



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 – Analisi dell'Avanzamento – Relazione di sintesi

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

13 luglio 2022



Sommario

AVANZAMENTO DEL PROGRAMMA IN TERMINI PROCEDURALI, FINANZIARI E FISICI.....	3
CONSEGUIMENTO DEI TARGET PREFISSATI.....	4

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, obbiettivamente 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.