



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
legalità | 2014.2020



Addendum al Rapporto sulla capacità di governance del PON Legalità 2014-2020 – Analisi dell'avanzamento al 31.12.2021

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

13 luglio 2022



Sommario

EXECUTIVE SUMMARY	3
INTRODUZIONE	5
1. LA VALUTAZIONE DELL'AVANZAMENTO DEL PON NEL SUO COMPLESSO	6
1.1 Avanzamento procedurale	6
1.2 Avanzamento fisico	8
1.3 Avanzamento finanziario	11
2 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 1	15
2.1 Avanzamento procedurale	15
2.2 Avanzamento fisico	16
2.3 Avanzamento finanziario	19
2.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	21
3 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 2	23
3.1 Avanzamento procedurale	23
3.2 Avanzamento fisico	24
3.3 Avanzamento finanziario	26
3.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	28
4 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 3	30
4.1 Avanzamento procedurale	30
4.2 Avanzamento fisico	32
4.3 Avanzamento finanziario	34
4.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	35
5 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 4	37
5.1 Avanzamento procedurale	37
5.2 Avanzamento fisico	40
5.3 Avanzamento finanziario	42
5.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	44
6 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 5	46
6.1 Avanzamento procedurale	46
6.2 Avanzamento fisico	48
6.3 Avanzamento finanziario	49
6.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	51
7 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 7	53
7.1 Avanzamento procedurale	53
7.2 Avanzamento fisico	55
7.3 Avanzamento finanziario	57
7.4 Avanzamento finanziario a livello di procedura	59
8 CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI	61

EXECUTIVE SUMMARY

AVANZAMENTO DEL PROGRAMMA IN TERMINI PROCEDURALI, FINANZIARI E FISICI

A fronte di una **forte capacità dell'Autorità di Gestione di individuare ed approvare le operazioni** mediante procedure diversificate, di cui alcune particolarmente dispendiose in termini di tempo, **l'avanzamento in termini procedurali, fisici e finanziari presenta un andamento differenziato**, che riflette sia la complessità di un Programma articolato in termini di soggetti beneficiari ed attuatori e di fondi (con le connesse regole di rendicontazione), sia l'insorgere di fattori esogeni, quali l'emergenza pandemica, obiettivamente impattanti sull'esecuzione dei progetti e, di conseguenza, sull'avanzamento della spesa.

Nel complesso, **il Programma ha avviato un elevato numero di operazioni senza registrare, se non marginali, revoche o cancellazioni**; rispetto a queste ultime sono risultate determinanti più le condizioni di contesto specifiche (quali le modifiche alla normativa relativa ai migranti del 2018) che i fattori connessi con il governo dei **processi attuativi, ben presidiati e tuttavia, mediamente, in ritardo**. In tal senso, i fronti di maggiore criticità si registrano in relazione alle operazioni sul cui avanzamento grava una inadeguata capacità amministrativa ed organizzativa dei beneficiari, soprattutto in relazione all'intrinseca complessità procedurale delle operazioni (soprattutto la realizzazione di opere e lavori pubblici), solo in parte controbilanciata dai notevoli sforzi compiuti dell'Amministrazione nell'offrire un continuativo supporto tecnico-specialistico. **A riprova del ruolo preponderante degli aspetti di complessità normativo – procedurale sul ritardo, giova osservare il risultato attuativo, estremamente positivo, delle operazioni che si sono potute avvalere dei regimi derogatori di semplificazione** amministrativa imposti da situazioni di emergenza congiunturale.

Il risultante avanzamento finanziario vede situazioni molto differenziate a livello di Asse, con una preponderanza di procedure con **livelli di pagamento estremamente bassi**, che per quanto in taluni casi potranno essere colmati nel residuo periodo di ammissibilità della spesa, comporteranno un inevitabile riassetto delle dotazioni del Programma e del connesso Programma Complementare, **consentendo comunque la conclusione delle operazioni** e del relativo ciclo finanziario, pur in un orizzonte temporale esteso al 2026. Guardando ai **singoli assi**, emergono, fisiologicamente, situazioni differenziate.

L'Asse 1 si distingue per un valore elevato di risorse impegnate in relazione alla dotazione e per il miglior livello di capacità di spesa rispetto agli altri Assi del Programma. L'andamento positivo è dipeso, tra gli altri fattori, dalla stabilità della dotazione finanziaria, da una migliore capacità amministrativa dei beneficiari (essenzialmente grandi amministrazioni centrali, tra cui lo stesso Ministero dell'Interno), dalla natura delle operazioni (acquisizione di beni e servizi). Le procedure meno performanti sul piano della spesa, pur avviate, scontano alcuni ritardi dovuti prevalentemente a problematiche di approvvigionamento (livelli delle prestazioni da parte dei fornitori, gare CONSIP).

L'Asse 2 mostra un notevole livello di operazioni ammesse al finanziamento in overbooking e un livello di **raggiungimento dei target di output positivo**, nonostante il marcato ritardo attuativo di alcune procedure (in base ai dati al 31.12.2021, il 30% delle aree programmate risulta presidiato e otto progetti non hanno ancora attivato il presidio di nessuna delle aree oggetto di intervento), che registrano un basso livello dei pagamenti.

Il medesimo andamento (overbooking in ammissione, ritardo nell'esecuzione e nell'attuazione finanziaria) **caratterizza inoltre altri due assi: l'Asse 3**, sul quale hanno pesato forti rallentamenti in fase di avvio del Programma, ascrivibili principalmente alla natura territoriale degli interventi (fase di concertazione iniziale; tempi lunghi degli enti territoriali per completare la progettazione e avviare le gare) e all'ulteriore dilatazione dei tempi imposta dall'emergenza pandemica; **e l'Asse 5**, per problematiche comunque connesse con la complessità procedurale delle operazioni attivate dalle Prefetture.

L'Asse 4, pur a fronte di un positivo avanzamento di alcuni interventi, vede dal punto di vista dei tempi di attuazione alcune criticità connesse sia con la relativamente tardiva attivazione di alcune procedure che presentano, quale ulteriore fattore di complessità, **regole di rendicontazione complesse in relazione alla capacità amministrativa dei beneficiari** (bandi per la società civile finanziati dal FSE), sia con il ritardo nell'attivazione delle procedure da parte dei beneficiari (in special modo le **Città Metropolitane**).

L'Asse 7, infine, introdotto nel 2018 per promuovere un sistema di accoglienza sul territorio nazionale e la cui dotazione è stata ridotta nel 2020 in occasione dell'emergenza sanitaria, **sconta un ritardo attuativo dovuto alle difficoltà riscontrate dai Beneficiari** (per lo più Amministrazioni centrali e locali) **nella selezione dei soggetti attuatori mediante procedure di gara e all'emergenza sanitaria**, con i conseguenti rallentamenti dovuti al fermo dei cantieri nel periodo del lock-down.

CONSEGUIMENTO DEI TARGET PREFISSATI

A fronte di un generalizzato ritardo attuativo, appare in ogni caso positivo il risultato in termini di raggiungimento degli obiettivi del Programma: **i target misurati dagli indicatori di output sono**, salvo in alcuni casi minoritari legati alla specificità delle operazioni e delle connesse situazioni di contesto, **sostanzialmente raggiunti o superati in relazione alle operazioni selezionate**.

Il risultato, nettamente positivo, è imputabile alla numerosità delle operazioni avviate e al fatto che gran parte degli output si riferisce alle fasi di avvio delle operazioni, non rendendo pertanto necessario attendere la chiusura dei progetti per la valorizzazione degli indicatori.

Nei prossimi mesi, **il livello di raggiungimento dei target rispetto alle operazioni completamente attuate** potrebbe subire alcune variazioni sulla base dell'effettiva capacità dei beneficiari di portare a termine gli interventi finanziati; il rispetto delle tempistiche previste dal PON potrebbe infatti suggerire all'AdG lo spostamento di alcune operazioni sul Programma Complementare, con possibili effetti sul raggiungimento dei target attesi degli indicatori di output.

INTRODUZIONE

Il presente Rapporto illustra la valutazione dell'avanzamento procedurale, finanziario e fisico del PON Legalità 2014 – 2020 al 31/12/2021.

L'attività è stata realizzata attraverso l'analisi di due fonti principali, interne al Programma:

- il sistema informativo ERA, per quanto riguarda nello specifico lo stato di attuazione al 31/12/2021, a livello di Asse e singole procedure attivate;
- le Relazioni Annuali di Attuazione, relative agli anni 2015 - 2021, al fine di ricostruire l'andamento delle principali dimensioni finanziarie e fisiche nel corso degli anni, a livello di Asse.

Inoltre, per verificare quanto emerso dall'analisi delle fonti secondarie e per un aggiornamento sull'andamento del Programma, si è proceduto ad inviare alcune richieste di approfondimento per iscritto ai referenti di Asse e ad un confronto via call con il Direttore della Segreteria Tecnico-Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali¹.

Il Rapporto è strutturato in paragrafi (il primo dedicato al PON nel suo complesso, i seguenti ai singoli Assi) secondo la seguente struttura: analisi dell'avanzamento procedurale; analisi dell'avanzamento fisico (tenendo presenti gli indicatori di output previsti); analisi dell'avanzamento finanziario (tenendo presenti le dimensioni degli impegni e dei pagamenti e focalizzando l'attenzione anche sul livello dei pagamenti a livello di Asse per procedura). Infine, il documento è completato da un ultimo capitolo che illustra le conclusioni e i suggerimenti del Valutatore.

¹ Il confronto si è svolto in data 7 luglio 2022.

1. LA VALUTAZIONE DELL'AVANZAMENTO DEL PON NEL SUO COMPLESSO

1.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

Al 31/12/2021, le risorse complessive attribuite al PON (al netto dell'Asse Assistenza Tecnica², in base ai dati contenuti nella RAA) ammontano a 667,4 M€, mentre il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno è pari a 690,9 M€; la capacità decisionale (rapporto tra costo totale ammissibile e fondi totali) si attesta al 103,5%.

Oltre il 45% delle risorse è attribuito alle azioni dell'Asse 4, che risulta allo stesso tempo l'Asse con la capacità decisionale più bassa del PON, pari al 75,6%.

Tabella: Quadro sintetico della capacità decisionale del PON al 31/12/2021

Asse	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
Asse 1	90.769.334,00 €	87.613.704,84 €	96,5%
Asse 2	98.844.000,00 €	125.918.968,26 €	127,4%
Asse 3	55.720.000,00 €	72.218.708,93 €	129,6%
Asse 4	301.522.859,00 €	228.012.939,64 €	75,6%
Asse 5	37.425.588,00 €	47.331.736,35 €	126,5%
Asse 7	83.158.749,00 €	129.809.252,75 €	156,1%
Totale	667.440.530,00 €	690.905.310,77 €	103,5%

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

Sempre con riferimento al 31.12.2021, le informazioni rese disponibili dal sistema informativo ERA permettono di rilevare un totale di 324 progetti attivati, rispetto ai quali sono state regolarizzate 4 revoche, con un indice di mortalità pari quindi all'1,2%.

Sono quindi in corso di realizzazione 320 progetti, dal momento che nessun intervento risulta al momento concluso.

² Asse 6 del Programma

Tabella: Quadro sintetico della mortalità dei progetti finanziati del PON al 31/12/2021

Asse	Progetti approvati (A)	Progetti oggetto di revoca/rinuncia (B)	Indice di mortalità progettuale (B/A)
Asse 1	9	0	0,0%
Asse 2	21	0	0,0%
Asse 3	76	1	1,3%
Asse 4	53	1	1,9%
Asse 5	62	0	0,0%
Asse 7	103	2	1,9%
Totale	324	4	1,2%

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

Nel corso del periodo di attuazione il PON, originariamente approvato con decisione della Commissione del 20.10.2015, viene riprogrammato tre volte:

- con decisione del 9.1.2018 viene approvata la prima riprogrammazione, con la quale viene incrementata la dotazione finanziaria finalizzata a **migliorare il sistema di accoglienza e integrazione degli immigrati**, attraverso un nuovo Asse prioritario (l'Asse 7) che si concentra sugli obiettivi tematici 2 e 9;
- con decisione del 1.4.2020, in seguito alla **riassegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione** in base all'andamento al 31.12.2018, viene approvata una seconda riprogrammazione che, oltre alla redistribuzione delle dotazioni d'asse, prevede un cambio di formulazione dell'elenco dei potenziali beneficiari di tutti gli Assi prioritari e l'adeguamento degli indicatori di output e degli indicatori del quadro di riferimento dell'efficacia al 2023;
- infine, con decisione del 15.10.2020, il PO viene modificato **per far fronte alla insorta emergenza COVID-19**. La terza riprogrammazione consiste, principalmente, nell'introduzione di una nuova linea d'azione 4.3.1 "Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da COVID-19 e di supporto ai soggetti coinvolti" nell'ambito dell'Asse 4.

Gli andamenti delle dotazioni finanziarie per asse e per il PON nel complesso in occasione di ciascuna riprogrammazione sono riassunti nella seguente tabella.

