

**MINISTERO DELL'INTERNO  
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA**

**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE  
“LEGALITÀ” 2014/2020**

**SINTESI PUBBLICA<sup>1</sup>  
RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE 2017  
(ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 9, del Regolamento (UE) n.  
1303/2013)**

---

<sup>1</sup> Il presente documento è caricato su SFC2014 come allegato alla Relazione.



## **PREMESSA**

---

Il presente documento rappresenta la Sintesi dei contenuti della Relazione di Attuazione Annuale del Programma Operativo “Legalità” (anno 2017), redatta per ottemperare a quanto indicato al paragrafo 9 dell’Art. 50 del Regolamento (UE) n.1303/2013. Lo stesso paragrafo prescrive la pubblicazione della Relazione di Attuazione Annuale e della relativa Sintesi dei contenuti.

## **I CONTENUTI DELLA RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE**

---

La Relazione di Attuazione Annuale contiene le informazioni relative all’attuazione del Programma; la struttura del documento segue quanto indicato al paragrafo 2 dell’articolo 50 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Sono dunque fornite, tra le altre, le informazioni relative all’attuazione degli Assi prioritari (avanzamento finanziario, di output e di risultato), nonché all’avvio di azioni specifiche a seguito del processo di riprogrammazione del Programma. Inoltre, sono fornite informazioni relative alle disposizioni adottate dall’Autorità di Gestione per assicurare la qualità e l’efficacia dell’attuazione del Programma, in particolare per quanto concerne i problemi di natura gestionale e le eventuali misure correttive adottate.

La Relazione di Attuazione Annuale 2017 contiene le informazioni relative all’attuazione del Programma Operativo “Legalità” 2014-2020 alla data del 31 dicembre 2017.

## **PANORAMICA DELL’ATTUAZIONE DEL PON “LEGALITÀ”**

---

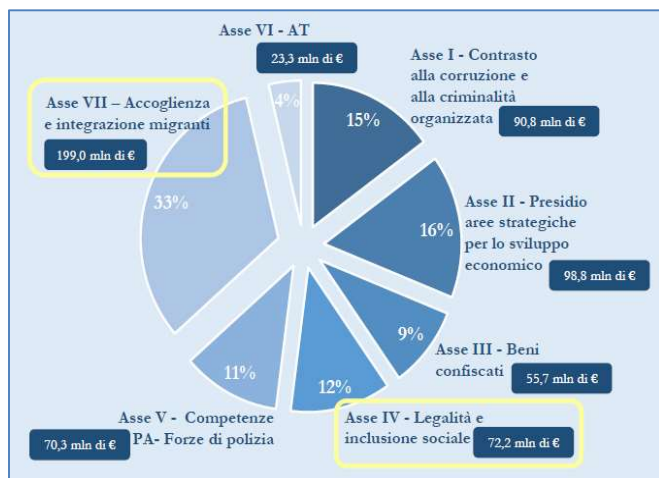
Nell’ambito della Politica di Coesione Europea, il PON Legalità 2014-2020 rappresenta lo strumento volto a rafforzare le condizioni di legalità per cittadini e imprese, con il fine di dare nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorare la coesione sociale in particolare delle c.d. “Regioni meno sviluppate” (Campania/Puglia/Basilicata/Calabria/Sicilia), caratterizzate da fenomeni criminali eccezionali che pongono un significativo freno alle potenzialità di sviluppo socio-economico.

### **Le direttrici del PON Legalità**

- (1) Rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione
- (2) Supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive
- (3) Inclusione sociale e sostegno all’economia sociale
- (4) Potenziamento del sistema per l’accoglienza dei migranti

All’inizio del 2018, a seguito del completamento del processo di riprogrammazione, il Programma ha esteso il suo raggio d’azione alle “Regioni in transizione” (Molise/Abruzzo/Sardegna) e alle “Città Metropolitane”, limitatamente al tema dell’accoglienza e dell’integrazione dei migranti.

La gestione del PON “Legalità” 2014-2020 è affidata al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno, in un quadro di stretta cooperazione con altre istituzioni centrali e territoriali.



