

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

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

**SINTESI PUBBLICA<sup>1</sup>**  
**RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE 2018**  
**(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 Annuale di Attuazione per l'anno 2018.

## IL PON LEGALITÀ 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale (PON) “Legalità” 2014-2020, a titolarità del Ministero dell’Interno, è stato approvato dalla Commissione Europea il 20 ottobre 2015 con l’obiettivo di contribuire al rafforzamento delle condizioni di legalità per cittadini e imprese, dando nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorando la coesione sociale in particolare delle “Regioni meno sviluppate” (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), caratterizzate da fenomeni criminali eccezionali che pongono un significativo freno alle potenzialità di sviluppo socioeconomico.

Il Programma, revisionato ad inizio 2018, ha visto incrementare la propria dotazione finanziaria di oltre 230 milioni di euro, passando da 377 ad oltre 600 milioni di euro e, limitatamente al tema dell’accoglienza e dell’integrazione dei migranti, ha esteso il suo raggio d’azione alle “regioni in transizione” (Molise, Abruzzo e Sardegna) e alle 14 “Città Metropolitane”.

La strategia del PON “Legalità” agisce su due direttrici principali: da un lato contrastare la presenza di fenomeni illeciti e criminali grazie a strumenti tecnologici innovativi e intelligenti in favore della pubblica amministrazione e, dall’altro lato, realizzare nuovi modelli e nuove reti di inclusione sociale per aiutare il contesto socioeconomico delle regioni “meno sviluppate” a respingere i tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata

In tale logica, il Programma agisce sul rafforzamento della Pubblica Amministrazione (attraverso piattaforme tecnologiche di guida all’azione amministrativa, mediante l’utilizzo di sistemi di analisi intelligente dei dati e attraverso attività formative), fornendo maggiore sicurezza alle imprese in aree strategiche per lo sviluppo (sistemi tecnologici di videosorveglianza), e promuovendo strumenti per l’inclusione sociale di fasce a rischio di marginalità (migranti, ex detenuti, giovani a rischio devianza).

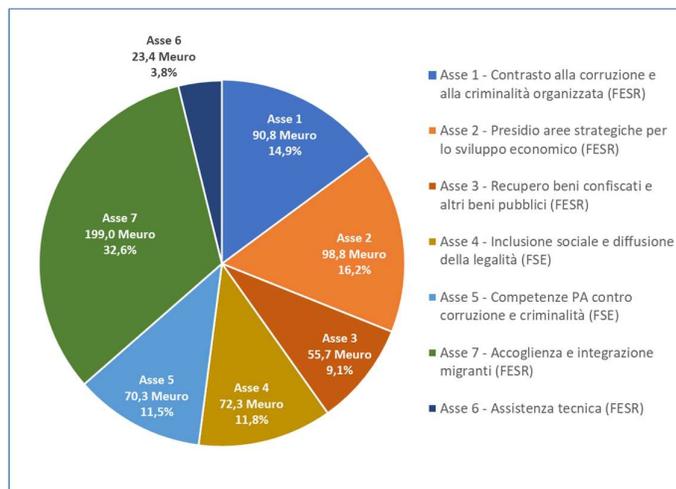
Il Programma è articolato in sette Assi prioritari, come rappresentato nella figura.

### L’ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

Al 31 dicembre 2018, sono stati complessivamente selezionati 131 progetti, di cui 59 finanziati a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e 72 a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE), per un valore complessivo pari a oltre 300 milioni di euro, assorbendo quasi la metà della dotazione finanziaria del Programma.

Gli interventi finanziati dal FESR contribuiscono per 227 milioni di euro, mentre quelli a valere sul FSE ammontano a 73 milioni di euro.

PON Legalità FESR FSE 2014-2020: assi prioritari



Si tratta di progetti in corso di esecuzione, che hanno finora generato una spesa pari a circa 80 Meuro.

Il Programma ha raggiunto l'obiettivo di spesa al 31 dicembre 2018, registrando una spesa totale certificata pari a circa 61 milioni di euro (quota comunitaria più quota nazionale), con un delta positivo di oltre nove milioni di euro.