Asse	Dotazione 20.10.2015	Dotazione 09.01.2018	Dotazione 01.04.2020	Dotazione 15.10.2020
Asse 1	90.769.334,00€	90.769.334,00€	90.769.334,00€	90.769.334,00€
Asse 2	98.844.000,00€	98.844.000,00€	98.844.000,00€	98.844.000,00€
Asse 3	55.720.000,00€	55.720.000,00€	55.720.000,00€	55.720.000,00€
Asse 4	46.920.000,00€	72.253.333,00€	108.901.954,7€	301.522.859,00€
Asse 5	70.306.667,00€	70.306.667,00€	66.088.268,00€	37.425.588,00€
Asse 7	N/A	199.040.000,00€	194.520.000,00€	83.158.749,00€
Totale	362.560.001,00€	586.933.334,00€	614.843.556,70€	667.440.530,00€

1.2 AVANZAMENTO FISICO

La valutazione dello stato di avanzamento fisico è stata svolta verificando, sulla base delle informazioni contenute nella RAA 2021, il grado di raggiungimento al 31.12.2021 del valore target programmato al 2023 per gli indicatori di output previsti dal Programma a livello di Asse. Considerando le sole operazioni selezionate (l'analisi dettagliata per Asse fa riferimento anche alle operazioni completamente attuate), il quadro che emerge è rappresentato nella tabella seguente, dove per rappresentare il livello di raggiungimento è stata adottata la seguente classificazione:



Grado di raggiungimento superiore al 75% del valore prefissato



Grado di raggiungimento tra il 50% e il 75% del valore prefissato































Grado di raggiungimento inferiore al 50% del valore prefissato

Il quadro è senz'altro positivo, dal momento che su un totale di 28 indicatori di output previsti dal Programma, solo tre al momento risultano ancora non soddisfatti:

- per l'Asse 1, il numero di applicativi e sistemi informativi realizzati (Azione 1.1.1.C);
- per l'Asse 4, il numero delle altre persone svantaggiate;
- per l'Asse 5, il numero di soggetti destinatari delle iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output al 31.12.2021

Asse	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento
1	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)	Numero	Meno sviluppate	1	
1	IO1.2	Sistema informativo per la digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura (Azione 1.1.1.B)	Numero	Meno sviluppate	1	
1	IO1.3	Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)	Numero	Meno sviluppate	6	
1	IO1.4	Portale open data beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1	
1	920	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi (Azione 1.1.1.C)	Numero	Meno sviluppate	1	
2	IO2.1	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate	Numero	Meno sviluppate	10	
3	IO3.1	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento)	Mq	Meno sviluppate	11.000	
3	CO38	Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane	Mq	Meno sviluppate	20.000	
4	IO4.0	Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati	Numero	Meno sviluppate	3.200	
4	CO15	i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	Numero	Meno sviluppate	8.000	
4	CO17	le altre persone svantaggiate	Numero	Meno sviluppate	2.650	
4	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Numero	Meno sviluppate	9	
4	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Meno sviluppate	52.250.000,00	
4	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Numero	In transizione	7	

Asse	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento
4	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	In transizione	7.500.000,00	
4	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Entities	Più sviluppate	16	
4	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Più sviluppate	78.250.000,00	
4	CO23	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	Numero	Meno sviluppate	170	
4	IO4.1	Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma	Numero	Meno sviluppate	400	
5	IO5.1	Soggetti destinatari della formazione	Numero	Meno sviluppate	15.500	
5	IO5.2	Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1.225	
7	424	Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento	Numero	Meno sviluppate	2	
7	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	Meno sviluppate	50	
7	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	In transizione	11	
7	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	Più sviluppate	7	
7	IO7.2	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	Meno sviluppate	1	
7	IO7.3	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	Più sviluppate	1	
7	IO7.4	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	In transizione	1	

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

L'analisi valutativa ha anche verificato il grado di significatività e misurabilità degli indicatori di output, per fornire suggerimenti all'Amministrazione al fine di migliorare la base informativa utile alla sorveglianza.

Al riguardo:

- **la valutazione relativa alla significatività degli indicatori è positiva rispetto a tutti gli Assi**, pur riscontrandosi in taluni casi marginali ambiti di miglioramento. In particolare, rispetto agli indicatori di Asse I, oltre alla realizzazione o meno del prodotto/sistema informativo, risulterebbe utile incrementare l'eshaustività della rappresentazione attraverso indicatori che valorizzino il grado di interoperabilità (ad esempio: il numero di amministrazioni pubbliche coinvolte nei processi di rafforzamento amministrativo e nell'implementazione e/o potenziamento dei sistemi informativi);
- anche **la valutazione relativa alla misurabilità è complessivamente positiva**. Si riscontra quale unico elemento di attenzione il fatto che, prevedendo nelle regole di valorizzazione³, in numerosi casi, la movimentazione dell'indicatore in corrispondenza di fasi relativamente iniziali delle operazioni, l'adeguamento che nell'interesse di una rappresentazione veritiera e corretta del fenomeno è necessario apportare al termine delle operazioni può potenzialmente, soprattutto in contesti di alta volatilità del fenomeno misurato, comportare un aggravio amministrativo non irrilevante.

1.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

L'analisi dello stato di avanzamento finanziario, sulla base dei dati contenuti nella RAA, evidenzia due situazioni differenti a seconda delle variabili considerate, che possono essere sintetizzate nel modo seguente (si rimanda all'analisi per Asse per i dettagli):

- anche in virtù dell'approvazione di numerosi progetti in overbooking, la spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate è molto elevata e pari al 103,5% del totale dei fondi;
- di converso, si rileva ancora una bassa performance del PON per quanto riguarda l'andamento dei pagamenti, che risultano pari a 301,9 M€, con una velocità di spesa pari al 43,7%, che tuttavia risulta essere molto differente a livello di Asse e di singola procedura attivata.

³ Di cui al documento "Criteri di valorizzazione degli indicatori di programma e del performance framework".

Tabella: Quadro sintetico del tasso degli impegni ammessi del PON al 31/12/2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
Asse 1	90.769.334,00€	87.613.704,84€	96,52%
Asse 2	98.844.000,00€	125.918.968,26€	127,39%
Asse 3	55.720.000,00€	72.218.708,93€	129,61%
Asse 4	301.522.859,00€	228.012.940,00€	75,62%
Asse 5	37.425.588,00€	47.331.736,35€	126,47%
Asse 7	83.158.749,00€	129.809.252,75€	156,10%
Totale	667.440.530,00€	690.905.311,13€	103,52%

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

Tabella: Quadro sintetico della capacità di spendere le risorse programmate del PON al 31/12/2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
Asse 1	90.769.334,00 €	52.230.744,44 €	57,54%
Asse 2	98.844.000,00 €	38.238.842,31 €	38,69%
Asse 3	55.720.000,00 €	17.654.195,24 €	31,68%
Asse 4	301.522.859,00 €	161.009.277,75 €	53,40%
Asse 5	37.425.588,00 €	10.288.389,01 €	27,49%
Asse 7	83.158.749,00 €	22.543.012,68 €	27,11%
Totale	667.440.530,00 €	301.964.461,43 €	45,24%

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

Tabella: Quadro sintetico della velocità di spesa delle risorse impegnate del PON al 31/12/2021





Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
Asse 1	87.613.704,84 €	52.230.744,44 €	59,61%
Asse 2	125.918.968,26 €	38.238.842,31 €	30,37%
Asse 3	72.218.708,93 €	17.654.195,24 €	24,45%
Asse 4	228.012.940,00 €	161.009.277,75 €	70,61%
Asse 5	47.331.736,35 €	10.288.389,01 €	21,74%
Asse 7	129.809.252,75 €	22.543.012,68 €	17,37%
Totale	690.905.311,13 €	301.964.461,43 €	43,71%

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

Come riportato nel prospetto seguente, su un totale di 82 procedure attivate, 12 procedure hanno un avanzamento (come rapporto tra pagamenti effettuati e valore finanziario totale dei progetti) compreso tra il 25% e il 50% e 50 procedure hanno uno stato di avanzamento inferiore al 25%.

Data questa situazione, **si concorda con quanto riportato in diverse occasioni dalla Segreteria Tecnico-Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali in merito all'utilizzo dello strumento del monitoraggio rafforzato per verificare nei prossimi mesi l'avanzamento fisico e finanziario dei vari progetti, così da adottare eventuali misure correttive, anche finalizzate allo spostamento degli interventi all'interno del Programma Complementare.**

Tabella: Quadro sintetico dell'avanzamento finanziario a livello di procedura al 31/12/2021 (valore dei pagamenti / valore finanziario totale dei progetti finanziati)

Asse	Procedure con avanzamento molto positivo ($\geq 75\%$)	Procedure con avanzamento positivo (50 - 75%)	Procedure con avanzamento limitato (25 - 50%)	Procedure con avanzamento molto limitato ($\leq 25\%$)
				
Asse 1	4	1	2	2
Asse 2	1	2	4	14
Asse 3	2	2	5	5
Asse 4	4	0	2	11
Asse 5	1	1	0	6
Asse 7	1	1	0	12
TOTALE PON	13	7	12	50

Fonte: elaborazione su dati ERA

Lo stato dell'avanzamento in base ai dati al 31.12.2021 è stato condiviso con il Direttore della Segreteria Tecnico-Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali al momento della finalizzazione del presente Rapporto (luglio 2022), confronto che ha evidenziato alcune evoluzioni. In particolare, alcuni progetti che vedono beneficiarie le Prefetture (Asse 5) hanno subito un'accelerazione che lascerebbe presagire la conclusione delle operazioni in tempi congrui con il periodo di ammissibilità, pur riscontrandosi delle economie rispetto alla spesa originariamente ammessa.

Anche alcuni progetti finanziati su Asse 7 registrano dei progressi, pur rimanendo innegabile la difficoltà di assicurare un celere avanzamento di operazioni amministrativamente, oltre che organizzativamente, complesse come quelle generalmente approvate sugli Assi "territoriali" (3 e 7) e sull'Asse 2, dove alcune operazioni al 31.12.2021 risultavano comunque in stato di avvio lavori. Il tema della complessità amministrativa – particolarmente rilevante nel caso di alcuni beneficiari – e dell'impatto estremamente positivo di interventi legislativi volti alla semplificazione delle procedure è, d'altro canto, esemplificato dall'andamento divergente della spesa di Asse 4, dove a fronte di una performance estremamente positiva delle

operazioni che si sono potute avvalere di provvedimenti per la semplificazione (indotti dall'emergenza pandemica), alcuni progetti "nativi" risultano per contrasto particolarmente arretrati.

Nel complesso, la Segreteria Tecnico-Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali segnala che la strategia d'intervento del Programma e, a cascata, i progetti approvati vedranno in ogni caso una conclusione, a prescindere dal contenitore programmatico entro il quale troveranno finanziamento al termine del periodo di ammissibilità della spesa del PON: l'azione di monitoraggio continuativo in atto mira infatti a rilevare per tempo quanto necessario a computare, coerentemente con gli effettivi avanzamenti, le dotazioni finali del PON e del POC al quale alcuni progetti saranno trasferiti.

2 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 1

2.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

I progetti ammessi a finanziamento sull'Asse 1 al 31.12.2021, in base ai dati forniti dalla RAA, sono nove, per un costo ammissibile pari a 87,6 M€, che rappresenta il 96,5% della dotazione dell'Asse.

Come rappresentato nella seguente tabella, il rapporto tra il costo ammissibile delle operazioni sostenute e la dotazione di Asse, rappresentativo della capacità decisionale, presenta un andamento crescente, con un forte incremento nel corso del 2018 e del 2020.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 1 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	90.769.334,00 €	0,00 €	0,00%
2016	90.769.334,00 €	0,00 €	0,00%
2017	90.769.334,00 €	30.425.724,00 €	33,52%
2018	90.769.334,00 €	66.685.879,84 €	73,47%
2019	90.769.334,00 €	66.660.938,00 €	73,44%
2020	90.769.334,00 €	87.613.706,00 €	96,52%
2021	90.769.334,00 €	87.613.704,84 €	96,52%

Fonte: RAA – vari anni

Tutti i progetti sono stati finanziati, risultano in corso di esecuzione e non si riscontrano progetti revocati.

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 1 – periodo 2015 - 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	0
2016	0
2017	4
2018	7
2019	7
2020	9
2021	9

Fonte: RAA – vari anni

Volendo sintetizzare l'evoluzione dell'avanzamento procedurale dell'Asse 1, il periodo 2015-2016 è stato caratterizzato dal **processo di condivisione dei fabbisogni con il partenariato e le amministrazioni**, per identificare le principali azioni da realizzare. In particolare, fu deciso di imputare alle Linee di Azione 1.1.1.A il progetto "Prefettura 2.0", della Prefettura di Caserta (già ammesso a finanziamento sul PON Sicurezza 2007-2013), poiché ritenuto coerente con

gli obiettivi dell'Asse. Nel medesimo periodo furono avviate interazioni con INPS, per un progetto in tema di antifrode, e con Unioncamere, per un progetto in partnership con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

A seguito di tali azioni, le prime operazioni sono state concretamente avviate nel 2017, con quattro progetti ammessi a finanziamento, e nel 2018, quando le operazioni finanziate sono passate da quattro a sette, consentendo il raggiungimento dei target intermedi sulle performance attuative.

Infine, le ultime procedure ammesse a finanziamento nel 2020, che registrano un minore avanzamento finanziario, sono state quelle finalizzate al coordinamento delle azioni antiracket e antiusura.

In conclusione, sulla base dei dati disponibili, l'Asse 1 del Programma ottiene un **valore elevato dell'indice di capacità decisionale** (rapporto fra risorse impegnate e dotazione finanziaria disponibile) pari al 95,52%, che è dipeso da varie motivazioni: stabilità della dotazione finanziaria, che non ha richiesto riprogrammazioni come in altri Assi; elevata capacità amministrativa dei beneficiari, essenzialmente grandi amministrazioni centrali. Fra l'altro, occorre considerare che cinque procedure su nove hanno come beneficiario il Ministero dell'Interno.

Inoltre, risultano pari a zero l'indice di riuscita attuativa (ovvero del rapporto tra progetti conclusi e progetti finanziati) e l'indice di mortalità (rapporto tra progetti revocati e progetti finanziati), poiché tutti i progetti finanziati risultano in corso di esecuzione.

Da segnalare, infine, che non si prevedono modifiche del quadro attuativo, considerando che tutti i progetti risultano regolarmente in esecuzione in base a recenti aggiornamenti.

2.2 AVANZAMENTO FISICO

Dalle informazioni contenute nella RAA 2021 è possibile verificare il grado di raggiungimento degli indicatori di output dell'Asse 1, che di fatto rilevano la realizzazione dei sistemi informativi correlati ai vari progetti facendo riferimento a due stati: i) Stato F "Operazioni completamente attuate"; ii) Stato S "Operazioni selezionate". In particolare, **risulta un avanzamento fisico mediamente positivo rispetto ai target 2023**, raggiunti con una tempistica correlata all'operatività dei vari progetti, con alcune specificità che dipendono dallo stato dell'operazione (per le operazioni completamente attuate si registra un grado di raggiungimento inferiore). Nello specifico, gli indicatori previsti per l'Asse 1 sono:

- Indicatore IO1.1 "Sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale" (Stato F=100%, Stato S=100%). Tale indicatore riguarda l'Azione 1.1.1.A relativa al progetto "Prefettura 2.0: servizi innovativi per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nell'azione amministrativa degli enti locali" (Prefettura di Caserta);
- Indicatore IO1.2 "Sistema informativo per la digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura" (Stato F=0%, Stato S=100%). Tale indicatore riguarda l'azione 1.1.B riferita al progetto "STEP - Sviluppo tecnologico per l'accesso ai benefici del fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del commissario antiracket e

antiusura” (Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza), avviato a gennaio 2020;

- Indicatore IO1.3 “Numero soluzioni informative di livello regionale per l’analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale” (Stato F=33,33%, due procedure su sei, Stato S=100%). Tale indicatore riguarda l’Azione 1.1.2.A relativa a sei progetti: quattro del Ministero dell’Interno (“Controllo del territorio in mobilità”; “Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON”; “Lettera di trasmissione - Sistemi evoluti per il monitoraggio e l’aggressione dei patrimoni illeciti”; “ARGO PanOptes - il gigante che tutto vede”), uno dell’Agenzia dei Monopoli e delle Dogane (“Gioco legale e responsabile”) e uno dell’INPS (“Nuovo sistema di business intelligence”);
- Indicatore IO1.4 “Portale open data beni confiscati” (Stato F=100%, Stato S=100%). L’indicatore è associato all’azione 1.1.2.B che riguarda il progetto “Open data aziende confiscate” (Unioncamere).
- Indicatore 920 “Realizzazione di applicativi e sistemi informativi” associato all’azione 1.1.1.C, in tema di cyber security. Per tale indicatore si segnala che il target non potrà essere raggiunto in quanto il progetto in tale ambito non è stato più attivato, come descritto nel seguito.

