi, si suggerisce che queste potrebbero prendere avvio prima del completamento del sistema open data. Si suggerisce anche di tarare i contenuti della formazione sui fabbisogni - identificati attraverso una sistematica analisi dei fabbisogni - degli attori che si ritroveranno ad utilizzarli e/o ad utilizzare i risultati delle analisi. Altre attività, previste dal PON, che vale la pena attivare al fine

della creazione di filiere produttive operanti in un contesto di legalità. A tal fine si suggerisce di selezionare 2 /3 territori ad alta concentrazione di beni confiscati e una serie di tematiche/settori di mercato (turismo ecosostenibile, agricoltura biologica, etc.) – sfruttando i risultati delle attività di monitoraggio dei beni confiscati sviluppate nell’asse 1 - e pubblicare un avviso per incoraggiare la creazione di reti locali capaci di definire progetti in modo autonomo. Per favorire una progettazione di qualità, sarebbe utile che, in seguito alla pubblicazione della call, il PON svolgesse attività di informazione e supporto alla progettazione nei territori selezionati, da finanziare anche nell’ambito dell’asse 6.

In conclusione, l’asse 5 seppure stia registrando un ritardo (sia rispetto agli altri assi che rispetto al raggiungimento dei target a medio termine), presenta spazi per aumentare il volume di progetti su azioni “pronte all’uso” come le attività di supporto ai comuni e per mettere in cantiere attività caratterizzate da una buona innovatività. In alternativa si suggerisce di riproporre, nell’ambito di una eventuale riprogrammazione, il trasferimento di parte delle risorse ad un altro asse che registra una ancora più alta capacità di assorbimento.

6.6. Asse 7

L’asse 7 è quello che, nonostante sia stato inserito nel 2018, nell’ambito della riprogrammazione, ha maggiormente risentito dei mutamenti politici e normativi intervenuti. Il quadro attuativo evidenzia un ritardo importante, soprattutto rispetto alla selezione delle operazioni e all’avanzamento degli indicatori fisici. Inoltre, la performance relativa agli obiettivi intermedi configura la non attribuzione della riserva di efficacia dell’attuazione nonché l’apertura di una procedura da parte della Commissione Europea che valuti la possibile sospensione dei pagamenti. L’AdG, anche nel quadro del monitoraggio rafforzato e di un costante confronto con la Commissione Europea, ha nel frattempo messo in atto tutte le misure necessarie ad una rapida accelerazione delle attività, inclusa la pubblicazione di avvisi sulle linee per le regioni in transizione e più sviluppate ed è in procinto di pubblicare le relative graduatorie per le operazioni selezionate. L’asse è nato con l’ambizione di contribuire a migliorare la gestione dell’impatto migratorio dal momento che i flussi di migranti negli ultimi anni hanno messo particolare pressione al sul sistema di accoglienza.²⁷ Durante la messa in opera delle progettualità dell’asse, sono intervenuti cambiamenti significativi – sostanziatosi nel Decreto Sicurezza - che hanno richiesto una rimodulazione delle attività dovuta al restringimento della platea dei destinatari delle attività che esclude i beneficiari di protezione umanitaria.

Nella prima fase di attuazione – in continuità con la programmazione precedente – nell’ambito dell’azione 7.1.1 - è stata data priorità al recupero, all’adeguamento e allestimento di beni immobili pubblici per favorire l’inclusione sociale dei soggetti vulnerabili. Ciò è stato fatto attraverso il finanziamento di un unico grande progetto (“Io Gioco Legale”) nato nell’ambito del Piano Azione e Coesione 2007-2013 e direttamente gestito dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, finalizzato a promuovere il rispetto delle regole, l’integrazione e l’inclusione sociale attraverso lo sport. La scelta di far transitare questo progetto – nato per promuovere l’integrazione e l’inclusione sociale, attraverso lo sport, dei giovani e non solo dei migranti – nell’asse 7, è stata accompagnata dalla scelta di prediligere, nella distribuzione dei finanziamenti, i comuni con strutture specializzate all’inserimento dei migranti per dare ulteriore sostegno alla loro accoglienza. Al fine di riflettere questa scelta – pienamente pertinente rispetto alla strategia del PON - nella formulazione dell’azione 7.1.1, si suggerisce di renderla esplicita nel testo del programma o nella RAA.