131

Progetti selezionati, di cui 63 finanziati dal FESR e 72 finanziati dal FSE

49%

Della dotazione finanziaria del Programma già coperta dai progetti selezionati

61

Millioni di euro di spesa certificata al 31.12.2018, superiori all'obiettivo finanziario

I risultati esposti testimoniano i progressi compiuti nel corso dell'ultimo anno, possibili anche per effetto delle iniziative di accelerazione condivise con i referenti della Commissione europea e gli interlocutori nazionali (Agenzia per la Coesione Territoriale, MEF-IGRUE) nell'ambito del "monitoraggio rafforzato".

Al di là delle differenziazioni connesse alla realizzazione di ciascun Asse, appare opportuno sottolineare il conseguimento quasi omogeneo dei target fisici e finanziari al 31 dicembre 2018, per i quali si fornisce uno specifico focus nella sezione che segue.

#### FOCUS SUL PERFORMANCE FRAMEWORK

Il PON "Legalità" 2014-2020 ha ottenuto risultati complessivamente positivi per quanto riguarda il conseguimento dei target intermedi del *performance framework* fissati al 31 dicembre 2018. I target risultano totalmente conseguiti per gli Assi 1, 2, 3, 4 e solo parzialmente per gli Assi 5 e 7, come rappresentato di seguito.

#### Asse 1

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
IO1.1	Sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale (Azioni 1.1.1.A)	1	1
PF1	Spesa certificata	18.000.000,00	18.763.807,58

#### Asse 2

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
IO2.1	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate	2	7
PF1	Spesa certificata (85%)	16.150.000,00	16.210.262,22

#### Asse 3

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
IO3.1	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità	1.000	1.220,25
PF1	Spesa certificata	7.000.000,00	11.410.290,57



#### Asse 4

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
CO15	i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	800	860
IO4.0	Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati	80	2.906
IO4.1	Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma	50	80
I.F.A	Numero operazioni avviate	5	14
PF1	Spesa certificata (75%)	4.500.000,00	4.711.648,80



#### Asse 5

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
IO5.1	Soggetti destinatari della formazione	1.000	14.740
PF1	Spesa certificata (85%)	8.500.000,00	7.372.580,09

Sebbene le misure di accelerazione avviate (come la costituzione di task-force di supporto alle Prefetture) abbiano determinato il superamento di alcune criticità attuative, non è stato comunque possibile conseguire il target relativo alla spesa certificata, pari a 10 Meuro. Al 31 dicembre 2018 l'Asse ha registrato una spesa pari a 7,4 milioni di euro, ovvero il 73,7% del target previsto.



#### Asse 7

Indicatore		Target 2018	Valore realizzato
Cod.	Descrizione		
IS7.1	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 - Regioni Meno sviluppate	1	1
IS7.1	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 - Regioni in transizione	1	0
IS7.1	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 - Regioni sviluppate	1	0
IS7.2	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 - Regioni meno sviluppate	1	1
PF1	Spesa certificata - Regioni Meno sviluppate	1.000.000,00	15.793.619,35
PF1	Spesa certificata - Regioni in transizione	300.000,00	0,00
PF1	Spesa certificata - Regioni sviluppate	200.000,00	0,00

Il ridotto tempo a disposizione per il conseguimento dei target 2018 – tra la data della decisione della Commissione europea di introduzione dell'Asse 7, ossia gennaio 2018, e la data del 31 dicembre 2018 - non ha consentito il raggiungimento dei *target* fisici e finanziari per le regioni in transizione e più sviluppate. Ciò nonostante il tempestivo avvio delle procedure di selezione degli interventi (tra maggio e giugno due procedure dirette ai comuni delle regioni in transizione e alle 14 città metropolitane).

## L'ATTUAZIONE PER ASSE PRIORITARIO

L'Asse 1 del PON Legalità ha l'obiettivo di incrementare la capacità di analisi degli scenari a rischio di corruzione e infiltrazione criminale della Pubblica Amministrazione, mediante il potenziamento dei sistemi informativi di



### Ad esempio ...

Il progetto "ARGO PanOptes – Il Gigante dai cento occhi che tutto vede" prevede la realizzazione di un sistema informativo che consente, nel territorio della provincia di Napoli, di interfacciare in tempo reale diverse banche dati (archivio denunce delle Forze di Polizia, dati della motorizzazione civile, dati Schengen, etc.) e, quindi, di fornire agli operatori della sicurezza un ampio spettro informativo, fondamentale nell'attività di prevenzione e contrasto della criminalità.

supporto e la realizzazione di strumenti avanzati di trattamento e di condivisione delle informazioni. Gli interventi finanziati riguardano sistemi di business intelligence in chiave antifrode, applicazione delle TIC a fini di trasparenza, anticorruzione e legalità degli appalti, pubblicazione di open data sui patrimoni confiscati ed altre soluzioni tecnologiche e digitali per la legalità e la sicurezza

L'attuazione dell'Asse è stata potenziata nel 2018, per quanto riguarda sia il numero di progetti finanziati (passati da 4 a 7) sia gli impegni e i pagamenti. A fine anno, il costo dei progetti selezionati è pari al 73% del totale delle risorse, mentre la

spesa dichiarata dai beneficiari è il 21% del totale.