In ogni caso, sulla base di verifiche recenti, rispetto all’avanzamento fisico non si ravvisano problematiche per i due indicatori di output che ancora non hanno raggiunto il target previsto.

La tabella seguente riporta il dettaglio degli indicatori.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 1 – periodo 2018 - 2021

Stato	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento			
						2018	2019	2020	2021
F	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)	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
S	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)	Numero	Meno sviluppate	1	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
F	IO1.2	Sistema informativo per la di digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura (Azione 1.1.1.B)	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
S	IO1.2	Sistema informativo per la di digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura (Azione 1.1.1.B)	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
F	IO1.3	Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)	Numero	Meno sviluppate	6	0,0%	0,0%	16,7%	33,3%
S	IO1.3	Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)	Numero	Meno sviluppate	6	50,0%	66,7%	83,3%	100,0%
F	IO1.4	Portale open data beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%
S	IO1.4	Portale open data beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
F	920	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi (Azione 1.1.1.C)	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
S	920	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi (Azione 1.1.1.C)	Numero	Meno sviluppate	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

S=Operazioni selezionate, F=Operazioni completamente attuate

N.B. Il grado di raggiungimento dell'indicatore IO1.1 (stato S) nel periodo 2018-2020 tiene conto del citato trasferimento del progetto Business intelligence (INPS) dall'azione 1.1.1.A alla 1.1.2.A, a seguito delle osservazioni dell'Autorità di Audit.

BOX – Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell’Asse 1

Sulla base del documento “Criteri di valorizzazione degli indicatori di programma e del performance framework” è possibile effettuare alcune considerazioni sugli indicatori di output dell’Asse 1.

In termini di **significatività**, si tratta di verificare la capacità dell’indicatore di essere sufficientemente esplicativo e di rappresentare in maniera adeguata il fenomeno a cui si riferisce. In particolare, per i progetti dell’Asse 1, **il sistema di indicatori di output risulta congruo per rilevare un’informazione minima**, circa la realizzazione o meno del prodotto/sistema informativo. In ogni caso, per avere una rappresentazione più esaustiva sarebbero stati utili **ulteriori indicatori in tema di interoperabilità**, ad esempio, per rilevare il numero di amministrazioni pubbliche coinvolte, dai vari beneficiari, nei processi di rafforzamento amministrativo e nell’implementazione e/o potenziamento dei sistemi informativi.

Rispetto alla **misurabilità**, **non si evidenziano particolari problematiche**. Infatti, il set di indicatori IO 1.1, IO 1.2, IO 1.3 e IO 1.4 presenta definizioni comuni in termini di:

- criteri di valorizzazione. L’indicatore è valorizzato nel momento in cui l’applicativo risulta completo delle funzionalità previste ed è caricato in un ambiente accessibile agli utenti finali (quindi a seguito delle operazioni di collaudo);
- documenti attestanti l’attendibilità del dato da parte del fornitore relativa/o alla installazione dell’applicativo, completo delle funzionalità previste, in un ambiente accessibile agli utenti finali (potrebbe essere il verbale di collaudo).

Da segnalare, comunque, che **lo sviluppo di grandi sistemi informativi generalmente riguarda diversi ambienti e funzionalità con tempi di rilascio diversificati**, come riscontrato nei progetti di ADM e INPS (vedi rapporto sul Rafforzamento amministrativo della PA). Quindi, presupponendo che la valorizzazione si ritenga ammissibile non per rilasci intermedi ma solo all’ultimo collaudo, questo criterio spiegherebbe il grado di raggiungimento al 33,3% dell’indicatore IO1.3 (stato F).

2.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

Nella tabella seguente è rappresentata l’evoluzione temporale del tasso degli impegni ammessi, che presenta un andamento crescente correlato alla progressiva approvazione della spesa, a partire dal 2017. L’Asse 1 denota un **grado di avanzamento finanziario positivo, in termini di capacità decisionale e di spesa**. In particolare, risulta un’alta capacità di “risposta progettuale” dei beneficiari e una buona efficacia dei processi di selezione e di finanziamento dei progetti, dato che il tasso degli impegni ammessi risulta pari al 96,5% già nel 2020 (i primi progetti sono stati ammessi a finanziamento nel 2017).

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell'Asse 1 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	90.769.334,00€	0,00€	0,00%
2016	90.769.334,00€	0,00€	0,00%
2017	90.769.334,00€	30.425.724,00€	33,52%
2018	90.769.334,00€	66.685.879,84€	73,47%
2019	90.769.334,00€	66.660.938,00€	73,44%
2020	90.769.334,00€	87.613.706,00€	96,52%
2021	90.769.334,00€	87.613.704,84€	96,52%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Inoltre, l'andamento della **capacità di spesa**, dal 20,67% del 2018 (anno immediatamente successivo a quello di prima ammissione dei progetti) al **57,54% del 2021**, esprime una **buona capacità di mobilitare le risorse finanziarie a seguito dell'approvazione dei progetti** e uno stato di realizzazione finanziaria complessiva che può essere ritenuto soddisfacente.

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 1 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	90.769.334,00€	0,00€	0,00%
2016	90.769.334,00€	0,00€	0,00%
2017	90.769.334,00€	0,00€	0,00%
2018	90.769.334,00€	18.764.795,75€	20,67%
2019	90.769.334,00€	28.920.417,00€	31,86%
2020	90.769.334,00€	38.279.734,00€	42,17%
2021	90.769.334,00€	52.230.744,44€	57,54%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Infine, l'andamento della **velocità di spesa delle risorse impegnate, pari al 59,61% nel 2021**, risulta coerente con gli andamenti illustrati in precedenza e con la buona capacità amministrativa dei beneficiari, che hanno raggiunto un significativo livello di utilizzo delle risorse finanziarie impegnate nei progetti. Infatti, il valore al 2021 registra un aumento significativo rispetto al 2020.

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 1 – periodo 2015 - 2021

Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	0,00€	0,00€	0,00%
2016	0,00€	0,00€	0,00%
2017	30.425.724,00€	0,00€	0,00%
2018	66.685.879,84€	18.764.795,75€	28,14%
2019	66.660.938,00€	28.920.417,00€	43,38%
2020	87.613.706,00€	38.279.734,00€	43,69%
2021	87.613.704,84€	52.230.744,44€	59,61%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Le motivazioni di tale performance, evidenziate in precedenza e rappresentate anche nel Rapporto di Valutazione sulla capacità di Governance – parte 1, dipendono soprattutto dalla capacità amministrativa dei beneficiari.

2.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Nel complesso, l'Asse 1 ha riguardato l'attivazione di nove procedure di finanziamento, una per operazione selezionata.

Per sintetizzare lo stato dell'avanzamento finanziario (espresso come rapporto tra le spese sostenute rispetto al totale del valore finanziario dei progetti ammessi a finanziamento, a livello di procedura), è stata adottata una suddivisione in classi, secondo la seguente rappresentazione grafica:



Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;



Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.

Data una velocità di spesa a livello di Asse prossima al 60% al 31.12.2021, nel seguito sono sintetizzate alcune particolarità relative alle singole procedure:










- quattro progetti presentano uno stato di avanzamento elevato, in termini di velocità di spesa: "Gioco legale e responsabile" (99%) dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e tre progetti del Ministero dell'Interno, ovvero "Controllo del territorio in mobilità" (97%),

“Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata dei sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON” (90%), “ARGO PanOptes” (84%);

- il progetto “Prefettura 2.0”, che ha come beneficiario la Prefettura di Caserta, ha una velocità di spesa pari al 58%;
- due progetti hanno un avanzamento compreso tra il 25 ed il 50%, ed in particolare il progetto di INPS, “Nuovo sistema di business intelligence”, ha raggiunto il 35%, ma si tratta di un intervento rimodulato anche per fronteggiare gli effetti della pandemia, fattore che ha comportato un adeguamento delle attività e della tempistica;
- infine, rispetto alle procedure con un avanzamento finanziario inferiore al 25% risultano:
 - il progetto “Sistemi evoluti per il monitoraggio e l'aggressione dei patrimoni illeciti” (Ministero dell’Interno), ammesso a finanziamento solo nel 2020, che presenta una capacità di spesa pari al 13%, a causa di problematiche riscontrate con i fornitori, che hanno comportato un posticipo delle operazioni di collaudo fino a quando il prodotto non è risultato coerente con le aspettative;
 - il progetto “Step” (Ministero dell’Interno, ammesso a finanziamento nel 2020), che non registra pagamenti⁴ al 31.12.2021, anche a causa di problematiche riscontrate con le gare Consip.

Infine, occorre precisare che rispetto alla Linea 1.1.1.C (cyber security) originariamente prevista nell’Asse 1, la mancata attivazione è dipesa dal fatto che i progetti valutati non erano stati ritenuti adeguati e pertanto non si è più proceduto con la loro attivazione.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 1 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Gioco legale e responsabile	99,13%	
Controllo del territorio in mobilità	97,14%	
Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON	89,77%	
Argopanoptes - il gigante che tutto vede	83,94%	
La prefettura 2.0: servizi innovativi per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nell'azione amministrativa degli enti locali	58,28%	
Open data aziende confiscate	48,32%	
Nuovo sistema di business intelligence	35,21%	
Lettera di trasmissione - sistemi evoluti per il monitoraggio e l'aggressione dei patrimoni illeciti	12,84%	
Step - sviluppo tecnologico per l'accesso ai benefici del fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del commissario antiracket e antiusura	0,00%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

⁴ Da segnalare che nell’Asse 1, in base ad un aggiornamento al mese di giugno 2022, non risultano progetti con un livello di spesa pari a zero.

3 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 2

3.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

Al 31.12.2021, i **progetti in esecuzione sull'Asse 2**, selezionati attraverso l'attivazione di un corrispondente numero di procedure negoziali, **sono 21⁵ per un costo totale ammissibile di oltre 125,9 M€**.

I dati di monitoraggio contenuti nelle Relazioni Annuali di Attuazione a partire dal 2015 (riportati nella tabella sottostante) restituiscono **un quadro positivo rispetto alla capacità decisionale dell'Asse 2**, per il quale si riscontra al 2021 **un totale assorbimento delle risorse disponibili**. Il costo totale ammissibile sopra richiamato supera infatti la dotazione dell'Asse.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 2 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	98.844.000,00 €	0 €	0 %
2016	98.844.000,00 €	0 €	0%
2017	98.844.000,00 €	9.989.000,00 €	10,11%
2018	98.844.000,00 €	82.160.945,66 €	83,12%
2019	98.844.000,00 €	120.127.549,00 €	121,53%
2020	98.844.000,00 €	125.338.597,00 €	126,80%
2021	98.844.000,00 €	125.918.968,26 €	127,39%

Fonte: RAA – vari anni

La numerosità dei progetti approvati riflette l'andamento finanziario della fase di approvazione, come di seguito riportato:

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 2 – periodo 2015 – 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	0
2016	0
2017	2
2018	15
2019	21
2020	21
2021	21

Fonte: RAA – vari anni

⁵ Fonte: Sistema Informativo ERA e RAA 2021. Si fa presente che al 31.12.2021 si registravano due ulteriori operazioni selezionate, la cui esecuzione, nell'orizzonte temporale di riferimento del presente Rapporto, non risulta avviata.

Entrando maggiormente nel merito si osserva che, l'avvio delle prime procedure è avvenuto nel 2017 in seguito ad un'attività di concertazione ed individuazione delle aree di intervento realizzata nel 2016. **L'anno di svolta per l'avanzamento dell'Asse è stato il 2018**, anno in cui sono state attivate la stragrande maggioranza delle procedure, **ammettendo a finanziamento 13 interventi** (in aggiunta ai due selezionati nell'anno precedente) e **consentendo di assorbire l'83% delle risorse disponibili** per l'Asse (incremento notevole rispetto all'anno precedente nel quale erano stati selezionati solo due interventi che assorbivano il 10% delle risorse disponibili). **Nel 2019 sono stati ammessi a finanziamento sei ulteriori progetti che hanno portato non solo ad un completo assorbimento delle risorse disponibili ma anche ad un loro superamento** (attraverso il c.d. overbooking).

Per quanto riguarda l'avanzamento dei Progetti, come indicato nella RAA 2021, tutte le operazioni sono attualmente in corso, senza avere subito revoche o rinunce, presentando pertanto una riuscita attuativa⁶ e un indice di mortalità dei progetti⁷ entrambi pari a 0.

3.2 AVANZAMENTO FISICO

In base ai dati presenti nella RAA 2021, il target al 2023 previsto per l'indicatore di output relativo all'Asse 2, in termini di **aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate**, risulta, nonostante i progetti non siano ancora conclusi, **pienamente raggiunto e ampiamente superato**, sia in riferimento alle operazioni selezionate sia alle operazioni completamente attuate.

Come riportato nella tabella seguente, si osserva infatti, nel corso dell'attuazione, **una capacità del Programma di raggiungere (in potenza) un numero di aree presidiate ben superiore rispetto al target previsto** (10 aree), in virtù:

- in primo luogo, della numerosità delle operazioni selezionate (21), che di per sé già consente di superare il target se si considera che ogni operazione copre almeno un'area;
- in secondo luogo, della copertura multi-territoriale che caratterizza il 71% dei progetti finanziati, ognuno dei quali prevede di intervenire su due o più aree⁸.

Come spiegato nella RAA 2021, questo superamento del target è dato dalla decisione di ampliare le aree oggetto di intervento, ricomprendendo, oltre alle aree di sviluppo industriale, anche quelle caratterizzate da insediamenti turistici con grandi attrattori culturali.

I progetti presentati (e poi finanziati) sono stati quindi sia più numerosi che mediamente più ampi (in termini di copertura territoriale) di quanto inizialmente previsto in fase di programmazione⁹.

⁶ Numero di progetti conclusi sul numero di progetti ammessi a contributo.

⁷ Numero di progetti revocati sul numero di progetti ammessi a contributo.

⁸ Nello specifico, quattro progetti da soli intendono presidiare 55 aree, mentre altri 11 progetti prevedono di coprire dalle due alle cinque aree ciascuno.

⁹ Il PON Legalità 2014-2020, a pag. 54, precisa che "la programmazione 2014-2020 restringe il campo di azione, focalizzandosi sul presidio "rafforzato" di poche aree che presentano elevate potenzialità di sviluppo economico e che sono allo stesso tempo minate da gravi fenomeni criminali".