L’esperienza pregressa dei soggetti (principalmente comuni e regioni) incaricati della pianificazione dell’accoglienza e al reperimento delle fonti di finanziamento più adeguate in cui far ricadere le attività che compongono l’accoglienza (mediazione culturale, assistenza medica, corsi di lingua, etc.), mostra che è difficile districarsi, di volta in volta, tra la varietà degli strumenti disponibili, ognuno con le proprie tempistiche e le proprie procedure. Al fine di agevolare la loro attività, l’AdG del PON potrebbe sfruttare tutti i margini possibili per finanziare le attività di cui sopra riducendo il rischio di “frammentare” eccessivamente i

²⁷ Nel 2017 sono stati accolti nel sistema SPRAR 36.995 persone a fronte di 29.761 accolti nel 2015. In aggiunta, i minori soli accolti nel corso del 2017 sono stati 3.127, confermando il costante incremento già riscontrato negli anni precedenti. (Fonte: Atlante SPRAR 2018, Atlante SPRAR 2016).

finanziamenti con requisiti e tempi di accesso diversi. Ciò rafforzerebbe, ancora di più, l'accreditamento del PON verso gli enti locali come strumento per la promozione della cultura della legalità e dell'accoglienza alle spese di una percezione largamente securitaria.

All'esigenza presentata di sopra, si aggiunge quella delle regioni per cui esiste una effettiva necessità di fornire ospitalità ai migranti impiegati stagionalmente in agricoltura e l'azione 7.2.1 è fortemente votata a questa prospettiva e pienamente in linea con il "Protocollo nazionale per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" del 2016 tra Ministero dell'Interno, Ministero dell'Agricoltura e le cinque regioni del Sud. In rispondenza a questa esigenza, il PON appare lo strumento adatto per portare a sistema modelli di servizio sviluppati in Italia che hanno dimostrato particolare efficacia e flessibilità.

Un modello da prendere a riferimento e portare a sistema in tutte le regioni (più sviluppate, meno sviluppate e in transizione), potrebbe essere quello sviluppato nell'ambito del progetto "Presidio" realizzato da Caritas Italiana che fornisce, finora in 18 località, un presidio permanente per offrire ai lavoratori impiegati nel settore agricolo o in evidente condizione di sfruttamento luoghi di ascolto, orientamento, assistenza giuridica, sanitaria e lavorativa. Nella prospettiva del valutatore, l'elemento che assicurerebbe un impatto maggiore dei servizi sarebbe – visto che spesso i luoghi di lavoro e di dimora dei lavoratori impiegati in agricoltura sono lontani dai centri e dislocati in contesti rurali – la possibilità di mettere a disposizione delle organizzazioni del terzo settore che, in rete, fornirebbero questi servizi – mezzi mobili per raggiungere gli accampamenti dove si trovano lavoratori sfruttati e in condizione di segregazione.

Come anticipato, si sottolinea la pertinenza del progetto "Fi.Le – Filiera Legale" al fine di costruire un'alternativa all'intermediazione legale di manodopera attraverso la modellizzazione di servizi di incrocio domanda-offerta e di trasporto per i lavoratori. Il successo della sperimentazione – "Fi.Le – Filiera Legale" – dipenderà dalla capacità di coinvolgere l'insieme degli stakeholder già operanti nel contrasto al fenomeno, ognuno per la sua sfera di competenza, ma a partire dallo strumento - finanziato dal PON - che aiuti a definire un prezzo fisso e faciliti l'incrocio domanda-offerta. Per assicurare massima efficacia e credibilità al progetto, sarà sin da subito cruciale assicurare alle aziende e al lavoratore servizi tempestivi e di qualità pari a quelli forniti dal caporale. A completamento della filiera, per tutelare le aziende e i lavoratori, sfruttando il contributo del partenariato del progetto, il Ministero dell'Interno dovrà farsi promotore di una sperimentazione di una forma contrattuale ad-hoc, elemento imprescindibile per definire un modello efficace, completo e trasferibile "chiavi in mano" in altri contesti. Ciò presupporrebbe un'interlocuzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al riguardo. Inoltre, si suggerisce:

- al fine di aumentare l'attrattività dell'opzione "legale" per le aziende, di offrire loro contributi finanziari se assumono lavoratori stagionali attraverso il progetto "Fi.Le – Filiera Legale", per un numero di giornate continuative consistente, ad esempio, almeno 60 giornate di lavoro consecutive o almeno 8 mesi nell'arco di due anni.
- di accompagnare il progetto "Fi.Le – Filiera Legale" con una campagna di informazione nei territori in cui il fenomeno è più intenso, sfruttando le reti civiche locali e l'uso integrato di diversi strumenti di comunicazione (radio, social network, eventi di informazione *ad-hoc*), rivolta sia ai lavoratori – ovvero il potenziale bacino delle vittime di caporalato - che alle comunità locali in modo da porre il caporalato all'interno di un dibattito strutturato. Al fine di promuovere la denuncia, la campagna di informazione dovrebbe dare spazio al racconto libero e spontaneo dei lavoratori che decidono di condividere la propria esperienza di sfruttamento.

Una ulteriore evoluzione del progetto "Fi.Le – Filiera Legale" potrebbe essere quella di espandersi oltre la prevenzione del fenomeno nel comparto agricolo ma progettare interventi negli altri settori in cui si registra un intenso ricorso al caporalato e, in generale, al lavoro nero. Il comparto in cui si potrebbe applicare una versione "rafforzata" di "Fi.Le – Filiera Legale" è quello delle costruzioni, che registra tassi significativi di lavoro irregolare (16,6%)²⁸ e non risulta esente dal ricorso a forme di caporalato.

²⁸ Istat (2018), Economia non osservata nei conti nazionali.

Ciò potrebbe essere fatto attraverso la sperimentazione che prevenga o scoraggi il ricorso al lavoro nero e al caporalato attraverso l'identificazione di "indici di congruità" tra il volume di attività e il volume di risorse – espresso in tempo/uomo - o in Unità di Lavoro (ULA) - necessario per produrre un'unità di prodotto. Lo sviluppo di tale progettualità richiederebbe una necessaria componente analitica basata sulla misurazione omogenea della produzione, quindi è raccomandabile:

- che la sperimentazione copra un solo prodotto (ad esempio: una tipologia di pomodoro o un tipo di edificio) e un solo territorio così da ottenere dati facilmente comparabili e aggregabili sulla propria produzione e sull'utilizzo delle risorse umane.
- che ci sia un numero di aziende disponibile a prestarsi alla condivisione dei dati e a divenire "oggetto di osservazione" per comporre gli indici di congruità. Un'opzione percorribile sarebbe quella di coinvolgere le aziende che faranno parte della filiera del progetto "Fi.Le – Filiera Legale", che avendo operato la scelta della legalità nell'acquisizione delle risorse, hanno tutto l'interesse a contribuire al progetto.

Una volta che questi indici sono stati costruiti, potranno essere strumenti di aiuto per le attività di enforcement e condivise, attraverso opportuni protocolli con gli enti ispettivi (Ispettorato Nazionale del Lavoro, Guardia di Finanza, Inps, Task-Force Caporalato, ecc.) per verificare se il volume di produzione delle aziende ispezionate sia in linea con gli indici di congruità e, in caso negativo, procedere ad indagini ulteriori.

In conclusione, l'asse 7 è senza dubbio che presenta maggiori sfide per due ragioni principali: i) l'ambizione di sperimentare e portare a sistema modelli di intervento particolarmente innovativi su ambiti nuovi per il Ministero dell'Interno, come la prevenzione del Caporalato; ii) l'adozione del Decreto Sicurezza che ha impattato in modo determinante sulle prospettive di raggiungimento dei suoi obiettivi strategici e dei target di spesa. Seppure l'asse presenti ampi spazi per realizzare progettualità innovative e consistenti dal punto di vista finanziario, capaci di assorbire buona parte delle risorse ad esso assegnate, è difficile che queste attività riescano ad assorbire agevolmente la totalità delle risorse (199 Milioni di Euro) nel tempo rimasto da qui a fine programmazione. Pertanto, si suggerisce di verificare la possibilità di proporre, nell'ambito di una riprogrammazione, il trasferimento di una parte consistente delle risorse (in misura superiore ad un quarto delle risorse programmate) verso assi che hanno dimostrato una capacità di assorbimento più facile come l'asse 3 e l'asse 2.