La dotazione del Programma, inizialmente pari a 377,7 milioni di euro, è stata incrementata a seguito della citata riprogrammazione di 232,6 milioni di euro, per la realizzazione di interventi relativi all'accoglienza ed all'integrazione dei migranti (Asse 7, introdotto *ex novo*) e all'inclusione sociale degli stessi (Asse 4). Attraverso, quindi, una dotazione di 610,3 milioni di euro, il Programma si sviluppa su 6 Assi (oltre

all'Asse 6 - "Assistenza tecnica"), caratterizzati da una forte integrazione tra azioni FESR e FSE.

Al 31 dicembre 2017, il processo di selezione ha consentito l'avvio di 63 operazioni, di cui 56 relative al FSE e 7 relative al FESR. Si tratta di un primo nucleo di interventi, il cui valore si attesta intorno a 70 milioni di euro, pari al 19% della dotazione finanziaria del Programma e, sinteticamente, riguardano: sistemi di analisi intelligente dei dati e piattaforma open data sulle aziende confiscate (Asse 1), sorveglianza tecnologica delle aree industriali di Napoli e Caserta (Asse 2), rafforzamento delle competenze degli enti locali in materia di piani anticorruzione, di *scouting* di progetti europei e di servizi innovativi in materia di legalità (Asse 5).

Dati cumulativi relativi all'andamento finanziario del Programma Operativo al 31/12/2017								
Asse prioritario	Fondo	Categoria di regioni	Finanziamento totale	Tasso di cofinanziamento	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate	Quota della dotazione complessiva coperta dalle operazioni selezionate	Spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione	Numero di operazioni selezionate
1	FESR	Meno sviluppate	90.769.334,00	75,00%	30.425.724,00	33,52%	0,00	4
2	FESR	Meno sviluppate	98.844.000,00	75,00%	9.989.000,00	10,11%	0,00	2
3	FESR	Meno sviluppate	55.720.000,00	75,00%	0,00	0,00%	0,00	0
4	FSE	Meno sviluppate	46.920.000,00	75,00%	0,00	0,00%	0,00	0
5	FSE	Meno sviluppate	70.306.667,00	75,00%	22.338.594,00	31,77%	0,00	56
6	FESR	Meno sviluppate	15.106.667,00	75,00%	9.293.618,00	61,52%	58.661,26	1
<b>Totale</b>	<b>FESR</b>	<b>Meno sviluppate</b>	<b>260.440.001,00</b>	<b>75,00%</b>	<b>49.708.342,00</b>	<b>19,09%</b>	<b>58.661,26</b>	<b>7</b>
<b>Totale</b>	<b>FSE</b>	<b>Meno sviluppate</b>	<b>117.226.667,00</b>	<b>75,00%</b>	<b>22.338.594,00</b>	<b>19,06%</b>	<b>0,00</b>	<b>56</b>
<b>Totale generale</b>			<b>377.666.668,00</b>	<b>75,00%</b>	<b>72.046.936,00</b>	<b>19,08%</b>	<b>58.661,26</b>	<b>63</b>



La portata informativa del set di indicatori di risultato e di output appare ancora limitata, in quanto gli indicatori comuni di output sono stati valorizzati sulle operazioni che, alla data del 31.12.2017, risultano avviate, registrando di conseguenza una scarsa progressione degli indicatori di risultato.

A tal proposito, si evidenzia che la riprogrammazione del Programma ha permesso la ridefinizione del valore di base e del valore *target* relativi ai suddetti indicatori, in linea con gli obiettivi finanziari e fisici previsti dal Programma stesso, da conseguire alla data del 31.12.2018.

#### **L'ATTUAZIONE DEGLI ASSI PRIORITARI**

---

In questa sezione si propone una descrizione dei principali elementi che hanno caratterizzato l'attuazione del Programma, descrivendo i punti salienti in base ai quali l'attuazione per Asse prioritario abbia contribuito al raggiungimento dei singoli obiettivi specifici.

**L'Asse 1**, “Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata”, registra il maggior volume di impegni finanziari, per un importo pari a 30,4 milioni di euro, corrispondenti a circa il 33% della sua dotazione.