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 2 – periodo 2015 - 2021

Stato	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categor ia di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento (%)			
						2018	2019	2020	2021
F	IO2. 1	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate	Numero	Meno sviluppa te	10	70%	70%	270%	320,0%
S	IO2. 1	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate	Numero	Meno sviluppa te	10	70%	100%	980%	1.060%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

(1) S=Operazioni selezionate, F=Operazioni completamente attuate

Il giudizio sulla performance dei progetti finanziati, in termini di realizzazioni, è pertanto positivo, tenendo in considerazione (a prescindere dal target) il numero di aree presidiate già raggiunto (con progetti che hanno completato la realizzazione del presidio su più di un'area).

Si apprezza inoltre l'ambizione degli interventi finanziati di raggiungere nel complesso 106 aree presidiate, in virtù, come già espresso, della multi-territorialità che caratterizza oltre due operazioni selezionate su tre. A tal proposito, preme sottolineare come, al 31.12.2021, solo il 30% delle aree programmate risulta presidiato, e in particolare **otto progetti non hanno ancora attivato il presidio di nessuna delle aree oggetto di intervento**.

Sebbene quindi a livello di Programma i target siano stati raggiunti, rispetto invece agli obiettivi prefissati dai progetti, con l'avvicinarsi della chiusura del Programma, **l'effettiva realizzabilità di quanto programmato è – a giudizio del Valutatore – un aspetto da verificare**, attraverso un puntuale monitoraggio a livello di singolo progetto, considerando la possibilità, qualora necessario, di attuare delle rimodulazioni *ad hoc* al fine di ridimensionare l'eventuale scostamento osservabile a conclusione del ciclo di programmazione tra l'indicatore relativo alle operazioni selezionate e quello riferito alle operazioni completamente attuate.

BOX –Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell’Asse 2

L’indicatore di output individuato per l’Asse 2 (Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate) **ha una buona significatività**, in quanto risulta esplicativo della tipologia di attività finanziate e rappresenta in maniera adeguata la multi-territorialità che caratterizza la gran parte dei progetti finanziati dal Programma, risultando quindi efficace nella sua capacità descrittiva.

L’indicatore risulta, inoltre, adeguatamente misurabile, in quanto ne è prevista la valorizzazione nel momento in cui avviene la stipula del primo contratto con un fornitore per l’acquisizione delle componenti della infrastruttura tecnologica di sorveglianza. Ad ogni modo, sebbene la stipula di un contratto di fornitura si traduca quasi certamente nella realizzazione dell’infrastruttura, ad avviso del Valutatore sarebbe opportuno prevedere un indicatore che rilevi, non solo la stipula del contratto di fornitura ma anche l’effettiva realizzazione e messa in funzione dell’infrastruttura.

3.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

Al 31.12.2021 l’Asse 2 presenta, coerentemente con la capacità decisionale commentata nei paragrafi precedenti, **una buona capacità di impegno**, superando ampiamente il 100%, in virtù dell’utilizzo del c.d. overbooking per garantire il totale assorbimento delle risorse, scegliendo deliberatamente di impegnare un ammontare di risorse superiore a quello disponibile, in vista di eventuali economie che dovessero verificarsi nel corso della realizzazione dei progetti.

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell’Asse 2 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	98.844.000,00 €	0,00 €	0 %
2016	98.844.000,00 €	0,00 €	0 %
2017	98.844.000,00 €	9.989.000,00 €	10,11%
2018	98.844.000,00 €	82.160.945,66 €	83,12%
2019	98.844.000,00 €	120.127.549,00 €	121,53%
2020	98.844.000,00 €	125.338.597,00 €	126,80%
2021	98.844.000,00 €	125.918.968,26 €	127,39%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

La capacità di spendere le risorse programmate merita invece di essere analizzata con maggiore attenzione, in quanto il livello di pagamenti (spese ammissibili dichiarate dai beneficiari all’AdG rispetto alla dotazione dell’Asse) **si attesta, a tutto il 2021, a circa il 40%** mentre la velocità di spesa delle risorse impegnate (spese ammissibili dichiarate dai

beneficiari all'AdG rispetto alla quota di spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno) risulta pari al 30%.

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 2 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	98.844.000,00 €	0,00 €	0 %
2016	98.844.000,00 €	0,00 €	0 %
2017	98.844.000,00 €	0,00 €	0 %
2018	98.844.000,00 €	17.309.569,55 €	17,51%
2019	98.844.000,00 €	23.896.621,00 €	24,18%
2020	98.844.000,00 €	27.354.213,00 €	27,67%
2021	98.844.000,00 €	38.238.842,31 €	38,69%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 2 – periodo 2015 - 2021

Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	0,00 €	0,00 €	0 %
2016	0,00 €	0,00 €	0%
2017	9.989.000,00 €	0,00 €	0%
2018	82.160.945,66 €	17.309.569,55 €	21,07%
2019	120.127.549,00 €	23.896.621,00 €	19,89%
2020	125.338.597,00 €	27.354.213,00 €	21,82%
2021	125.918.968,26 €	38.238.842,31 €	30,37%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Ammesso che, a livello complessivo di Asse, l'attuazione dei progetti stia procedendo (seppur in alcuni casi a rilento) come programmato e porti a realizzare quanto inizialmente previsto, gli indicatori relativi alla capacità di spendere le risorse programmate e alla velocità di spesa non destano particolari preoccupazioni in questa fase, ritenendo fisiologico, in considerazione della natura dei progetti finanziati, che la gran parte della spesa venga rendicontata dai beneficiari a completamento dei lavori¹⁰.

Ciononostante, considerando l'approssimarsi della chiusura del Programma, si ritiene comunque opportuno verificare se sia verosimile riuscire ad esaurire le risorse certificando

¹⁰ Si riporta qui inoltre un'informazione tratta dalle interlocuzioni avute con l'Amministrazione in occasione della prima parte del Rapporto: è stato riferito al valutatore che il valore della spesa dichiarata dai beneficiari rappresentata a sistema al 31.12.2021 potrebbe non essere pienamente realistica, poiché non tutti i contratti con i fornitori erano stati caricati in piattaforma, in quanto di norma vengono inseriti solo dopo il controllo dei primi pagamenti. La referente dell'Asse 2 in quell'occasione stimava che nel primo semestre 2022 il volume della spesa dichiarata sarebbe aumentata in maniera consistente.

tutti i pagamenti previsti, come richiesto da Regolamento UE 1303/2013 Art. 65 (comma 2), entro il 31.12.2023.

3.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Nel complesso, l'Asse 2 ha riguardato l'attivazione di 21 procedure di finanziamento, una per operazione selezionata.

Per sintetizzare lo stato dell'avanzamento finanziario (espresso come rapporto tra le spese sostenute rispetto al totale del valore finanziario dei progetti ammessi a finanziamento, a livello di procedura), è stata adottata una suddivisione in classi, secondo la seguente rappresentazione grafica:



Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;



Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.






















Dall'analisi della tabella emerge che per una sola procedura (Criminal Focus Area) lo stato di avanzamento è prossimo all'obiettivo del 100%, seguita – con significativo distacco – da due procedure che registrano un avanzamento compreso tra il 50 e il 60%.

Per quanto riguarda le altre procedure finanziate (che rappresentano l'85% del totale), si osserva un livello di avanzamento finanziario (espresso in termini di valore totale dei pagamenti dei progetti sul valore finanziario totale) inferiore al 50%. In particolare, 10 procedure su 21 non presentano a tutto il 2021 alcun avanzamento sulla spesa. Di queste, incrociando i dati della spesa con l'avanzamento degli impegni, **si individuano quattro procedure che potrebbero essere potenzialmente critiche in quanto non risultano ancora risorse impegnate da parte dei beneficiari dei relativi progetti.**

A riguardo, le Relazione Annuale di Attuazione 2021 rassicura in merito al superamento delle difficoltà che hanno rallentato la spesa, legate principalmente alle difficoltà riscontrate dai Consorzi di Sviluppo Industriale nel selezionare i fornitori. Avendo a tutto il 2021 superato questa criticità, viene indicato che nel 2022 buona parte delle operazioni dovrebbe giungere a conclusione¹¹.

¹¹ RAA 2021, p. 78.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 2 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Criminal focus area	98,4%	
Sicurezza per l'area Unesco della città di Napoli	59,6%	
Invito Consorzio ASI Lecce	53,4%	
Invito Consorzio ASI Salerno	48,2%	
Occhi aperti su aree Unesco - implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree Unesco della città di Napoli ed allestimento della control room	47,4%	
Safety and security per il parco archeologico di Pompei	36,7%	
Interventi integrati finalizzati all'incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo	30,2%	
Infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientale nelle aree industriali della provincia di Avellino	20,0%	
Asi..cura	16,9%	
Protocollo d'intesa (Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino meridionale)	11,3%	
Sismatic- sistema integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno centrale	8,3%	
Invito consorzio ASI Benevento	0,0%	
Invito consorzio ASI Brindisi	0,0%	
Safety and security per il parco e la Reggia di Caserta	0,0%	
Autorità di sistema portuale del Mar Ionio	0,0%	
Zonasicura, videosorveglianza e monitoraggio ambientale. Agglomerati industriali ASI della provincia di Bari	0,0%	
Sicurezza e ambiente nella terra dei fuochi infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientali nelle aree ASI Caserta	0,0%	
Invito consorzio ASI Matera	0,0%	
Invito consorzio ASI Foggia	0,0%	
Invito consorzio ASI Potenza	0,0%	
Safety and security per il polo museale della Campania	0,0%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

4 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 3

4.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

Come risulta dall'analisi dei dati al 31.12.2021 (RAA 2021), l'Asse 3, volto a promuovere interventi finalizzati all'inclusione sociale attraverso la riqualificazione di beni pubblici anche confiscati alle mafie, ha ammesso a finanziamento complessivamente **76 operazioni**, per un costo totale ammissibile pari a **72.218.708,93 €** (con una capacità decisionale pari al **129,61%** della dotazione totale dell'Asse).

La tabella seguente mostra come l'**andamento del costo totale ammissibile dell'Asse 3**, pari a zero nei primi anni di attuazione del PON, abbia subito un'**importante accelerazione nel corso del 2019** (arrivando a circa 74 M€, il 133,02% della dotazione totale dell'Asse), anno in cui si è registrato un significativo avanzamento in termini di **nuove progettualità ammesse a finanziamento** con la chiusura delle procedure attivate nel 2018, nonché un **progresso degli interventi in fase di realizzazione**. In particolare, la forte accelerazione nell'ammissione a finanziamento di nuove progettualità nel corso dell'anno 2019 è da ricondursi agli esiti dell'"Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di Beni Confiscati alla criminalità organizzata in Regione Puglia, Sicilia e Calabria", con importo di oltre 35 M€.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 3 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni sostenute per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2016	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2017	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2018	55.720.000,00€	38.327.149,66€	68,79%
2019	55.720.000,00€	74.116.385,00€	133,02%
2020	55.720.000,00€	72.416.048,00€	129,96%
2021	55.720.000,00€	72.218.708,93€	129,61%

Fonte: RAA – vari anni

La numerosità dei progetti approvati riflette l'andamento finanziario della fase di approvazione, come di seguito riportato.

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 3 – periodo 2015 - 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	0
2016	0
2017	0
2018	30
2019	77
2020	76
2021	76

Fonte: RAA – vari anni

Nello specifico, il 2016 è stato caratterizzato da un'**intensa attività di confronto istituzionale** con le Regioni meno sviluppate, in particolare con la Campania, al fine di individuare le aree e le priorità di intervento sul territorio entro le quali dare attuazione alle politiche per il rafforzamento della legalità e sicurezza, che ha portato alla firma di appositi Protocolli d'intesa, documenti programmatici necessari per la gestione delle politiche territoriali sui beni confiscati in un'ottica di governance multilivello.

Nel corso del 2017 è proseguita l'attività di confronto istituzionale con le Regioni (oltre alla Campania sono state coinvolte anche la Calabria, la Puglia e la Sicilia) al fine di individuare le aree e le priorità di intervento. L'attività intrapresa nel contesto campano, ha portato all'emanazione (ad ottobre 2017), di un Avviso unificato rivolto ai Comuni; il confronto istituzionale con le Regioni Calabria, Puglia e Sicilia ha condotto alla pubblicazione, ad aprile 2018, di tre Avvisi pubblici "a sportello" per la selezione di iniziative di recupero e riuso di beni confiscati alla criminalità organizzata; infine, in Basilicata è stata invece avviata una procedura concertativa con i Comuni di Potenza e di Palazzo San Gervasio, poiché unici assegnatari di beni confiscati.

Il 2018 ha fatto registrare una **sensibile accelerazione in termini di avanzamento procedurale**, dipesa sia dal trasferimento di interventi coerenti, precedentemente finanziati sul Piano Azione Giovani 2007-2013 (centri di aggregazione giovanile e strutture a carattere sportivo) sia dall'attivazione di nuove azioni concertate con il partenariato; nel dettaglio, questo ha permesso la **selezione di 30 procedure**: sei progetti tramite circolare, sette tramite procedura negoziale, e 17 tramite avvisi di evidenza pubblica, tutti ricadenti 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)". Inoltre, alla luce della riprogrammazione che ha determinato l'**ampliamento del campo di intervento a tutti i beni pubblici**, nel 2018 è stato sottoscritto un Protocollo con l'Agenzia del Demanio volto all'attivazione di una strategia comune per la valorizzazione di beni pubblici in contesti di vulnerabilità sociale.

Le procedure attivate nel corso del 2019 sono 47, mediante una procedura negoziale e 46 avvisi pubblici, tutti a valere sull'azione 3.1.1; in particolare, la maggior parte dei progetti ha riguardato gli "Avvisi" per le Regioni Sicilia, Calabria e Puglia; inoltre, risultano quasi interamente conclusi i 30 interventi compresi nell'operazione a titolarità "IO GIOCO LEGALE", nonché i sette centri d'aggregazione giovanile transitati dal PAG 2007-2013.

Nel 2020 le criticità causate dalla pandemia da Covid-19 si sono sommate alle debolezze organizzative di alcune Amministrazioni locali, determinando **ritardi nell'avanzamento attuativo**.

In conclusione, sulla base dei dati riportati nella RAA 2021, il Programma ottiene un **valore positivo dell'indice di capacità decisionale** (rapporto tra risorse impegnate e dotazione finanziaria disponibile) pari a 129,61%. Sotto il profilo della **riuscita attuativa**, tutti i progetti sono in fase di realizzazione.

Per quanto riguarda invece l'**indice di mortalità**, come emerge dai dati estrapolati dal Sistema di monitoraggio (ERA), solo un progetto a valere sull'"Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in Regione Calabria" è stato revocato nel corso del 2020.

4.2 AVANZAMENTO FISICO

Sulla base dei dati ricavati dalla RAA 2021, emerge un **positivo livello di conseguimento dei target** espressi dagli indicatori di avanzamento fisico dell'Asse 3: **Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata** e **Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane**.

