



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

Sintesi non tecnica del rapporto di valutazione

9 luglio 2019

Premessa

In data 17 Settembre 2018, il Ministero dell'Interno ha affidato alla Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) il servizio di *Verifica di efficacia dell'attuazione del Programma Operativo Nazionale (PON) Legalità 2014-2020*.

Il presente rapporto illustra gli esiti delle attività di analisi condotte da FGB 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.

Approccio metodologico

La valutazione ha coperto tutti gli obiettivi tematici (OT) coperti dal PON, ovvero:

- l'OT 2 (Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime),
- l'OT 3 (Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese),
- l'OT 9 (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione),
- l'OT 11 (Rafforzare la capacità istituzionale della autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente).

La valutazione, avente natura mista – di impatto e di processo – ha analizzato, ad uno stadio intermedio, l'attuazione del PON Legalità.

Gli obiettivi della valutazione sono stati: i) misurare i risultati dell'attuazione del PON Legalità a fine dicembre 2018, ii) verificare l'adeguatezza dell'impianto programmatico in relazione alle evoluzioni del contesto, iii) fornire elementi cognitivi, informativi e valutativi rispetto ai risultati conseguiti, iv) analizzare la performance del programma in termini di avanzamento procedurale, finanziario e fisico, individuando i punti di forza e gli elementi ostativi alla sua piena attuazione, v) verificare l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di governance.

L'analisi ha adottato un approccio metodologico misto: sia analisi desk e analisi dei dati di monitoraggio, sia analisi di campo, realizzata attraverso interviste dirette ai responsabili di asse e ai beneficiari di un campione di progetti: in totale, sono state realizzate 17 interviste.

Il report di valutazione ha innanzitutto ricostruito la logica di intervento, analizzando, a livello di asse, bisogni, input e attività, *stakeholder*, link con le attività degli altri assi, output, risultati ed impatti. Per verificare la pertinenza della strategia del programma rispetto ai mutamenti del contesto, si è cercato di comprendere - attraverso l'analisi desk e l'approfondimento con i referenti degli assi e con i beneficiari - in che misura il contesto si fosse modificato rispetto al momento in cui il programma veniva concepito.

La valutazione ha altresì analizzato il sistema di governance e l'efficienza degli strumenti e delle procedure adottate. La sezione del rapporto dedicata all'analisi dell'attuazione – condotta sia a livello di programma che a livello di asse – è stata condotta principalmente sui dati di monitoraggio forniti dal Ministero dell'Interno. Attenzione particolare è stata dedicata all'avanzamento verso i target intermedi del performance framework e alle riflessioni sugli elementi ostativi e i punti di forza.

Sulla base delle analisi della pertinenza, della governance e dell'attuazione si è poi proceduto all'analisi – per asse - dell'efficacia, alla formulazione di riflessioni valutative e di suggerimenti su come sviluppare nuove progettualità. Il report si conclude con un ultimo capitolo dedicato a conclusioni e a raccomandazioni di carattere generale.

Il PON Legalità 2014-2020 in breve

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 del PON 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 Legalità è un programma multi-fondo (a valere sia sul Fondo Europeo Regionale di Sviluppo che sul Fondo Sociale Europeo) e si articola in sette assi:

- **Asse 1** ("Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata")
- **Asse 2** ("Rafforzare le condizioni di legalità nelle aree strategiche per lo sviluppo economico")
- **Asse 3** ("Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico")
- **Asse 4** ("Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità")
- **Asse 5** ("Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata")
- **Asse 7** ("Accoglienza e integrazione migranti")
- **Asse 6** ("Assistenza Tecnica").

La tabella seguente presenta la distribuzione delle risorse tra gli assi.

Tabella 1 – 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%

Il quadro dell'attuazione

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).¹ 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.