7. Conclusioni e raccomandazioni di carattere generale

In questo capitolo saranno presentate le risultanze di maggior rilievo derivate dall'analisi e saranno suggerite raccomandazioni di carattere strategico e operativo valide per l'intero PO. Le valutazioni presentate di seguito rispecchiano il punto di vista esterno e indipendente del valutatore e non esauriscono le riflessioni possibili.

L'analisi valutativa evidenzia un più marcato progresso finanziario in riferimento agli assi 1, 2 e 3, soprattutto in relazione al costo delle operazioni selezionate. Per gli assi 4 e 7, l'avanzamento finanziario appare più frastagliato: le priorità di investimento 9ii (asse 4) e 9b (asse 7) mostrano un avanzamento relativo più marcato mentre quest'ultimo risulta contenuto o pressoché nullo per le priorità 9v (asse 4) e 2c (asse 7).²⁹ Per quanto riguarda la distribuzione fra categorie di regione, la totalità del progresso registrato – in totale allineamento con la strategia del PON - si concentra nelle regioni meno sviluppate.

L'avanzamento fisico registra un certo ritardo, soprattutto in riferimento agli indicatori di output degli assi 1, 3 e 7. Si registra altresì un ritardo nella valorizzazione degli indicatori di risultato, che può essere parzialmente spiegato dalla quota molto ridotta di progetti la cui data prevista di completamento è antecedente al 31 dicembre 2018. L'analisi valutativa suggerisce come i ritardi nell'avanzamento degli indicatori fisici (di output e risultato) potrebbero essere spiegati dalla tardiva valorizzazione degli indicatori piuttosto che da ritardi effettivi, anche in virtù del fatto che le operazioni sono in corso di attuazione.

A tal proposito, qualora gli obiettivi di output delle operazioni già selezionate venissero confermati dalla loro attuazione, la situazione si mostrerebbe più favorevole, soprattutto per l'asse 1, 3 e 4.

I target intermedi (*performance framework*) si considerano raggiunti per gli assi 1, 2, 3 e 4. Inoltre, la gran parte degli indicatori selezionati per il performance framework salvo 4 (tutti riferibili all'asse 7) superano il 65% del loro target intermedio, il che implica che l'ipotesi di grave carenza è esclusa per gli assi da 1 a 5. Si prefigura invece la mancata attribuzione della riserva di performance in relazione alle risorse assegnate all'asse 5 nonché alle regioni in transizione e più sviluppate dell'asse 7. Per quest'ultimo, sempre in riferimento alle sole regioni in transizione e più sviluppate, la condizione di grave carenza dovrebbe dar luogo ad una procedura ulteriore di monitoraggio dal parte della Commissione. Va tuttavia evidenziato che l'AdG, anche nel quadro del monitoraggio rafforzato e di un costante confronto con la Commissione Europea, ha nel frattempo messo in atto tutte le misure necessarie ad una rapida accelerazione delle attività, inclusa la pubblicazione di avvisi sulle linee per le regioni in transizione e più sviluppate ed è in procinto di pubblicare le relative graduatorie per le operazioni selezionate.

Sulla base delle analisi svolte, si può dunque affermare che l'attuazione del PON manifesta alcuni ritardi e alcune criticità. Essi tuttavia non sono imputabili ad una carenza di programmazione strategica e ad insufficienti capacità gestionali dei processi da parte dell'AdG. È altresì da escludere che i ritardi attuativi dipendano da un'errata configurazione degli interventi o da una mancata ownership delle azioni da parte dell'AdG che ha fatto del presidio dell'intero ciclo di attuazione, dalla concettualizzazione alla rendicontazione dei progetti, il suo elemento caratterizzante.

Si possono segnalare, come elementi intrinseci al programma che hanno condizionato in maniera trasversale l'attuazione nella prima fase di programmazione, i seguenti elementi:

- la complessa architettura del programma, unica nel panorama dei Programmi Operativi Nazionali: due fondi (FSE e FESR), quattro obiettivi tematici (2, 3, 9, 11), sette assi (incluso quello dedicato all'Assistenza Tecnica), svariate azioni e tematiche (antifrode, *cyber security*, gestione dei beni

²⁹ Interessante notare come in riferimento alla priorità 2c, guardando ai primi dati 2019, vi sarà un overbooking di risorse per le regioni meno sviluppate, con un costo delle operazioni selezionate pari a circa una volta e mezza l'allocatione totale.