Da un punto di vista generale, si apprezza un **pieno raggiungimento del target** (molto oltre il 100% di quanto programmato) per l'insieme dei progetti finanziati: l'indicatore di output "Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento) registra infatti al 2021 un valore di 95.048,49 mq (rispetto al target di 11.000 mq fissato al 2023), mentre l'indicatore "Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane" registra al 2021 un valore di 44.762,52 mq (rispetto al target di 20.000 mq).

Restringendo il campo di osservazione alle operazioni completate, gli stessi due indicatori mostrano invece **performance differenziate**: i metri quadri di "Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane" realizzati al 31/12/2021 sono comunque ben oltre il 100% di quanto previsto, mentre i metri quadri relativi agli "Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata" superano di poco il 14% dell'obiettivo programmato; ciò appare dovuto principalmente alle tempistiche di realizzazione di interventi infrastrutturali che, come è noto, risultano particolarmente lunghe a causa delle criticità afferenti all'espletamento delle procedure di gara e alle lungaggini dovute all'acquisizione di atti o pareri propedeutici o eventi imprevisti in corso d'opera.

La tabella seguente riporta il grado di avanzamento fisico dell'Asse 3, con la quantificazione degli indicatori di realizzazione dell'Asse per anno di attuazione del PON.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 3 – periodo 2018 - 2021

Stato	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento (%)			
						2018	2019	2020	2021
F	IO3.1	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento)	Mq	Meno sviluppate	11.000	11,09	11,09	12,28	14,13
S	IO3.1	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento)	Mq	Meno sviluppate	11.000	11,09	1.002,79	864,08	864,08
F	CO38	Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane	Mq	Meno sviluppate	20.000	0,00	63,24	190,6	202,63
S	CO38	Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane	Mq	Meno sviluppate	20.000	0,00	176,26	217,55	223,81

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

S=Operazioni selezionate, F=Operazioni completamente attuate

BOX – Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell'Asse 3

Sotto il profilo della **significatività**, entrambi gli indicatori di output selezionati sono in grado di rappresentare il fenomeno analizzato, restituendo in maniera diretta la “quantità realizzata”, ovvero la superficie in metri quadri oggetto dell'intervento di recupero e rifunzionalizzazione. Inoltre, tali indicatori risultano pienamente coerenti con l'oggetto degli interventi che si propongono di misurare (lavori di riqualificazione di beni in stato di decadenza e confiscati alla criminalità organizzata) e con la realizzazione finale dell'intervento (utilizzo sociale del bene e diffusione dei valori della legalità nelle aree interessate dagli interventi).

Entrambi gli indicatori selezionati non registrano particolari problematiche connesse alla **misurabilità**, risultando garantita dalla presentazione di un atto ufficiale quale la presentazione della comunicazione di fine lavori da parte della ditta appaltatrice, comprensiva della valorizzazione delle quantità (Mq) necessarie alla misurazione dell'indicatore stesso. Il fatto che la valorizzazione dell'indicatore di realizzazione sia vincolata alla presentazione formale della comunicazione di fine lavori, se da un lato è un elemento di assicurazione sulla veridicità del dato, dall'altro può costituire un rallentamento nel processo di raccolta delle informazioni di monitoraggio, visto che la trasmissione di tale comunicazione può avvenire in fase successiva rispetto all'effettiva conclusione delle opere.

4.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

Come già sopra evidenziato, l'avanzamento dell'Asse 3 ha registrato alcuni **rallentamenti in fase di avvio**, per via della natura territoriale degli interventi e delle caratteristiche dei beneficiari; inoltre, l'emergenza pandemica del 2020 ha ulteriormente dilatato i tempi, comportando interruzioni e rallentamenti delle procedure di gara e dei lavori.

Come si osserva dalle tabelle di seguito riportate, solo a partire dal 2018 la **capacità di impegno è aumentata**, passando dal 68,79% al 129,96% del 2020, con un lieve decremento nel 2021 (129,61%).

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell'Asse 3 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2016	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2017	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2018	55.720.000,00€	38.327.149,66€	68,79%
2019	55.720.000,00€	74.116.385,00€	133,02%
2020	55.720.000,00€	72.416.048,00€	129,96%
2021	55.720.000,00€	72.218.708,93€	129,61%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Analogamente, la **capacità di spendere le risorse programmate** è costantemente aumentata a partire dal 2018, passando dal 22,27% al 31,68% nel 2021. Nonostante ciò, l'avanzamento finanziario dell'Asse 3 mostra un livello di spesa non soddisfacente, conseguenza dei ritardi attuativi sopra ricordati.

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 3 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2016	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2017	55.720.000,00€	0,00€	0,00%
2018	55.720.000,00€	12.411.020,93€	22,27%
2019	55.720.000,00€	13.437.438,00€	24,12%
2020	55.720.000,00€	14.427.017,00€	25,89%
2021	55.720.000,00€	17.654.195,24€	31,68%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 3 – periodo 2018 - 2021

Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	0,00€	0,00€	0,00%
2016	0,00€	0,00€	0,00%
2017	0,00€	0,00€	0,00%
2018	38.327.149,66€	12.411.020,93€	32,38%
2019	74.116.385,00€	13.437.438,00€	18,13%
2020	72.416.048,00€	14.427.017,00€	19,92%
2021	72.218.708,93€	17.654.195,24€	24,45%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

4.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Si presenta in conclusione una sintesi sistematica dell'avanzamento finanziario a livello delle procedure attivate sull'Asse. La rappresentazione grafica riflette con immediatezza lo stato di avanzamento finanziario secondo la seguente legenda:



Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;

















Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.

Con riferimento all'**avanzamento finanziario a livello di procedura**, l'analisi dei dati rileva la presenza di due procedure che hanno raggiunto un ottimo livello di avanzamento finanziario: la procedura di attivazione denominata "Sensibilizzazione dei Comuni", attivata mediante circolare; la procedura denominata "Io Gioco Legale", che si pone l'obiettivo generale di promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale dei giovani attraverso lo sport. Nello specifico l'iniziativa finanzia la realizzazione di impianti sportivi (campi a 5 o campi polivalenti) per la pratica di attività utili a favorire la diffusione di comportamenti orientati alla positiva socializzazione e al rispetto delle regole.

Ad eccezione delle procedure "Lavori di adeguamento funzionale del commissariato di pubblica sicurezza di Casal di Principe (CE)" e del "Centro polivalente per minori e giovani di Catanzaro", rispettivamente al 69,35% e 55,41%, tutte le restanti procedure attivate nell'ambito dell'Asse 3 fanno registrare un livello di avanzamento finanziario sotto la soglia del 50%.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 3 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Sensibilizzazione dei Comuni	93,54%	
Io gioco legale	78,22%	
Lavori di adeguamento funzionale del Commissariato di Pubblica Sicurezza di Casal di Principe (CE)	69,35%	
Centro polivalente per minori e giovani di Catanzaro	55,41%	
Rifunzionalizzazione della sede della Stazione Carabinieri di Pantelleria	49,74%	
Realizzazione di una strategia di riqualificazione dei beni pubblici anche confiscati alla criminalità organizzata	44,76%	
Rifunzionalizzazione della sede della Stazione Carabinieri di Lampedusa	44,00%	
Palazzo San Gervasio interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la ri-funzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	37,94%	
Lavori di ristrutturazione impiantistico ed edile dell'immobile sede del Commissariato di PS. di Ortigia e uffici della Questura di Siracusa denominato Caserma Greco	35,32%	
Procedura concertativo negoziale con il Comune di Matera	10,75%	
Individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla ri-funzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito dell'accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania	7,76%	
Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in regione Puglia	4,09%	
Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in Regione Siciliana	0,25%	
Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in regione Calabria	0,00%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

5 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 4

5.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

I progetti ammessi al finanziamento sull'Asse 4 risultanti a sistema informativo (ERA) al 31.12.2021 sono **53¹²**, per un costo ammissibile superiore ai **228 M€ pari a oltre il 75% della dotazione dell'Asse**. Tra questi risulta revocato, a causa della rinuncia da parte del beneficiario, un unico progetto (progetto "2gether") a valere sull' Avviso FAMI *Percorsi di inclusione in favore di minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nelle strutture di seconda accoglienza* (linea di azione 4.1.1.), per un totale di 52 progetti approvati e in esecuzione al 31.12.2021 (dato RAA 2021). Le cause del ritiro del progetto, "2gether" con beneficiario il Comune di Taranto e del valore di 2M€, sono connesse al mutamento di contesto determinato dalle modifiche alla normativa di riferimento sui migranti (entrate in vigore con il Decreto Sicurezza del 2018), che ha ridimensionato il numero di potenziali destinatari rispetto al quale l'intervento era stato programmato.

Complessivamente, come riportato nella tabella seguente, **il rapporto tra il costo ammissibile delle operazioni sostenute e dotazione d'asse, indicativo della capacità decisionale, vede un andamento altalenante** dovuto ad alcune peculiarità dell'Asse.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 4 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2016	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2017	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2018	72.253.333,00€	38.207.877,39€	52,88%
2019	108.901.955,00€	56.796.186,00€	52,15%
2020	301.522.859,00€	60.346.560,00€	20,01%
2021	301.522.859,00€	228.012.940,00€	75,62%

Fonte: RAA – vari anni

La numerosità dei progetti approvati riflette l'andamento finanziario della fase di approvazione, come di seguito riportato:

¹² La RAA 2021 riporta (Tab.6) un totale progetti di 53 per le Regioni meno sviluppate, di 1 per le Regioni in transizione e di 1 per le Regioni più sviluppate. Questo riflette il fatto che Operazione SiCura è finanziata su tutte e tre le categorie di regione.

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 4 – periodo 2015 - 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	0
2016	0
2017	0
2018	13
2019	24
2020	31
2021	53 ¹³

Fonte: RAA – vari anni

Guardando nello specifico il combinato disposto dell'andamento annuale della spesa relativa alle operazioni selezionate e al numero di progetti si osserva che in fase di avvio del periodo di attuazione, la natura delle operazioni programmate ha richiesto un **intenso confronto istituzionale** (con le Regioni, il Dipartimento delle Libertà Civili del Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia, Unioncamere, il Ministero del Lavoro e, dopo la nomina nel 2016, il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura) per definire, sulla base degli effettivi fabbisogni, le azioni da finanziare e i relativi modelli operativi. È stata inoltre maturata nel 2017 la decisione di rafforzare la sinergia con il PN FAMI e conseguentemente di cofinanziare tre Avvisi diretti a migliorare i servizi per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Questa fase concertativa e programmatica di dettaglio ha comportato l'assenza di progetti ammessi al finanziamento fino a tutto il 2017.

A seguito della riprogrammazione avvenuta nel 2017 che ha **incrementato la dotazione d'Asse di 25,3M€** al fine del rafforzamento delle azioni per l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati regolari e dei richiedenti asilo, sono **proseguite nel 2018 le attività di concertazione con gli interlocutori istituzionali** (in primis le Regioni, attraverso apposite intese e, a seguire, l'Ente Nazionale per il Microcredito e il Ministero della Giustizia) e sono stati **approvati progetti per oltre 38M€, marcando un importante avanzamento complessivo dell'Asse (>52%)**.

Nell'anno successivo (2019) si registrano peraltro sia un **secondo incremento della dotazione d'Asse** (che passa a oltre 108M€ per la riassegnazione della riserva del performance framework) che un **importante accelerazione dell'attuazione e del connesso livello di spesa approvata** (che supera i 56M€). Il combinato disposto delle due variazioni lascia formalmente invariato l'indicatore di capacità decisionale (oltre il 52%), ma vede **sostanziali progressi dal punto di vista dell'avanzamento procedurale**. Sono approvati nuovi progetti a valere sull'avviso FAMI per l'inclusione dei MSNA, sull'avviso FAMI per la promozione di interventi di inclusione sociale ed economica di cittadini dei Paesi terzi sviluppati in Italia e in altri Stati Membri, sui percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari soggetti a rischio devianza in quattro Città Metropolitane. Si approvano i progetti dei Protocolli d'intesa con le Regioni. Si concludono alcuni progetti selezionati nel 2018 (SISFOR e "Non si Tratta").

¹³ Il numero include un progetto oggetto di revoca.

Nel 2020 l'Asse è stato oggetto di una ulteriore e **significativa riprogrammazione**, con l'introduzione della nuova Azione 4.3.1 dedicata al contrasto al Covid-19 e il corrispondente **l'incremento della dotazione finanziaria di 193M€, per un totale di oltre 301M€** complessivi; si è quindi registrato un **calo dell'indicatore di capacità decisionale (dal 52% al 20%)**, nonostante l'incremento della spesa approvata (afferente a 2 progetti dedicati all'inclusione dei giovani a rischio devianza). Tra gli altri aspetti rilevanti in termini di **avanzamento procedurale** si segnala la pubblicazione dei due bandi per la realizzazione di azioni a supporto dei gestori di beni confiscati (Az. 4.2.1) e delle vittime di racket e usura (Az. 4.2.2) con l'approvazione di sei progetti sul primo e di 21 sul secondo) e la conclusione di due progetti di inclusione in favore di MSNA. In quest'anno si segnala altresì un **rallentamento nella fase attuativa, dovuto alla necessità di rimodulare o sospendere alcune attività a causa delle restrizioni connesse con l'emergenza pandemica**, che a livello di Asse riverbera in particolare sull'azione 4.1.2 "Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza: ex detenuti, minori in fase di uscita o usciti dai circuiti penali e soggetti appartenenti a famiglie mafiose".

Al 31.12.2021 il valore delle ammissioni al finanziamento delle 52 operazioni, è pari a circa 226 M€ complessivi (valori al netto del progetto ritirato di cui sopra, che viene tuttavia conteggiato nelle tabelle sopra riportate). La singola operazione approvata più significativa in termini finanziari è **l'operazione "Sicura"** (161 M€) con cui si sono riconosciuti i costi legati all'incremento delle ore di straordinario e delle indennità del personale ministeriale di Polizia coinvolto nel contrasto alla pandemia, che contribuisce sensibilmente al sostanziale incremento dell'indicatore di capacità decisionale (dal 20% a oltre il 75%). Deve essere sottolineato che nel corso dell'anno sono inoltre **entrati in piena fase attuativa i progetti dedicati al supporto degli enti che gestiscono beni confiscati (Az. 4.2.1) e delle vittime di racket e usura (Az. 4.2.2)**, mentre si sono concluse le attività di numerosi progetti finanziati sulle Azioni 4.1.1¹⁴. Perdurano, infine, i ritardi attuativi dei progetti dedicati all'inclusione dei giovani a rischio devianza e adulti in condizione di svantaggio (Az. 4.1.2), dovuti per la quasi totalità dei casi ad una tardiva attivazione da parte delle Amministrazioni beneficiarie delle procedure di affidamento dei servizi ai soggetti attuatori.