Nel 2017 sono stati ammessi a finanziamento quattro interventi relativi a sistemi di analisi intelligente dei dati, servizi professionali di *empowerment* in ambito appalti e anti-corruzione e ad una piattaforma *open data* sulle aziende confiscate. Questi progetti sono funzionali all'incremento degli *standard* di trasparenza, legalità ed efficacia dell'azione amministrativa, rafforzando la capacità degli enti di respingere i fenomeni di corruzione e di infiltrazione criminale, nonché di gestire il patrimonio confiscato. Preso atto dell'attuale livello di avanzamento delle iniziative ammesse a finanziamento - per le quali si rileva l'avvio di buona parte delle azioni previste nei propri cronoprogrammi - si ritiene il livello attuativo dell'Asse in linea con gli obiettivi finanziari da perseguire nel corso del 2018.

**L'Asse 2** “Rafforzare le condizioni di legalità delle aree strategiche per lo sviluppo economico” prevede la realizzazione di interventi di presidio tecnologico per la sorveglianza di aree strategiche per lo sviluppo economico. L'Asse presenta impegni pari a 10 milioni di euro, circa il 10% della propria dotazione. Nel 2017 sono stati finanziati due progetti strategici di sorveglianza per la sicurezza ed il monitoraggio ambientale nelle province di Napoli e Caserta; ulteriori progetti riguardanti le altre regioni target sono in avanzato stato di definizione e se ne prevede l'ammissione a finanziamento entro la prima metà del 2018. Sono inoltre in fase di studio progettualità finalizzate all'installazione di apparati di ripresa intelligenti a salvaguardia degli attrattori culturali delle regioni meno sviluppate, in collaborazione con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT).

Il livello attuativo dell'Asse e le prospettive per il 2018 sono in linea con gli obiettivi finanziari da raggiungere.



**L'Asse 3** “Favorire l’inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico” finanzia interventi relativi alla valorizzazione di beni immobili pubblici anche confiscati alla criminalità organizzata, per il raggiungimento di specifici obiettivi di integrazione e inclusione. In linea con quanto previsto dal PO, è stata avviata un’attività di confronto istituzionale con le Regioni meno sviluppate al fine di individuare le aree e le priorità di intervento sul territorio.

L’attività concertativa intrapresa ha portato all’emanazione, tra la fine del 2017 e l’inizio del 2018, di specifici Avvisi pubblici diretti agli Enti locali delle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, assegnatori di beni confiscati per la selezione di iniziative di recupero e riuso di tali beni, per una dotazione complessiva di circa 56,2 milioni di euro. Nell’ambito della Regione Basilicata - considerata l’esiguità dei beni confiscati localizzati nel territorio regionale – sono state attivate due procedure concertativo-negoziali con le Amministrazioni comunali assegnatarie dei beni confiscati, prevedendo un impegno a valere sul Programma di circa 2 milioni di euro.

Le iniziative avviate permetteranno il conseguimento dei target previsti nel 2018.

**L'Asse 4** “Favorire l’inclusione sociale e la diffusione della legalità”, dedicato all’inclusione sociale delle fasce deboli e a rischio emarginazione della popolazione, è stato riprogrammato nel corso del 2017, con un aumento delle risorse di per 25,3 milioni di euro, finalizzate al rafforzamento delle azioni destinate all’inclusione sociale e lavorativa degli immigrati regolari e dei richiedenti asilo. La riprogrammazione ha rallentato il processo attuativo che, comunque, tra la fine del 2017 e l’inizio del 2018 ha mostrato segni di ripresa con l’ammissione a finanziamento delle seguenti iniziative presentate dall’Ente Nazionale per il Microcredito, che svilupperà un progetto del valore di 15 milioni di euro finalizzato a realizzare percorsi formativi volti all’inclusione socio-lavorativa di circa 3.000 migranti e del Ministero della Giustizia, impegnato nella realizzazione di percorsi formativi a favore di 150 ex detenuti e 350 minori in fase di uscita o usciti dai circuiti penali, nonché azioni per il rafforzamento delle competenze dei relativi operatori, per un valore progettuale di 4 milioni di euro.

Nell’ottica di rafforzare la sinergia con il Fondo FAMI (il Fondo comunitario per i migranti e i richiedenti asilo), l’Amministrazione ha, inoltre, deciso di cofinanziare tre Avvisi diretti a migliorare i servizi per l’accoglienza e l’integrazione dei migranti.

Sono infine in fase di studio con il Ministero del Lavoro soluzioni orientate all’inserimento lavorativo dei Minori Stranieri Non Accompagnati, con l’obiettivo di concludere le relative procedure valutative entro la prima metà del 2018

L’Amministrazione è, inoltre, impegnata nella definizione di una procedura a favore delle vittime di racket e di usura da attivare, a seguito dell’interlocuzione con tutti gli attori nazionali e locali coinvolti, entro la prima del 2018.