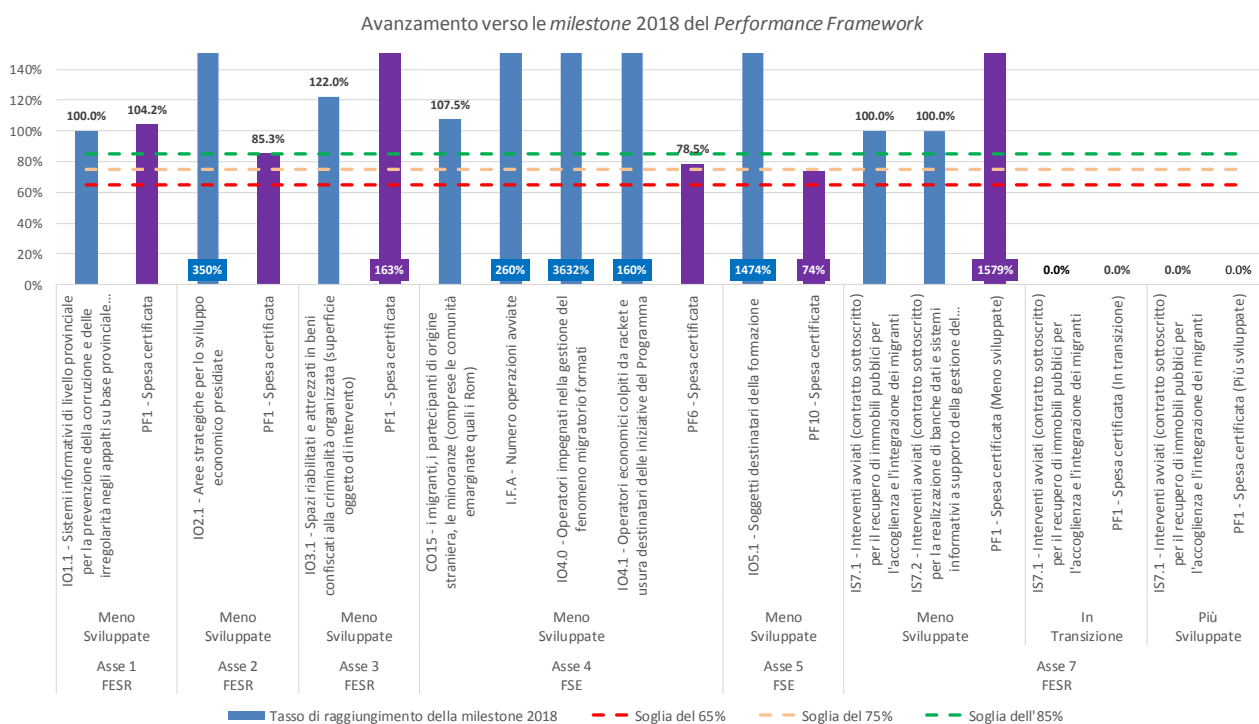
Inoltre, se si considera la somma dei target degli indicatori di output previsti a livello di ogni singola operazione, è possibile verificare, per ogni asse, se questi garantirebbero, qualora raggiunti, di centrare i target finali. L'esercizio mostra una situazione molto più favorevole soprattutto per l'asse 3, 4 e 1 mentre dei ritardi sembrano persistere per l'asse 5 e 7.

Il performance framework

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.

¹ 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 1 - Avanzamento degli indicatori selezionati per il Performance Framework verso il loro target intermedio (2018), per indicatore ed asse



Principali riflessioni valutative

Sulla base delle analisi svolte, si può affermare che l'attuazione del PON manifesta alcuni ritardi e alcune criticità. Questi tuttavia non sono imputabili ad una carenza di programmazione strategica e ad insufficienti capacità gestionali dei processi da parte dell'Autorità di Gestione (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 confiscati, monitoraggio del territorio, anti-usura e antiracket, inclusione sociale, prima accoglienza e integrazione dei migranti, contrasto al caporalato, *capacity bulding*, 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'assumersi questa responsabilità promuove una sorta di "rivoluzione" nel modo di fare amministrazione, soprattutto attraverso la produzione di un capitale vasto di dati originali.

Principali raccomandazioni di carattere generale

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 maggiore ritardo.

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 alle azioni per cui è maggiore la domanda, l'asse 3 e l'asse 2.

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.

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 prioritariamente:

- ad impostare, sin da subito, le progettualità delle azioni non ancora attivate nel 2018 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.", ecc.) 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.