In conclusione, sulla base dei dati del sistema di monitoraggio (ERA), si registra un **valore positivo dell'indice di capacità decisionale** (rapporto fra risorse impegnate e dotazione finanziaria disponibile) pari al 75,62%, e un valore di riuscita attuativa (ovvero del rapporto tra progetti conclusi e progetti finanziati) pari a 0, in quanto tutti i progetti finanziati risultano in corso di esecuzione.

Di converso, l'indice di mortalità dei progetti (rapporto tra progetti revocati e progetti finanziati) è estremamente basso (<2%), essendo registrato un unico caso di rinuncia. In merito, è opportuno sottolineare che al momento della redazione del presente rapporto, la Città metropolitana di Palermo ha evidenziato delle difficoltà nella realizzazione del progetto *Argonauti...eroi in viaggio*, che potrebbero condurre alla rinuncia al finanziamento.

Il quadro attuativo potrebbe tuttavia subire **ulteriori e più significative modifiche**; in vista dell'approssimarsi della chiusura del periodo di ammissibilità della spesa, infatti, l'Amministrazione segnala essere in corso le valutazioni volte a individuare i progetti che, in

¹⁴ Progetti "Tutti inclusi" e "Non meno di uno", con il coinvolgimento di 92 MSNA, e i progetti "Aylan" e "FARI" con oltre 2.100 migranti raggiunti e quasi 800 operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio destinatari di interventi di formazione.

base ai ritardi attuativi, potranno essere trasferiti sul POC “Legalità” (in base ai dati disponibili da sistema di monitoraggio ERA al momento della redazione del presente rapporto, 30 progetti sull’Asse presentano impegni e pagamenti pari a 0).

5.2 AVANZAMENTO FISICO

In base ai dati ricavati dalla RAA 2021, il livello di conseguimento dei target espressi dagli indicatori di **avanzamento fisico** dell’Asse 4 è mediamente **positivo**: risultano **ampiamente superati**, infatti, i valori indicati a target 2023 degli indicatori IO4.0 - Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati (>120%), CO15 -i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom) (>133%), CO23 - Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale) (110%), IO4.1 - Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma (138%).

Il grado di raggiungimento dei livelli conseguiti dagli indicatori riflette la tempistica di approvazione e di entrata in piena operatività delle misure: anche le misure approvate più tardivamente (i bandi di cui alle azioni 4.2.1. e 4.2.2.) riscontrano in ogni caso al 31.12.2021 **un livello di conseguimento di risultati del tutto eccedenti i target**.

Il quadro generale descritto viene confermato **anche osservando i target dell’operazione Sicura, che sono positivamente raggiunti** considerando il dato aggregato per le tre categorie di regioni rispetto ai due indicatori CV33 - "Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19" (>90%) e CV30 - "Valore delle azioni dell’FSE per combattere gli effetti del COVID-19" (>108%) (il dato suddiviso, per categoria di regioni è riportato nella tabella sottostante).

Il fronte meno performante risulta quello misurato dall’indicatore CO17 - le altre persone svantaggiate, del quale il raggiungimento di un livello **sensibilmente inferiore al target** (<26%) **riflette alcune criticità legate all’azione 4.1.2** “Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza: ex detenuti, minori in fase di uscita o usciti dai circuiti penali e soggetti appartenenti a famiglie mafiose”. I progetti a valere sull’azione hanno accumulato consistenti ritardi nell’avvio delle procedure di selezione dei soggetti affidatari dei servizi, in parte acuiti dalla situazione emergenziale e dal conseguente rinvio delle procedure selettive (o dalla dilatazione dell’arco temporale per la presentazione delle offerte). In base al quadro complessivo composto dalla numerosità delle operazioni finanziate e dei destinatari attesi, appare verosimile il conseguimento del target qualora il fattore discriminante, la ripresa delle procedure da parte delle Città Metropolitane e l’avvio dei progetti, si verifichi celermente. In proposito la Referente d’Asse comunica che tali progetti sono stati per lo più avviati tra la fine del 2021 e l’inizio del 2022 e si presume riusciranno a raggiungere gli obiettivi prefissati, consentendo al programma di perseguire il target fisico per l’indicatore.

La seguente tabella sintetizza il quadro descritto, presentando il dettaglio degli indicatori sopra aggregati a livello di tipologia di regione.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 4 – periodo 2018 - 2021

ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento			
					2018	2019	2020	2021
IO4.0	Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati	Numero	Meno sviluppate	3.200	90,81%	106,56%	112,44%	120,44%
CO15	i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	Numero	Meno sviluppate	8.000	10,75%	50,03%	53,35%	133,25%
CO17	le altre persone svantaggiate	Numero	Meno sviluppate	2.650	7,13%	7,13%	14,08%	25,70%
CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Entities	Meno sviluppate	9	0,00%	0,00%	0,00%	88,89%
CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Meno sviluppate	52.250.000,00	0,00%	0,00%	0,00%	122,66%
CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Entities	In transizione	7	0,00%	0,00%	0,00%	85,71%
CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	In transizione	7.500.000,00	0,00%	0,00%	0,00%	99,63%
CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Entities	Più sviluppate	16	0,00%	0,00%	0,00%	93,75%
CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Più sviluppate	78.250.000,00	0,00%	0,00%	0,00%	99,86%
CO23	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	Numero	Meno sviluppate	170	0,00%	0,00%	0,00%	110,00%
IO4.1	Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma	Numero	Meno sviluppate	400	0,00%	0,00%	0,00%	138,00%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

BOX – Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell’Asse 4

In termini di significatività, la batteria degli indicatori selezionati appare **congrua ed appropriata** ai fini della misurazione del raggiungimento dei risultati del Programma. La selezione degli indicatori specifici (IO4.0 - Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati e IO4.1 - Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma) rappresentano, in particolare, **elementi tipici delle operazioni programmate** sull’Asse, non altrimenti disponibili o sostituibili nell’ambito della gamma degli indicatori comuni.

Anche nell’ambito di questi ultimi, quelli selezionati (CO15 - i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze comprese le comunità emarginate quali i Rom; CO17 - le altre persone svantaggiate; CO23 - Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate incluse società cooperative e imprese dell’economia sociale) appaiono **coerenti con le tipologie di operazione** destinati ad alimentarli, in pieno allineamento con numerosi casi di programmazione nazionale e regionale relativa alla stessa tipologia di interventi.

In termini di misurabilità, posta l’appropriatezza della documentazione che attesti l’attendibilità del dato (sia nel caso degli atti concessori che in quello dei registri/ documenti di partecipazione), si segnala che nel caso in cui la valorizzazione dell’indicatore avvenga all’ingresso del partecipante nell’iniziativa (CO15, IO4.1) o al momento della concessione (CO23), le eventuali variazioni di stato successive (ritiro dall’iniziativa; sopravvenute cause di decadenza) obbligano, nell’interesse alla corretta rappresentazione del fenomeno osservato, alla rettifica del dato. In questo senso, **l’indicatore IO4.0 (la cui valorizzazione avviene dalla chiusura del corso) comporta, in situazioni di potenziale volatilità del parco destinatari, minori rischi di aggravi amministrativi connessi con le rettifiche.**

L’inserimento, a seguito della riprogrammazione resasi necessaria con l’avvento dell’emergenza pandemica, degli indicatori connessi con il supporto agli operatori e alle istituzioni impegnate nel contrasto al COVID-19 (CV33 -Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19 e CV30 - Valore delle azioni dell’FSE per combattere gli effetti del COVID-19) appare del tutto coerente con la tipologia delle operazioni inserite nel PON.

5.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

La dinamica temporale degli impegni, illustrata nella tabella sottostante, riflette quella dell’approvazione della spesa di cui ampiamente esposte le caratteristiche al par. 6.1: a seguito della fase iniziale di concertazione istituzionale necessaria alla definizione e delle misure, a partire dal 2018 si registrano sostanzialmente una **adeguata capacità decisionale e una coerente capacità d’impegno**, anche a fronte di significativi incrementi della dotazione finanziaria (il calo del rapporto tra impegni ammessi e dotazione d’Asse è già stato commentato, in relazione al costo ammissibile approvato e si conferma che esso non costituisce criticità, riflettendo il mero sfasamento tra incremento della dotazione e impegno dell’operazione SìCura).

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell'Asse 4 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	46.920.000,00	0,00	0,00%
2016	46.920.000,00	0,00	0,00%
2017	46.920.000,00	0,00	0,00%
2018	72.253.333,00	38.207.877,39	52,88%
2019	108.901.955,00	56.796.186,00	52,15%
2020	301.522.859,00	60.346.560,00	20,01%
2021	301.522.859,00	228.012.940,00	75,62%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

L'andamento dei pagamenti ha registrato un forte incremento nel corso del 2021, ma come meglio specificato anche nel paragrafo successivo, è il frutto di una buona performance di spesa dell'Operazione Sicura, mentre altre procedure rilevano una capacità di spesa estremamente bassa e una connessa velocità di spesa altrettanto critica.

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 4 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2016	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2017	46.920.000,00€	0,00€	0,00%
2018	72.253.333,00€	5.118.739,80€	7,08%
2019	108.901.955,00€	5.118.740,00€	4,70%
2020	301.522.859,00€	7.994.480,00€	2,65%
2021	301.522.859,00€	161.009.280,00€	53,50%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 4 – periodo 2015 - 2021

Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	0,00€	0,00€	0,00%
2016	0,00€	0,00€	0,00%
2017	0,00€	0,00€	0,00%
2018	38.207.877,39€	5.118.739,80€	13,40%
2019	56.796.186,00€	5.118.740,00€	9,01%
2020	60.346.560,00€	7.994.480,00€	13,25%
2021	228.012.940,00€	161.009.280,00€	70,61%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Le motivazioni di tale andamento sono state ampiamente discusse nell'ambito del Rapporto di Valutazione sulla capacità di Governance – parte 1, al quale si rinvia in particolare per una rassegna sulle possibili soluzioni. Giova in ogni caso in questa sede richiamare in estrema sintesi i due filoni principali (tutt'altro che esaustivi) delle cause della criticità registrata:

- scarsa capacità amministrativa dei beneficiari, che in particolare rispetto alle procedure d'Asse (finanziate dal FSE) causa sostanziali ritardi nella rendicontazione (sia nelle procedure concertative che in quelle competitive, per motivi diversi), nonostante la positiva ma non risolutiva azione di supporto da parte delle Task force territoriali messe a disposizione dall'AdG;
- fattori di contesto quali il mutamento della normativa sui migranti (2018) e l'impatto dell'emergenza pandemica sull'attuazione (con le connesse ricadute sui circuiti finanziari).

5.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Si presenta in conclusione una sintesi sistematica dell'avanzamento finanziario a livello delle procedure attivate sull'Asse. La rappresentazione grafica riflette con immediatezza lo stato di avanzamento finanziario secondo la seguente legenda:



Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;




















Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;



Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.

Dall'analisi della tabella emerge a colpo d'occhio un dettaglio, basato sul valore dei pagamenti a livello di procedura, di quanto finora sottolineato a livello complessivo di Asse: a parte singoli progetti che, per particolari condizioni di contesto amministrativo e attuativo, hanno registrato una buona performance di spesa (nell'ambito dell'Avviso FAMI di promozione dell'inclusione sociale, il progetto "Mettili in scena l'italiano" del Comune di Capo d'Orlando, l'unico approvato nell'ambito dell'Avviso; "Io sono qui" con beneficiario l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza; la quota di competenza dell'Asse del progetto "SISFOR"; l'Operazione SìCura), il rapporto tra pagamenti e valore finanziario dei progetti raggiunge livelli generalmente bassi. Se complessivamente l'Asse si attesta al 70,65%, infatti, togliendo dal computo la sola Operazione SìCura -il cui valore finanziario rappresenta il 70% dell'Asse e il cui avanzamento è estremamente positivo- il livello medio delle procedure rimanenti si stabilizzerebbe infatti al 16,41%.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 4 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
SISFOR Sistema di Formazione on-line delle Forze dell'Ordine	100,00%	
Emergenza Covid19 - Operazione sicura	93,23%	
Io sono qui	91,13%	
Avviso FAMI promozione di interventi di inclusione sociale ed economica di cittadini dei paesi terzi sviluppati in Italia e in altri Stati Membri	77,33%	
Protocollo d'intesa con PDCM - Dipartimento delle Pari Opportunità	47,14%	
Avviso FAMI tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità	35,87%	
Nei panni di Caino per capire e difendere le ragioni di Abele	23,69%	
Protocollo d'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)	19,75%	
F.a.s.i. - formazione autoimprenditoria e start-up per immigrati regolari	15,76%	
Lettera invito Ministero della Giustizia	12,75%	
Avviso pubblico per l'avvio di iniziative a sostegno delle imprese sociali impegnate nella gestione di beni confiscati alla criminalità	7,70%	
Avviso FAMI percorsi di inclusione in favore di minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nelle strutture di seconda accoglienza	5,36%	
Avviso pubblico per l'avvio di iniziative per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di racket e usura	4,87%	
Invito a presentare proposte progettuali a valere sull'Asse 4 - azione 4.1.2	0,11%	
Protocollo di intesa con la Regione Puglia per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e della sicurezza.	0,00%	
Protocollo di intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza	0,00%	
Protocollo d'intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza - Regione Siciliana	0,00%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

6 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 5

6.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

I progetti dell'Asse 5 ammessi a finanziamento al 31.12.2021, in base a quanto riportato nella RAA 2021, **sono 62, per un costo ammissibile pari a 47,3 M€, che rappresenta il 126,47% della dotazione dell'Asse**. Occorre però precisare che il valore 2021 della **capacità decisionale** (rapporto fra risorse impegnate e dotazione finanziaria disponibile), che risultava pari al 56,63% nel 2019, è dipeso da un **overbooking tecnico** conseguente al trasferimento di fondi a favore dell'Asse 4 effettuato nel 2020 per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Inoltre, va segnalato che al 31.12.2021 non si riscontrano progetti revocati sui progetti finanziati.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 5 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	70.306.667,00€	0,00€	0,0%
2016	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2017	70.306.667,00€	22.338.594,00€	31,77%
2018	70.306.667,00€	35.302.208,44€	50,21%
2019	66.088.268,00€	37.425.587,00€	56,63%
2020	37.425.588,00€	45.675.813,00€	122,04%
2021	37.425.588,00€	47.331.736,35€	126,47%

Fonte: RAA – vari anni

Nella tabella seguente è indicato l'andamento delle operazioni selezionate nel periodo 2015 – 2021.

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 5 – periodo 2015 - 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	0
2016	0
2017	56
2018	59
2019	60
2020	61
2021	62

Fonte: RAA – vari anni

Nel periodo 2015-2016, come risulta dalle tabelle precedenti, non sono stati selezionati progetti e ammesse spese a finanziamento, in quanto **le attività nella fase di avvio del Programma hanno riguardato la comunicazione, l'analisi dei fabbisogni e la concertazione,**

come quella realizzata con il Dipartimento Affari Interni e Territoriali (DAIT) del Ministero dell'Interno e con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) per definire un modello d'intervento standard finalizzato al rafforzamento amministrativo delle Prefetture¹⁵. Da segnalare anche le attività propedeutiche alla predisposizione di un bando di formazione, rivolto alle Forze di Polizia, nel campo della prevenzione e del contrasto dei reati emergenti.