Le iniziative avviate nell’ultimo scorcio del 2017 e all’inizio del 2018 rendono conseguibili gli obiettivi previsti nel 2018.



L'Asse 5 "Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata" registra un valore degli impegni pari a 22,3 milioni di euro, corrispondenti a circa il 31% della sua dotazione. L'Asse finanzia interventi di rafforzamento delle competenze specifiche degli attori istituzionali preposti alla prevenzione e al contrasto della criminalità e delle infiltrazioni criminali nei circuiti amministrativi e socio-economici. Sono stati ammessi a finanziamento 56 progetti presentati dalle Prefetture delle regioni meno sviluppate relativi a servizi di supporto ai Comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione, nello *scouting* di fondi europei e gestione dei progetti e per il rafforzamento del nucleo di supporto all'ANBSC (Autorità Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati) attivo presso le Prefetture. Sebbene risultino in fase di completamento le procedure di affidamento attuate dalle Prefetture, si registra un ritardo attuativo determinato dalla complessità delle procedure stesse.

In ragione del ritardo descritto il Ministero ha inteso avviare una specifica iniziativa di assistenza tecnica in loco, al fine di affiancare il personale nel superamento delle criticità riscontrate.

Nell'ambito delle azioni di formazione finalizzate alla prevenzione e al contrasto dei reati emergenti e al rafforzamento delle competenze, è in fase di predisposizione uno specifico Avviso rivolto agli operatori delle Forze di Polizia impegnati nelle regioni meno sviluppate e agli operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio.

Le misure di supporto e assistenza attivate dal Ministero all'inizio del 2018 consentiranno il raggiungimento degli obiettivi previsti nel 2018.

L'Asse 6 "Assistenza Tecnica" persegue l'obiettivo di accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione del Programma attraverso il finanziamento di soluzioni gestionali, attività di valutazione e azioni di comunicazione. L'Asse registra un valore di impegni pari a 7,7 milioni di euro, pari al 32% della sua dotazione e relativi all'erogazione di supporto specialistico e di assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione. Per quanto concerne le attività di comunicazione, si è intensificata l'azione di diffusione delle opportunità offerte dal Programma attraverso l'organizzazione di specifici eventi comunicativi e la partecipazione a momenti istituzionali di confronto (FORUMPA, etc.). Si anticipa infine la prossima emanazione del bando di gara per l'individuazione del valutatore indipendente del Programma.

L'Asse 7 "Accoglienza e dell'integrazione dei migranti", è stato appositamente costituito nell'ambito della riprogrammazione del PON ed è diretto a finanziare interventi per il potenziamento degli strumenti di accoglienza e integrazione dei migranti, anche attraverso il recupero di beni immobili pubblici, nonché interventi di natura tecnologica in grado di facilitare e rendere più efficienti e trasparenti le attività delle Amministrazioni. L'Asse indirizza le predette azioni verso un modello di accoglienza diffusa su tutto il territorio nazionale, con lo scopo di rendere maggiormente sostenibile l'accoglienza e l'integrazione per tutti gli Enti locali coinvolti nella gestione del fenomeno migratorio. L'Amministrazione ha già definito, di concerto con tutti gli attori coinvolti, una serie di misure attuative che, già al partire dal 2018, si prefiggono l'obiettivo di rafforzare la capacità di risposta del sistema nazionale di accoglienza e integrazione dei migranti.

#### ASPETTI CHE INCIDONO SUI RISULTATI DEL PROGRAMMA E MISURE ADOTTATE

La complessità attuativa del PON "Legalità" risiede innanzitutto nell'esigenza di coordinamento e complementarità con gli *stakeholder* istituzionali coinvolti negli ambiti di intervento in esso contemplati, anche al fine di escludere la sovrapposizione tra interventi centrali e locali ed assicurare azioni il più possibile combinate ed integrate. Questo aspetto, da una parte, consente di attuare il Programma in maniera sinergica rispetto ai Programmi Operativi Regionali, ma, nel contempo, ha



condizionato l'avvio delle principali azioni previste sugli Assi. A tal riguardo, solo a seguito della sottoscrizione degli appositi Protocolli di intesa con le Regioni, l'Amministrazione ha potuto attivare le misure previste per rafforzare la legalità nelle aree produttive e per recuperare i beni confiscati alle mafie, mobilitando risorse dell'Asse 2 dell'Asse 3 per più di 100 milioni di euro e coinvolgendo tutti i territori oggetto del Programma. I risultati dello sforzo profuso tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 potranno iniziare a vedersi nel corso del 2018, con un atteso miglioramento della *performance* attuative.