- confiscati, monitoraggio del territorio, anti-usura e antirackett, inclusione sociale, prima accoglienza e integrazione dei migranti, contrasto al caporalato, *capacity building*, ecc.).
- la forte ambizione e la grande portata di innovatività che il PON persegue, mettendo a frutto l'esperienza e i risultati delle passate programmazioni. Infatti la volontà di affiancare una logica legalitaria e culturale ad una logica meramente securitaria, già inaugurata nella programmazione del PON Sicurezza 2007-2013, è stata consolidata dal perseguimento di una forte integrazione di diversi strumenti che sono "alla frontiera" dello sviluppo tecnologico con politiche fortemente sperimentali e "di visione" per fare fronte a fenomeni e problemi, caratterizzati da forti elementi di peculiarità (come la gestione e la restituzione alla collettività dei beni confiscati alla criminalità organizzata o il contrasto del fenomeno del caporalato). L'introduzione del FSE operata in questa programmazione è l'anello fondamentale per la progettualità integrata e per consolidare la coerenza interna del programma. L'introduzione del FSE ha comportato una fase di studio necessaria di un mondo nuovo per il personale del Ministero dell'Interno che ha dovuto familiarizzare con nuove procedure, nuove progettualità e una nuova platea di stakeholder.
 - La necessità di sintonizzazione strategica ed operativa dell'AdG con l'intero sistema di soggetti – di rilievo nazionale e locale, di natura pubblica, privata e privato-sociale – che contribuiscono a definire ed attuare le politiche, le strategie e i servizi negli ambiti coperti dal PON. Infatti buona parte delle energie dell'AdG, nella prima fase della programmazione, piuttosto che sulla pubblicazione di avvisi e sulla progettazione, si è concentrata sullo sviluppo dei meccanismi di governance esterna e multi-livello (soprattutto attraverso la firma di protocolli d'intesa) necessari al fine di cercare l'allineamento tra gli obiettivi del PON con gli obiettivi strategici dei soggetti responsabili di attuare le strategie del Paese rispetto agli ambiti del PON.

Gli elementi elencati sopra, seppure non abbiano agevolato la partenza a regime delle attività del PON, hanno permesso al Ministero dell'Interno, di assumere la responsabilità di soggetto catalizzatore di una serie di aggiustamenti al sistema essenziali per affrontare sfide sistemiche su cui attualmente operano attori diversi ma manca un presidio unico; esempi sono il monitoraggio del territorio, la gestione dei beni confiscati, la prevenzione e il contrasto delle frodi, il contrasto al caporalato, ecc. Nell'assumere questa responsabilità promuove una sorta di "rivoluzione" nel modo di fare amministrazione attraverso la produzione di un capitale vasto di dati originali (come quelli del progetto "Criminal Focus Area" e "Open Data Aziende Confiscate") e la loro messa in fruizione, anche in formato *open*.

Un elemento esterno che ha avuto un impatto significativo solo su alcuni assi è il cambiamento di indirizzo politico che ha portato all'approvazione del Decreto Sicurezza, intervenuta nel momento in cui il PON era in fase di assestamento e di entrata a regime in seguito ad una riflessione che aveva portato ad una coraggiosa e profonda revisione del PON, che aveva portato addirittura all'aggiunta dell'asse 7, il più ambizioso e il più consistente di tutto il PON in termini finanziari. Se sui cambiamenti di indirizzo politico l'AdG non ha potere di intervenire, va però evidenziata la sua capacità di mettere in campo soluzioni in grado di dare, anche in un contesto normativo profondamente modificato, sostanza allo spirito di innovatività su cui l'asse era improntato e di incorporare progettualità importanti.