Nel 2017 sono state ammesse a finanziamento e avviate 56 progettualità presentate dalle Prefetture delle Regioni meno sviluppate per interventi di rafforzamento amministrativo per un totale di 22 M€: 16 progetti per un supporto ai Comuni nei piani anticorruzione; 25 progetti per servizi di supporto ai Comuni nello scouting di fondi europei e gestione dei progetti; 15 interventi per il rafforzamento del nucleo di supporto all'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati. L'Asse registrava già a quella data **un ritardo attuativo** determinato dalla complessità delle procedure, nonostante risultassero in fase di completamento gli affidamenti a cura delle Prefetture. Conseguentemente, l'AdG attivò un supporto in loco mediante l'Assistenza Tecnica, con l'obiettivo di contribuire al superamento delle criticità incontrate.

Nel 2018 sono stati ammessi il progetto "Formazione per la Polizia Locale della Campania" e il progetto "SISFOR" (Ministero dell'Interno), per un valore di 11,1 M€. Negli anni successivi sono stati finanziati altri tre progetti: il progetto "MASIIP" (Ministero dell'Interno) nel 2019 per 2,1 M€, il progetto "ISIDE" a favore del Parco Archeologico di Pompei nel 2020 (ca. 8,3 M€) e il progetto "Open Knowledge" (Unioncamere) nel 2021 per ca. 1,9 M€

A questo punto, occorre evidenziare **la seconda rimodulazione¹⁶ effettuata nel 2020, che ha quasi dimezzato i fondi totali, da 66 M€ e 37 M€**. Il motivo è dipeso soprattutto del trasferimento di risorse all'Asse 4 per finanziare la nuova linea d'azione 4.3.1 "Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19 e di supporto ai soggetti coinvolti", unitamente a risorse dell'Asse 7 e a residui dell'Asse 4. Questo fattore ha comportato il citato overbooking tecnico e quindi un "aumento" della capacità decisionale, ma che è dipeso essenzialmente da questo fattore, dato che gli impegni sono aumentati in valore assoluto del 22%.

Infine, nella RAA 2021 è segnalato che i progetti finanziati in favore delle Prefetture nei vari ambiti d'intervento hanno registrato un'accelerazione attuativa, anche a seguito del supporto specialistico erogato on-site. Inoltre, è specificato che, nonostante l'Asse 5 sia caratterizzato da una bassa spesa certificata, molti progetti sono in fase di esecuzione avanzata (alcuni prossimi al completamento), fattore che rappresenterebbe una garanzia di conseguimento dei target di spesa e di utilizzo delle risorse.

¹⁵ Alle Prefetture, mediante lettera d'invito, era stato chiesto di aderire a un "progetto quadro"

¹⁶ Nel 2019 (vedi RAA 2019) si fa riferimento ad una prima rimodulazione finanziaria della riserva di efficacia dell'Asse 5 pari a 4 M€, a favore dell'Asse 4. Per la riprogrammazione 2020 vedi la RAA 2020 e l'informativa resa in CdS del 14.12.2020 e il documento "Iniziative PON di contrasto al Covid".

6.2 AVANZAMENTO FISICO

L'Asse 5 prevede solo **due indicatori di output per verificare l'avanzamento fisico** (vedi tabella seguente) e in base alla RAA 2021 risulta la seguente situazione:

- **L'Indicatore IO5.1** “Soggetti destinatari della formazione”, denota un **livello di conseguimento eccedente il target**, superato già nel 2019 e che nel 2021 risulta pari al 123,74%;
- **L'Indicatore IO5.2** “Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati”, non è stato ancora conseguito e **risulta ancora pari a zero**. Da considerare, però, che l'operazione “OK. Open Knowledge” (Unioncamere), come già evidenziato, è stata selezionata solo nel gennaio 2021. Inoltre, come segnalato nella RAA 2019, i **ritardi nell'avvio delle misure di animazione** previste per tale progettualità e la mancata assegnazione della riserva di performance, hanno comportato una ridefinizione del target (passato da 3.500 a 1.225). Ma nella RAA 2021 si specifica che il target dell'indicatore dovrebbe essere raggiunto, considerando la numerosità della platea a cui si rivolge.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 5 – periodo 2018 - 2021

ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento			
					2018	2019	2020	2021
IO5.1	Soggetti destinatari della formazione	Numero	Meno sviluppate	15.500,00	95,10 %	113,10%	115,55%	123,74 %
IO5.2	Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1.225,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

BOX - Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell'Asse 5

Per l'Asse 5 sono previsti due soli indicatori. In termini di **significatività**, l'indicatore IO5.1 ha una valenza generale e intende quantificare i destinatari delle azioni di formazione del personale della PA che opera nel contrasto alla criminalità e alla corruzione nelle regioni target, per le seguenti azioni: 5.1.1.A “Azioni di formazione per la prevenzione e il contrasto dei reati emergenti”; 5.1.1.B “Azioni di qualificazione ed empowerment delle Prefetture nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni criminali”; 5.2.2. “Interventi per lo sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione di beni e imprese confiscati”.

In pratica, l'indicatore IO5.1 si riferisce a tutti i progetti dell'Asse 5, con l'eccezione di “Open Knowledge”, per il quale rileva invece l'indicatore IO5.2 che riguarda esclusivamente i

destinatari delle iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati previste dall'azione 5.2.1.

In linea generale, tali **indicatori risultano congrui per quantificare il personale coinvolto dei percorsi di adeguamento delle competenze**, con una distinzione per genere. In ogni caso, per aumentare la significatività del dato si evidenziano, a titolo esemplificativo, **eventuali disaggregazioni degli indicatori** per le seguenti variabili: i) destinatari della formazione per linea di azione; ii) destinatari della formazione per procedure specifiche; iii) destinatari della formazione con distinzione per regione e per tipologia di amministrazione coinvolta.

Rispetto alla **misurabilità** degli indicatori, il documento "Criteri di valorizzazione degli indicatori di programma e del performance framework" qualifica i seguenti criteri:

- Criterio di valorizzazione: l'indicatore è valorizzato a partire dalla data di ingresso del partecipante al percorso (per IO5.1) ovvero dalla data di inizio delle iniziative di animazione/formazione (per IO5.2) distinguendo per genere i soggetti partecipanti.
- Documento attestante l'attendibilità del dato: registro o altro documento che attesti la partecipazione al percorso ovvero alle iniziative di animazione/formazione.

Non si riscontrano problemi per la misurazione del dato, fermo restando la necessità di una rilevazione con adeguata documentazione che ne certifichi l'attendibilità (come il registro dei partecipanti). Però, dovendosi **valorizzare l'indicatore alla data d'ingresso/inizio delle attività**, un'eventuale **variazione successiva** (ad esempio, nel caso di ritiro dal corso di formazione) comporterebbe una rettifica del dato, con un lieve aggravio amministrativo, se si volesse fornire un quadro più rispondente al numero dei partecipanti effettivi alle attività.

6.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

Considerando l'andamento temporale del tasso degli impegni ammessi, da quando le operazioni sono state ammesse a finanziamento nel 2018, si registra la **crescita della capacità decisionale** (anche se nel 2020 si entra in overbooking tecnico per lo storno delle risorse a favore dell'Asse 4, causa Covid-19). Però, **l'Asse 5 denota dei ritardi in termini di avanzamento finanziario**, poiché emerge una **bassa capacità di spesa delle risorse programmate**, che passa dal 12,2% del 2019 (8 M€) al 27,49% del 2021 (10,2 M€), quindi con limitati progressi in valore assoluto. Inoltre, va segnalato che oltre il 75% dei pagamenti al 31.12.2021 (ca. 7,8M€) è relativo al solo progetto "SISFOR", che ha riguardato un sistema di formazione online delle Forze dell'Ordine.

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell'Asse 5 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2016	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2017	70.306.667,00€	22.338.594,00€	31,77%
2018	70.306.667,00€	35.302.208,44€	50,21%
2019	66.088.268,00€	37.425.587,00€	56,63%
2020	37.425.588,00€	45.675.813,00€	122,04%
2021	37.425.588,00€	47.331.736,35€	126,47%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 5 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2016	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2017	70.306.667,00€	0,00€	0,00%
2018	70.306.667,00€	7.760.612,66€	11,04%
2019	66.088.268,00€	8.065.503,00€	12,20%
2020	37.425.588,00€	8.429.336,00€	22,52%
2021	37.425.588,00€	10.288.389,01€	27,49%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Come risulta dalla seguente tabella, anche **l'andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate, pari a 21,7% nel 2021**, conferma le problematiche indicate sulla capacità amministrativa dei beneficiari di utilizzare le risorse impegnate nei progetti, essendo rimasto tale indicatore relativamente stabile nei quattro anni considerati, con un aumento nel 2021.

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 5 – periodo 2015 - 2021

Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	0,00€	0,00€	0,00%
2016	0,00€	0,00€	0,00%
2017	22.338.594,00€	0,00€	0,00%
2018	35.302.208,44€	7.760.612,66€	21,98%
2019	37.425.587,00€	8.065.503,00€	21,55%
2020	45.675.813,00€	8.429.336,00€	18,45%
2021	47.331.736,35€	10.288.389,01€	21,74%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

A tal riguardo, si evidenzia che già nelle RAA 2018 e 2019, come visto in precedenza, erano state segnalate alcune **criticità** legate alla fase attuativa. Rispetto alle **motivazioni** di tali ritardi hanno pesato vari fattori concernenti sia gli effetti dell'emergenza pandemica sulla fase di attuazione sia le problematiche incontrate da alcuni beneficiari, dovute alle caratteristiche e alle complessità procedurali del circuito finanziario diretto, soprattutto nelle fasi di stipula e perfezionamento contrattuale e di fatturazione e pagamento (come emerso nel Rapporto sulla valutazione della capacità di governance, parte 1).

6.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Per rappresentare lo stato dell'avanzamento finanziario rispetto alle procedure attivate sull'Asse 5, sono stati analizzati i valori dei pagamenti ed il valore totale dei progetti finanziati, secondo la seguente classificazione:



Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;



Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;











Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.

In sintesi, sono registrati pagamenti solo in quattro procedure e risulta la seguente situazione:

- un gruppo di progetti presenta una capacità di spesa più avanzata, "SISFOR" pari al 70% (al quale va imputato oltre il 75% dei pagamenti totali effettuati sull'Asse 5 al 31.12.2021) e "Formazione per la polizia locale della Campania" pari all'88%, che ha consentito di formare 3.200 operatori;
- i progetti che hanno come beneficiari le Prefetture presentano dei ritardi nei pagamenti e hanno creato le maggiori criticità procedurali, ma, in base all'ultima RAA, si è registrata nel 2021 un'accelerazione attuativa, grazie anche al supporto specialistico on-site erogato dall'Assistenza tecnica. In ogni caso, i 39 progetti di supporto ai comuni hanno una capacità di spesa al 13%, che risulta invece pari a 3,6% per i 15 progetti di rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC;
- l'intervento di "Formazione delle Forze di P.S." (tre progetti verso Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia penitenziaria) è stato attivato per meno della metà delle risorse disponibili (ha un residuo di oltre 2 M€) e non risultano pagamenti al 31.12.2021, al pari dei progetti "ISIDE" e "MASIIP", che però hanno come data fine operazione, rispettivamente il 30.06.2023 e il 31.01.2024;
- infine, il progetto "Open Knowledge" (Unioncamere), non registra pagamenti ma è stato avviato nel 2021 e presenta come data fine operazione il 26.01.2023.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 5 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Formazione per la polizia locale della Campania	88,17%	
SISFOR sistema di formazione on-line delle Forze dell'Ordine	69,90%	
Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione e scouting di fondi europei e gestione dei progetti	12,94%	
Il rafforzamento del nucleo di supporto all'ANBSC	3,64%	
Avviso pubblico per individuazione di interventi volti alla formazione delle forze di Pubblica Sicurezza	0,00%	
Rafforzamento del monitoraggio ai fini antimafia nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari	0,00%	
Iside-percorso formativo condiviso e federato per la safety security dei luoghi della cultura MIBACT	0,00%	
O.k. open knowledge	0,00%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

7 ANALISI DELL'AVANZAMENTO DELL'ASSE 7

7.1 AVANZAMENTO PROCEDURALE

Con la riprogrammazione del 2018, è stato costituito l'Asse 7, che ha per obiettivo quello di promuovere un **sistema di accoglienza sull'intero territorio nazionale**, con interventi rivolti alle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nella gestione dei fenomeni migratori e nelle azioni di contrasto al caporalato.

La dotazione iniziale, pari a 199 M€, è stata ridotta nel 2020 in occasione della riprogrammazione delle risorse a favore dell'Asse 4, per l'attivazione dell'azione 4.3.1 "Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da CODIV-19 e di supporto ai soggetti coinvolti", ed è attualmente pari a **83,2 M€**.

Il costo totale ammissibile delle operazioni è cresciuto nel corso degli anni, con un significativo aumento nel 2020, e **al 2021 è pari a 129,8 M€**; si registra quindi una significativa crescita della capacità decisionale, che è passata dal 35,3% del 2019, al 133,6% del 2020, al 156,1% del 2021.

Tabella: Andamento della capacità decisionale dell'Asse 7 – periodo 2015 - 2021

Anno	Fondi totali (A)	Costo totale ammissibile delle operazioni finanziate per il sostegno (B)	Capacità decisionale (B/A)
2015	-	-	-
2016	-	-	-
2017	-	-	-
2018	199.040.000,00€	23.063.941,55€	11,6
2019	194.520.000,00€	68.580.636,00€	35,3
2020	83.158.749,00€	111.119.839,00€	133,6
2021	83.158.749,00€	129.809.252,75€	156,1

Fonte: RAA – vari anni

L'aumento del costo totale ammissibile trova corrispondenza nell'incremento delle operazioni selezionate, che la RAA 2021 quantifica pari a 106. Le interlocuzioni con la referente di Asse hanno permesso di rilevare con maggiore dettaglio la situazione attuale:

- i progetti finanziati sono pari a 103, in quanto alcune operazioni attengono a più categorie di regioni;
- i progetti in corso di esecuzione al 31.12.2021 sono pari a 101, dal momento che a tale data sono state regolarizzate due revoche su altrettanti progetti¹⁷.

¹⁷ Si tratta del progetto "Condominio Scalo051" della Città Metropolitana di Bologna, oggetto di revoca nel mese di dicembre 2020, e del progetto "Realizzazione di un centro di aggregazione multifunzionale attraverso la ristrutturazione dell'ex scuola materna sita in Cerro al Volturno" del Comune di Cerro al Volturno, oggetto di revoca nel mese di dicembre 2021.