L'Asse 2 prevede la realizzazione di interventi di presidio tecnologico di aree strategiche per lo sviluppo nelle Regioni meno sviluppate, attraverso l'installazione di strumenti tecnologici fissi e mobili per il controllo del territorio e la fornitura di sistemi di intelligence (sensoristica, video analytics). Gli interventi riguardano aree industriali, porti, siti archeologici e culturali. I beneficiari dell'Asse sono sia Enti periferici, come i Consorzi di Sviluppo Industriale e le Autorità portuali, sia Amministrazioni Centrali (Ministero dei Beni Culturali, Agea).



### Ad esempio ...

Il progetto "Safety and Security per il Parco Archeologico di Pompei" mira ad innalzare i livelli di sicurezza e legalità dei siti archeologici e museali di Pompei, attraverso l'installazione di strumenti di videosorveglianza.

Nel 2018 sono stati ammessi a finanziamento 15 progetti per un totale di circa 82 milioni di euro, localizzati principalmente nelle Regioni Campania, Puglia e Basilicata. I pagamenti dei Beneficiari sono stati pari a 17,3 milioni di euro. Alla fine dell'anno, il costo dei progetti selezionati è pari all'83% del totale delle risorse mentre la spesa dichiarata dai beneficiari è il 18% del

totale.

Sono in fase di presentazione ulteriori progetti, sulla base di protocolli di intesa stipulati con le Regioni e con il MIBAC. Nel corso del 2019 saranno, inoltre, finanziate iniziative riguardanti le Regioni Calabria e Sicilia.

**L'Asse 3** ha l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero e la riqualificazione di beni pubblici, fra cui quelli confiscati alla criminalità organizzata. Anche quest'Asse ha registrato nel corso 2018 una sensibile accelerazione dell'attuazione.

Al 31.12.2018, il costo dei progetti selezionati è pari al 69% del totale delle risorse mentre la spesa dichiarata dai beneficiari è il 22% del totale.



*Ad esempio ...*

Il Progetto per la realizzazione di un "Centro antiviolenza e casa rifugio" del Comune di Palazzo San Gervasio (Basilicata) finanzia la riqualificazione di un edificio confiscato alla mafia da destinare a centro di accoglienza per donne vittime di violenza e per i loro figli. Nella struttura saranno offerti servizi di assistenza psicologica, sociale e legale.

Nel corso del 2018 sono stati finanziati 16 progetti derivanti da un Avviso pubblico congiunto con la Regione Campania: otto centri per donne vittime di violenza, quattro strutture di servizio per istituti scolastici e quattro strutture d'accoglienza per immigrati regolari. Inoltre, attraverso una procedura negoziale con i Comuni di Palazzo San Gervasio e di Matera in Basilicata, assegnatari di beni confiscati, sono stati finanziati un centro per donne vittime di violenza e un centro per l'educazione ambientale. Sono stati pubblicati, ad

aprile 2018, gli Avvisi pubblici destinati ai Comuni delle regioni Calabria, Sicilia e Puglia per il recupero e la rifunzionalizzazione di beni confiscati. Questi avvisi hanno condotto, ad inizio 2019, al finanziamento di 18 interventi in Sicilia per 18 milioni di euro e di 12 interventi in Calabria per 7,6 milioni di euro. È stato infine sottoscritto un Protocollo con l'Agenzia del Demanio finalizzato all'attivazione di una strategia comune per la valorizzazione di beni pubblici in contesti di vulnerabilità sociale.

**L'Asse 4** è dedicato all'inclusione sociale delle fasce marginalizzate e a rischio devianza della popolazione. il potenziamento della fase attuativa ha portato all'approvazione di 13 progetti per un valore di 38,2 milioni di euro. Al 31.12.2018, il costo dei progetti selezionati è pari al 53% del totale delle risorse mentre la spesa dichiarata dai beneficiari è il 7% del totale.