Tra gli elementi di natura procedurale che hanno influenzato il PON, seppure non nella misura da compromettere l'attuazione, vanno menzionati:

- La difficoltà del personale del Ministero dell'Interno ad occuparsi dell'intero ciclo della programmazione: dalla progettazione, all'istruttoria, alla gestione e al monitoraggio degli interventi, che come anticipato, richiede un presidio forte da parte del Ministero dell'Interno. Queste difficoltà risultano essere maggiori nella gestione dei due assi FSE (4 e 5), caratterizzati – in termini comparati con il FESR – da una gestione più impegnativa e complessa in ragione sia della sua regolamentazione di livello comunitario sia della gestione delle attività di formazione e assistenza finanziate nell'ambito del PON. La soluzione adottata è stata quella di affidarsi all'Assistenza Tecnica e al supporto delle *task-force* territoriali che è fortemente apprezzata dal personale del Ministero dell'Interno e da tutti i beneficiari. Va tuttavia evidenziato che ciò non assicura la crescita di competenze all'interno del

Ministero rispetto alle sfide derivanti dalla volontà del Ministero di porsi come catalizzatore di politiche nuove e complesse che richiedono una forte padronanza dei temi oggetto degli interventi.

- La difficoltà dei beneficiari nelle attività legate alle procedure di appalto, alla gestione, al monitoraggio e alla rendicontazione. Tuttavia l'azione delle *task-force* territoriali, è largamente apprezzata dai beneficiari, soprattutto dai meno strutturati e con meno esperienza nella gestione di progetti finanziati dai fondi strutturali, rilevanti soprattutto per gli assi 2, 3 e 5. Al fine di promuovere la formulazione di idee progettuali, sarebbe importante attivare – usando le risorse dell'Assistenza Tecnica – azioni strutturate e continuative di accompagnamento alla progettualità, anche arricchendo i contenuti del supporto offerto dalle *task-force* territoriali. Inoltre, i beneficiari trarrebbero vantaggio dalla possibilità di condividere con l'AdG tutte le informazioni.

Come già anticipato, la strategia generale del PON e la sua autenticità non ha motivo di essere modificata nella sostanza dal momento che è pertinente rispetto al contesto e ai suoi mutamenti. Tuttavia, il quadro attuativo del PON, per come emerge dalla valutazione, suggerisce la necessità di accelerare l'attuazione di alcune azioni non ancora avviate o la cui realizzazione appare in evidente ritardo (prioritariamente 4.2.1, 4.2.2, 5.2.1).

Inoltre, è raccomandabile prendere in considerazione l'ipotesi di ridurre la dotazione finanziaria delle azioni la cui attuazione si caratterizza per la combinazione di una serie di fattori: uno stanziamento avvenuto più tardi, stanziamento iniziale corposo e l'incidenza significativa di fattori endogeni. È il caso prioritariamente delle azioni dell'asse 7 e, in parte, dell'asse 5 che potrebbero cedere parte delle proprie risorse – incluse quelle derivanti dalla mancata allocazione della riserva di efficacia - alle azioni per cui è maggiore la domanda, l'asse 3 in primis.

È evidente che le eventuali modifiche in riduzione dovranno trovare corrispondenza nella modifica – al rialzo o al ribasso a seconda dei casi – degli indicatori di output e/o di risultato ad esse collegati. Per quanto riguarda le prime, modifiche al rialzo in particolare potrebbero riguardare gli assi 2 e 3, non solo in virtù di eventuali ulteriori allocazioni finanziarie ma anche in adeguamento alle già molto favorevoli stime di output delle operazioni selezionate, le quali eccedono i target 2023 a livello di asse.

In conclusione, l'attuale quadro consente ampi margini di azione nel restante periodo di programmazione. Considerando nel complesso gli ambiti di azione del PON nell'orizzonte temporale di un anno si può concludere che l'attenzione dell'AdG dovrebbe rivolgersi:

- ad impostare, sin da subito, le progettualità delle azioni non ancora attivate ma che sono evidentemente ancora pertinenti rispetto alle esigenze del contesto, 4.2.1, 4.2.2, 5.2.1 in primis.
- a fare propri, incorporandoli nell'operatività del PON, ambiti nuovi su cui il Ministero dell'Interno, assecondando lo spirito sperimentale del PON, potrebbe porsi come catalizzatore di nuovi modi di programmazione e gestione delle politiche. Questi ambiti tematici sono, ad esempio, la prevenzione della contraffazione e della protezione del "*made in Italy*", il bullismo violento nella sua terminazione criminosa (fenomeno delle baby-gang, per intendersi), la sperimentazione del *social impact investing* nella gestione dei beni confiscati.
- Valorizzare quanto prodotto nell'ambito del PON nella prima fase di programmazione al fine di sostanziare ulteriormente il ruolo del PON in quanto "promotore di nuovi modi di fare amministrazione". Nella pratica questo si può perseguire in due modi:
 - Favorendo il contatto tra i beneficiari dei progetti più significativi (come: "Open Data Aziende Confiscate", "Nuovo Sistema di Business Intelligence", "Fi.Le – Filiera Legale", "F.A.S.I.", etc.) attraverso un percorso di animazione che miri ad identificare in che modo i risultati delle attività dei progetti (soprattutto i dati originali prodotti o messi in fruibilità) possano potenziare altri progetti e essere utili al sistema di *stakeholder* coinvolti negli ambiti attinenti a quelli dei progetti. Questa attività, se compiuta in modo efficace, porterebbe alla definizione di nuove progettualità di forte impatto per l'intero sistema.

- Conducendo valutazioni, anche prima del termine delle attività, dei progetti più significativi in termini di rilevanza strategica e finanziaria in modo da identificarne gli impatti e i processi attuati così da fornire elementi utili ad apportare, laddove necessario, modifiche migliorative.
- Riflettere, al fine di ridurre il peso delle attività di gestione e di verifica delle spese sostenute, sulla possibilità di applicare forme di costi standard per le attività di formazione degli assi 4 e 5. Si ritiene che i costi standard possano trovare una più facile applicazione nell'ambito dell'asse 5, per le attività formative replicate nei diversi progetti abbiano contenuti uguali (ad esempio, il supporto ai comuni per lo scouting di Fondi Europei).
- Ultimo ma non per importanza, procedere in tempi brevi alla messa a regime del sistema informativo (ERA) per la sorveglianza, la gestione, il monitoraggio, il controllo e la certificazione. Ciò soddisferà l'esigenza, emersa forte nel corso dell'analisi valutativa, di facilitare le attività di gestione e lo scambio dei dati tra i beneficiari e l'AdG.

Allegati

Elenco interviste

NOME	DATA
Ilaria Colombis, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 4 e per l'Asse 7	22 Febbraio 2019
Antonia Sestito, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 4 e per l'Asse 7	22 febbraio 2019
Caterina Quero, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 1	26 Febbraio 2019
Antonella Gallucci, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 2	26 Febbraio 2019
Giulio Montanari, referente del progetto "Fi.Le Filiera Legale" – Borsa Merci Telematica Italiana – Asse 7	5 Marzo 2019
Andrea Gioco, referente del Ministero per l'Asse 6	5 Marzo 2019
Francesco Nicotri, referente delle "Attività programmate nell'ambito del Protocollo d'Intesa della regione Puglia" – Regione Puglia – Asse 7	8 Marzo 2019
Silvia Lorenzin referente del progetto "Criminal Focus Area" – Agenzia per le erogazioni in agricoltura AGEA – Asse 2	8 Marzo 2019
Daniela Lombardi, referente del progetto "Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione" – Prefettura di Caserta – Asse 5	13 Marzo 2019
Laura Antonucci, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 3	14 Marzo 2019
Valentina Carleo, referente del Ministero dell'Interno per l'Asse 3 e per l'Asse 5	14 Marzo 2019
Carlo Tramontana, referente del progetto "Sicurezza e ambiente nella terra dei fuochi: infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientali nelle aree ASI Caserta" – Consorzio ASI della provincia di Caserta – Asse 2	14 Marzo 2019
Raffaele di Lauro, referente del progetto "D.I.G.Á., lotta alla dispersione a Giugliano per la legalità" – Comune di Giugliano – Asse 3	15 Marzo 2019

Antonio Calenda, referente del progetto “Rafforzamento del nucleo di supporto all’ANBSC” – Prefettura di Catanzaro – Asse 5	15 Marzo 2019
Giovanni Nicola Pes, referente del progetto “F.A.S.I., formazione autoimprenditoria startup immigrati” – Ente Nazionale per il Microcredito – Asse 4	19 Marzo 2019
Dottor Paolo Mariani, referente del progetto “Nuovo sistema di business intelligence” – INPS – Asse 1	26 marzo 2019
Dottor Giuseppe Del Medico, referente del progetto “Open data aziende confiscate” – UnionCamere – Asse 1	28 Marzo 2019