La Riprogrammazione del PON, completata nel 2018, con la revisione dell'Asse 4 e la costituzione del nuovo Asse 7, comporterà la firma di *addendum* ai Protocolli sottoscritti prima della Decisione comunitaria (Campania, Puglia e Calabria), mentre quelli firmati con la Basilicata e la Sicilia già prevedono le azioni per migliorare l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Ad inizio 2018 sono state concordate con le Regioni interessate le misure da inserire negli *Addendum* e la loro sottoscrizione avverrà entro giugno.

Nell'ottica di superare le difficoltà attuative riscontrate e di migliorare, in particolare, la capacità di spesa del Programma, il Ministero ha, inoltre, appurato la possibilità di rendicontare gli interventi finanziati con il PAC "Sicurezza" 2007/2013 coerenti con gli obiettivi del PON e con le previsioni del Regolamento generale in tema di ammissibilità della spesa. Tali interventi, finalizzati alla realizzazione di strutture sportive e di centri di aggregazione a favore delle fasce deboli della popolazione, permetteranno un significativo avanzamento della spesa.

Altro elemento di complessità, connesso alla riprogrammazione, è stato rappresentato dalla necessità di rielaborare la manualistica e gli strumenti del Programma, quale conseguenza dell'introduzione di nuove Linee di azione (ad es. Sistema Informativo, strumenti attuativi, strumenti di controllo, misure di contrasto al fenomeno delle frodi). Tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, sono stati, quindi, revisionati i Criteri di Selezione, il Sistema di Gestione e Controllo, i Manuali delle procedure dell'AdG e dell'AdC, i *format* adottati nella fase attuativa e di controllo, etc.

Parallelamente alle criticità descritte, legate agli aspetti contenutistici del Programma, ha inciso sull'avanzamento del Programma la tardiva operatività del sistema informativo per la gestione e il controllo delle operazioni ammesse a contributo, che ha reso più complessa la raccolta delle informazioni afferenti alle operazioni finanziate, oltreché lo scambio informativo con gli organismi comunitari e nazionali di controllo e coordinamento (ad es. Commissione Europea, MEF-IGRUE), incrementando la percezione di complessità dei processi stessi.

Al riguardo, la recente attivazione del sistema informativo DELFI - già in uso in altri Programmi Operativi Nazionali - ha reso possibile la cooperazione alla gestione elettronica delle informazioni, nel pieno rispetto dell'art. 122 del Regolamento generale ed in coerenza con le funzioni e i ruoli amministrativi (AdG, AdC, AdA, Controllori di primo livello, Beneficiari, etc.), nonché l'integrazione con le altre applicazioni e banche dati pertinenti (CUP, Sistema Nazionale di Monitoraggio).



Tale modalità di condivisione dei dati permetterà il soddisfacimento delle esigenze informative previste con riferimento alla valutazione dei *target* intermedi fisici e finanziari fissati al 31 dicembre 2018 per il conseguimento della riserva di efficacia, contribuendo a colmare un iniziale deficit informativo ad istituzioni nazionali e comunitarie relativo alle iniziative intraprese.

Un'ulteriore misura di rafforzamento riguarda l'ambito tecnico-amministrativo. È stata, infatti, attivata una struttura di assistenza tecnica *in loco* in grado di garantire un presidio continuativo presso le Prefetture “coordinatrici” delle Regioni meno sviluppate (Napoli, Potenza, Bari, Catanzaro, Catania e Palermo) e “avvicinare” il supporto ai Beneficiari che realizzano gli interventi sul territorio, nell'ottica di accelerare la loro attuazione e prevenire l'insorgere di problematiche e criticità.

I progressi nell'attuazione del Programma registrati nel 2017 e la definizione delle misure di accelerazione citate migliorano le prospettive della *performance* attuativa, contribuendo al conseguimento degli obiettivi di esecuzione finanziaria e dei risultati attesi.