La concertazione con i partner territoriali e il Ministero dell'Interno ha portato all'approvazione di

*Ad esempio ...*

Il progetto "Non si tratta" -Azioni per l'inclusione delle vittime di tratta – a titolarità del Dipartimento per le Pari Opportunità, prevede la realizzazione di servizi di emersione, accoglienza e autonomia delle donne vittime di tratta, nonché specifici interventi di inserimento sociale a favore dei Minori Stranieri Non Accompagnati.

interventi quali: 1) "F.A.S.I. – Formazione, Auto-imprenditoria e Start-Up per Immigrati Regolari", attuato dall'Ente Nazionale Microcredito; 2) "NON SI TRATTA. Azioni per l'inclusione delle donne vittime di tratta", che prevede l'attivazione di unità di strada per il soccorso di potenziali vittime di tratta e la realizzazione di interventi di prima accoglienza e di supporto all'autonomia ed emancipazione sociale; 3) "P.I.T.E.R. - Percorsi di Inclusione Innovazione Territoriale ed Empowerment nel Rione Sanità di Napoli, attuato dal Comune di Napoli e dedicato a minori a rischio; 4) "Liberi di Scegliere", "A.S.I.S" e "Una rete per l'inclusione", attuati dal Ministero della Giustizia. Nel corso del 2018 sono stati finanziati anche i progetti "Io sono qui" (Autorità Garante per l'Infanzia) e "SISFOR – Sistema di formazione online delle forze dell'ordine" (Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno).

La sinergia avviata con il Programma FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) ha condotto al finanziamento di due progetti (AYLAN e FARI) per l'erogazione di servizi socio-assistenziali e due progetti (HOPE e WorkIntegration) per favorire l'inclusione sociale dei minori stranieri. Infine, è stata stipulata una convenzione con la DG Immigrazione del Ministero del Lavoro che riguarda la realizzazione di interventi di inclusione lavorativa a favore dei minori stranieri in transizione verso l'età adulta per un valore di 15 milioni di euro.

**L'Asse 5**, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, riguarda il rafforzamento delle competenze degli attori istituzionali per la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni criminali nei circuiti amministrativi e socioeconomici. L'Asse ha registrato, nel corso del 2018, un miglioramento dello stato di attuazione: al 31.12.2018, il costo dei progetti selezionati è pari al 50% del totale delle risorse mentre la spesa dichiarata dai beneficiari è l'11% del totale.



*Ad esempio ...*

Il progetto "SISFOR - Sistema di Formazione Online delle Forze dell'Ordine" del Ministero dell'Interno - Direzione Centrale Istituti di istruzione, prevede iniziative di formazione integrata destinate alle forze di polizia delle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, per il potenziamento delle competenze in materia di sicurezza.

L'Asse ha una forte proiezione territoriale: numerosi progetti (53) sono a titolarità delle Prefetture e riguardano il supporto ai Comuni nell'applicazione dei piani anticorruzione e nella gestione delle risorse comunitarie, nonché il rafforzamento dei nuclei di supporto all'Autorità Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC) attivi

presso le Prefetture stesse.

Nel corso del 2018 sono stati approvati tre "Interventi di formazione delle Forze di pubblica sicurezza centrali e locali", finanziati in favore dell'Arma di Carabinieri, del Ministero della Giustizia (Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria – Provveditorato regionale per la Puglia e la Basilicata) e dal Corpo della Guardia di Finanza. La formazione riguarda: a) strumenti di indagine di

carattere patrimoniale/finanziario per il contrasto alla criminalità organizzata; b) contrasto agli illeciti negli appalti pubblici; c) prevenzione e contrasto dei reati emergenti, in evoluzione e di rilievo internazionale. Inoltre, è stato selezionato il progetto "Formazione per la Polizia Locale della Campania" della Regione Campania.

L'Asse 7, introdotto con la riprogrammazione del 2018, finanzia interventi di accoglienza e integrazione dei migranti regolari, attraverso il recupero di immobili pubblici e la realizza-



zione di interventi di natura tecnologica, tali da rendere più efficienti e trasparenti le attività delle Amministrazioni impegnate nella gestione del fenomeno migratorio. L'Asse ha un'ampia dotazione finanziaria (199 milioni di euro) destinata alle tre categorie di Regioni, meno sviluppate (con l'80% circa delle risorse dell'Asse), in transizione (13%) e più sviluppate (8%).