Tabella: Andamento delle operazioni selezionate a valere sull'Asse 7 – periodo 2015 - 2021

Anno	Numero di operazioni selezionate
2015	-
2016	-
2017	-
2018	1
2019	72
2020	98
2021	106

Fonte: RAA – vari anni

L'andamento crescente delle operazioni selezionate è riconducibile anche alle procedure attivate nel corso degli anni:

- nel 2018, è stata ammessa al finanziamento l'iniziativa quadro **"lo gioco legale"**, finalizzata a promuovere la realizzazione di strutture sportive localizzate in comuni delle ex Regioni Convergenza sede di CAS, CARA, SPRAR per il rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti;
- nel 2019 sono state attivate diverse procedure, ed in particolare le operazioni selezionate riguardano i **due avvisi pubblici per individuazione di progetti di miglioramento di accoglienza e di integrazione/inclusione dei migranti nelle strutture di seconda accoglienza ubicate nelle Regioni in transizione e nelle Regioni meno sviluppate**, di cui sono beneficiarie le Amministrazioni Comunali, ed alcuni progetti presentati dalle Città metropolitane;
- nel corso del 2020, sono stati ammessi a finanziamento, oltre ad altri progetti presentati dalle Città metropolitane, gli **interventi rivolti ai Comuni aree di sbarco** e diverse proposte progettuali che hanno per oggetto il **contrasto al fenomeno del caporalato**;
- infine, nel 2021, è stato tra l'altro finanziato il **progetto "SISLAV"**, diretto a potenziare e ottimizzare la capacità operativa e investigativa del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro sommerso, con particolare riguardo al grave sfruttamento lavorativo, collegato ai fenomeni di caporalato.

Come sopra già accennato, su un totale di 103 progetti finanziati, due sono stati revocati, con un tasso di mortalità pari quindi al 2,0%. L'interlocuzione con la referente di Asse ha evidenziato alcune criticità già emerse nel corso del primo trimestre 2022: un progetto è stato oggetto di revoca; un progetto è stato oggetto di trasferimento sul POC Legalità in considerazione dei ritardi attuativi maturati dal beneficiario nella realizzazione dell'intervento che non consentono la chiusura dello stesso entro il periodo di ammissibilità della spesa previsto per il PON; per un terzo progetto, il beneficiario ha evidenziato delle difficoltà nella realizzazione del progetto originario che potrebbero di conseguenza condurre alla rinuncia al finanziamento.

Tutti gli altri progetti risultano **in corso di realizzazione** al 31.12.2021; per alcuni si registra un ritardo attuativo dovuto principalmente a due fattori: difficoltà riscontrate dai beneficiari (per lo più Amministrazioni centrali e locali) nella selezione dei soggetti attuatori, mediante procedure di gara ai sensi del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.; l'emergenza sanitaria, che ha determinato

forti rallentamenti dovuti al fermo dei cantieri nel periodo del lock-down e alla conseguente impossibilità riprogrammare le attività in tempi stretti.

Al momento, comunque, si ritiene che i progetti attualmente in esecuzione possano arrivare a conclusione, anche se non è escluso possano manifestarsi altre situazioni di ritardo che potrebbero indurre ad ulteriori spostamenti sul Programma Complementare.

7.2 AVANZAMENTO FISICO

Nella tabella seguente è riportato, per i diversi indicatori di output, il grado di conseguimento al 2021 del target stabilito in fase di programmazione per il 2023.

Considerando le operazioni selezionate, lo stato di avanzamento al 31.12.2021 appare significativo, dal momento che **il valore target è stato già raggiunto per la quasi totalità degli indicatori** e di molto superato nel caso degli indicatori ID107.1 che rilevano il *numero degli immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti*, nelle diverse categorie di regioni.

La verifica in corso da parte dell'Amministrazione rispetto alla effettiva capacità dei beneficiari di portare a conclusione gli interventi fa ritenere possibile che l'indicatore *Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento* possa subire una variazione in esito al trasferimento sul POC Legalità di un intervento.

Tabella: Grado di raggiungimento del valore target degli indicatori di output dell'Asse 7 – periodo 2018 - 2021

Stato	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Grado di raggiungimento			
						2018	2019	2020	2021
F	424	Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento	Numero	Meno sviluppate	2	0,0	0,0	0,0	0,0
S	424	Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento	Numero	Meno sviluppate	2	0,0	100,0	100,0	100,0
F	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	Meno sviluppate	50	0,0	78,0	84,0	84,0
S	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	Meno sviluppate	50	0,0	240,0	294,0	320,0
F	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	In transizione	11	0,0	0,0	0,0	0,0
S	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	In transizione	11	0,0	118,2	118,2	109,1
F	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	Più sviluppate	7	0,0	0,0	0,0	0,0
S	IO7.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	numero	Più sviluppate	7	0,0	0,0	85,7	85,7
F	IO7.2	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	Meno sviluppate	1	0,0	0,0	0,0	0,0
S	IO7.2	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	Meno sviluppate	1	0,0	0,0	100,0	200,0
F	IO7.3	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	Più sviluppate	1	0,0	0,0	0,0	0,0
S	IO7.3	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	Più sviluppate	1	0,0	0,0	0,0	100,0
F	IO7.4	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	In transizione	1	0,0	0,0	0,0	0,0
S	IO7.4	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	numero	In transizione	1	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

(1) S=Operazioni selezionate, F=Operazioni completamente attuate

BOX – Considerazioni generali sulla significatività degli indicatori dell’Asse 7

Le indicazioni contenute nel documento “Criteri di valorizzazione degli indicatori di Programma e del Performance Framework” permettono di rilevare **il grado di significatività e l’effettiva misurabilità degli indicatori previsti**.

L’indicatore “*Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l’accoglienza e l’integrazione dei migranti*” risulta nel complesso significativo, rispetto all’obiettivo di misurare la realizzazione di strutture da destinare all’accoglienza dei migranti. L’indicatore viene valorizzato nel momento della presentazione della comunicazione di fine lavori da parte della ditta appaltatrice, così da attestare la conclusione dell’intervento infrastrutturale. Da valutare l’opportunità di valorizzare l’indicatore al momento dell’effettiva offerta di servizi ai migranti, così da fornire informazioni anche sull’effettiva coerenza dell’intervento rispetto ai fabbisogni territoriali.

Anche l’indicatore “*Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio*” appare significativo rispetto all’obiettivo di promuovere nuovi modelli di gestione dei sistemi di accoglienza; l’indicatore viene valorizzato nel momento in cui l’applicativo risulta completo delle funzionalità previste e caricato in un ambiente accessibile agli utenti finali; anche in questo caso potrebbe essere utile verificare l’opportunità di valorizzare l’indicatore non al momento della comunicazione del fornitore relativo all’installazione dell’applicativo, bensì alla sua effettiva entrata in funzione.

7.3 AVANZAMENTO FINANZIARIO

Come già osservato in precedenza, l’avanzamento fisico e finanziario dell’Asse 7 ha registrato una forte crescita nel biennio 2019 – 2020, quando la spesa pubblica ammissibile è aumentata da 68,6 a 111,2 M€ e di conseguenza il tasso degli impegni ammessi è cresciuto prima al 35,3% nel 2019 e quindi, anche come effetto della riduzione delle risorse a seguito della riprogrammazione, al 133,6%; **al 31.12.2021 il valore degli impegni ammessi è pari al 156,1% rispetto ai fondi totali**.

Tabella: Andamento del tasso degli impegni ammessi dell’Asse 7 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (B)	Tasso degli impegni ammessi (B/A)
2015	-	-	-
2016	-	-	-
2017	-	-	-
2018	199.040.000,00€	23.063.941,55€	11,6%
2019	194.520.000,00€	68.580.636,00€	35,3%
2020	83.158.749,00€	111.119.839,00€	133,6%
2021	83.158.749,00€	129.809.252,75€	156,1%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Considerando il livello dei pagamenti, tuttavia, non si può non evidenziare il **ritardo attuativo** dell'Asse; pur tenendo presente che le operazioni sono state selezionate soprattutto nel 2019 e nel 2020, la spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'Autorità di Gestione cresce in misura limitata, passando dai 17,4 M€ del 2019 ai 18,7 M€ del 2020, ai 22,5 M€ del 2021.

Gli indici di avanzamento finanziario sono quindi ancora molto bassi: la capacità di spendere le risorse programmate cresce tra il 2019 ed il 2020 grazie alla riduzione delle risorse e al 2021 si attesta pari al 27,1%; la velocità di spesa (rapporto tra pagamenti ed impegni) aumenta dal 16,8% del 2020 al 17,4% nel 2021.

Tabella: Andamento della capacità di spendere le risorse programmate dell'Asse 7 – periodo 2015 - 2021

Asse	Fondi totali (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Capacità di spendere le risorse programmate (B/A)
2015	-	-	-
2016	-	-	-
2017	-	-	-
2018	199.040.000,00€	16.848.869,59€	8,5%
2019	194.520.000,00€	17.446.002,00€	9,0%
2020	83.158.749,00€	18.710.529,00€	22,5%
2021	83.158.749,00€	22.543.012,68€	27,1%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

Tabella: Andamento della velocità di spesa delle risorse impegnate dell'Asse 7 – periodo 2015 - 2021





Asse	Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno (A)	Spesa Totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione (B)	Velocità di spesa delle risorse impegnate (B/A)
2015	-	-	-
2016	-	-	-
2017	-	-	-
2018	23.063.941,55€	16.848.869,59€	73,1%
2019	68.580.636,00€	17.446.002,00€	25,4%
2020	111.119.839,00€	18.710.529,00€	16,8%
2021	129.809.252,75€	22.543.012,68€	17,4%

Fonte: elaborazione su dati RAA (vari anni)

7.4 AVANZAMENTO FINANZIARIO A LIVELLO DI PROCEDURA

Nel complesso, l'Asse 7 ha visto l'attivazione di 14 procedure di finanziamento, sia procedure di evidenza pubblica, sia procedure negoziate.






Per sintetizzare lo stato dell'avanzamento finanziario (espresso come rapporto tra le spese sostenute rispetto al totale del valore finanziario dei progetti ammessi a finanziamento, a livello di procedura), è stata adottata una suddivisione in classi, secondo la seguente rappresentazione grafica:









-  Procedura con avanzamento finanziario oltre il 75%;
-  Procedura con avanzamento finanziario tra 50 % e 75%;
-  Procedura con avanzamento finanziario tra 25 % e 50%;
-  Procedura con avanzamento finanziario sotto il 25%.

Come si può notare, a parte l'iniziativa "Io Gioco Legale" e il progetto per il coordinamento Direzione Generale della Promozione della Qualità Agroalimentare e dell'Ippica del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo e la Borsa Merci Telematica Italiana, sono 12 le procedure che mostrano un livello di avanzamento finanziario pari a zero.

Si raccomanda quindi all'Autorità di Gestione di utilizzare lo strumento del monitoraggio rafforzato per verificare nei prossimi mesi l'avanzamento fisico e finanziario dei vari progetti, così da adottare eventuali misure correttive, anche finalizzate allo spostamento degli interventi all'interno del Programma Complementare.

Tabella: Stato di avanzamento dell'Asse 7 a livello di procedura al 31.12.2021

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Io Gioco Legale	80,5%	
Protocollo di intesa con la Direzione Generale della Promozione della Qualità Agroalimentare e dell'Ippica del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo e la Borsa Merci Telematica Italiana	55,3%	
Protocollo d'Intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza - Regione Puglia	15,1%	
Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di progetti di miglioramento di accoglienza e di integrazione/inclusione dei migranti nelle strutture di seconda accoglienza ubicate nelle regioni in transizione	1,1%	
Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di progetti di miglioramento di accoglienza e di integrazione/inclusione dei migranti nelle strutture di seconda accoglienza ubicate nelle regioni in transizione	1,1%	

Procedura	Stato di avanzamento (valore totale pagamenti progetti / valore finanziario totale progetti)	
Rifunzionalizzazione di uno stabile da adibire a sede della Compagnia Carabinieri di Pisticci	0,8%	
Invito a presentare proposte progettuali a valere su Asse 7 - azione 7.1.1	0,1%	
Invito a presentare proposte progettuali a valere sull'Asse 7 - azione 7.1.2 - interventi per ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato	0,0%	
Lettera di invito ai comuni aree di sbarco a presentare proposte progettuali a valere sull'Asse 7 - azione 7.1.1	0,0%	
Invito a presentare una proposta progettuale a valere sull'azione 7.1.2 rivolta ai comuni della provincia di Ragusa particolarmente colpiti dal fenomeno del caporalato	0,0%	
Invito a presentare una proposta progettuale a valere sull'azione 7.1.2 rivolta ai comuni della provincia di Foggia particolarmente colpiti dal fenomeno del caporalato	0,0%	
Sistema informativo per la tutela del lavoro (SISLAV 2.0)	0,0%	
Protocollo d'Intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza - Regione Basilicata	0,0%	

Fonte: elaborazione su dati ERA al 31.12.2021

8 CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

Le analisi effettuate hanno messo in evidenza un **soddisfacente avanzamento procedurale del Programma**, in termini di procedure attivate e interventi selezionati, **che dovrebbero consentire il raggiungimento dei target degli indicatori di output previsti per il 2023**.

A questo, **non corrisponde tuttavia un adeguato avanzamento finanziario ed attuativo**, dal momento che molte delle procedure attivate hanno un livello dei pagamenti inferiore al 25% (totale dei pagamenti per interventi rispetto al valore finanziario dei progetti selezionati per singola procedura) e nessun intervento risulta ancora concluso alla data del 31/12/2021.

Questa **situazione**, come emerso anche dai rapporti valutativi precedenti, è il **frutto di diversi elementi, tra cui** appare significativo ricordare in particolare **i ritardi attuativi connessi alla pandemia da COVID 19 e la differente capacità amministrativa e gestionale dei soggetti beneficiari** (il PON ha coinvolto infatti differenti tipologie di soggetti in fase di attuazione, dai Ministeri alle Regioni, da Enti Pubblici a soggetti del terzo settore, dalle Città metropolitane ai Comuni di minore dimensione presenti sul territorio).

Le informazioni ricevute in fase di analisi indicano che il 2022 dovrebbe rappresentare un momento di accelerazione dal punto di vista delle realizzazioni, seppure, nuovamente, con alcune differenze a livello di tipologia di beneficiario e di Asse.

Per questo motivo, **il Valutatore raccomanda un forte presidio da parte dell'Amministrazione dell'avanzamento dei progetti e valuta positivamente l'intenzione dell'Autorità di Gestione di proseguire con l'utilizzo dello strumento del monitoraggio rafforzato per verificare nei prossimi mesi l'avanzamento fisico e finanziario dei vari progetti**, così da adottare eventuali misure correttive, anche finalizzate allo spostamento degli interventi all'interno del Programma Complementare, qualora risultasse evidente il non rispetto delle tempistiche proprie del PON 2014 – 2020.