*Ad esempio ...*

L'iniziativa "Io Gioco Legale", che include 50 progetti per la realizzazione di strutture sportive localizzate in comuni delle regioni meno sviluppate sede di CAS, CARA e SPRAR, da destinare ad attività di integrazione dei migranti regolari.

Nel corso del 2018, è stata ammessa al finanziamento l'iniziativa quadro "Io Gioco Legale", che include 50 progetti specifici per la realizzazione di strutture sportive localizzate in comuni delle Regioni target sede di CAS (Centri di accoglienza straordinaria), CARA (Centri accoglienza richiedenti asilo), SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). L'iniziativa ha come obiettivo generale l'integrazione e l'inclusione sociale dei

giovani attraverso lo sport. La quota della dotazione complessiva coperta dal costo di questa iniziativa è del 14,5%, mentre è del 10,6% la quota della dotazione coperta dalla spesa ammissibile.

Nel 2018 sono state inoltre avviate le iniziative a favore dei Comuni delle Regioni meno sviluppate, di quelle in transizione e delle Città Metropolitane per la riqualificazione delle strutture SPRAR/SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati). All'inizio del 2019, è stato finanziato il progetto "FI.LE. Filiera Legale" (6,1 Milioni di euro), presentato dalla Borsa Merci Telematica e diretto alla creazione di un sistema informativo per il contrasto al caporalato nella filiera del pomodoro della provincia di Foggia.

Infine, l'Asse 6 "Assistenza Tecnica" garantisce l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione del Programma attraverso il finanziamento di: (a) soluzioni gestionali per il supporto



all'attività di programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del Programma; (b) attività di valutazione, principalmente dirette a verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva adottata; (c) azioni di comunicazione, finalizzate alla divulgazione degli obiettivi e dei risultati del Programma. Nel corso del 2018 è stato dato avvio al sistema di scambio elettronico dei dati del PON ed è stato finanziato il servizio di valutazione del Quadro di efficacia dell'attuazione del Programma.

**RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO**

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), adottato dal Ministero dell'Interno nel 2015 si è rivelato uno strumento molto utile per accrescere la capacità attuativa delle diverse strutture coinvolte nel Programma, a livello sia nazionale che territoriale.

Nel 2018 è stata avviata la seconda fase del Piano, che ha puntato su ulteriori misure di rafforzamento da adottare negli ambiti della semplificazione procedurale, del personale, delle funzioni trasversali e degli strumenti comuni. Le azioni programmate sono state avviate e, in buona parte, realizzate attraverso specifici interventi di *empowerment* del personale operante presso le strutture coinvolte nelle attività di gestione e controllo del Programma, la riorganizzazione degli Uffici e altre azioni di potenziamento degli strumenti di lavoro.

#### COMUNICAZIONE

Nel corso del 2018 numerose sono state le attività di comunicazione che, grazie ai diversi piani di intervento su cui le stesse sono state sviluppate, - dal contatto diretto con i Beneficiari o potenziali tali o stakeholder in occasione di seminari e workshop a manifestazioni fieristiche, quali il FORUM PA alla comunicazione online, attraverso il sito web del Programma (<https://ponlegalita.interno.gov.it>) e il canale youtube (<https://www.youtube.com/channel/UCbs2JljlmvhSOT5k0xVagTg>) - hanno consentito di raggiungere una molteplicità di destinatari.

#### VALUTAZIONE

Nel corso del 2018 sono state avviate le attività di valutazione del Programma, che si sono concentrate sulla capacità attuativa del PON con riferimento ai *target* del *Performance Framework*. Fra i primi risultati della valutazione emergono le cause che hanno maggiormente dilatato i tempi di attuazione nella prima fase di programmazione: i) complessa architettura del Programma, caratterizzata dalla presenza di due fondi, quattro obiettivi tematici, sette Assi, diverse tematiche coperte; ii) forte ambizione e grande portata di innovatività, sostanziata nell'integrazione di diversi strumenti che sono "alla frontiera" dello sviluppo tecnologico con politiche fortemente sperimentali; iii) necessità di sviluppare una *governance* di rete per soddisfare l'esigenza di sintonizzazione dell'Autorità di Gestione con tutti i soggetti che contribuiscono a definire ed attuare le politiche coperte dal PON.