



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
2014.2020
legalità

Rapporto sul rafforzamento amministrativo della P.A. – versione definitiva

Servizio di valutazione del
PON Legalità 2014-2020

30 dicembre 2021

Sommario

INTRODUZIONE	4
1 PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI	6
1.1 Risultati sul grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti	6
1.2 Risultati sull'aumento delle capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati.....	9
1.3 Risultati sull'incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale	11
1.4 Il contributo atteso dei progetti agli indicatori di risultato del PON	12
2 CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY	13
ALLEGATO I: STUDI DI CASO	17
A.1 PROG-623 "Controllo del territorio in mobilità"	17
A.2 PROG-437 "Nuovo sistema di business intelligence"	22
A.3 PROG-846 "Gioco Legale e Responsabile"	32
ALLEGATO II: IMPOSTAZIONE METODOLOGICA	39

Indice delle tabelle e delle figure

Tabella 1 - Denunce totali inviate dalla PS allo SDI tramite MIPGWEB (anno 2019)	20
Tabella 2 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto "Controllo del territorio in mobilità")	21
Tabella 3 - I controlli realizzati dall'INPS sul Reddito di Cittadinanza	27
Tabella 4 - I controlli realizzati dall'INPS sulla Cassa Integrazione Guadagni	29
Tabella 5 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto "Nuovi sistemi di business intelligence") ..	30
Tabella 6 - L'attività di ADM di contrasto al gioco illegale	35
Tabella 7 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto "Gioco legale e responsabile")	36
Tabella 8 - L'attività di ADM di contrasto all'evasione	37
Figura 1 - Num. assoluto e tasso di crescita dei furti nelle province del Sud Italia.....	18
Figura 2 - Num. assoluto e tasso di crescita delle truffe nelle province del Sud Italia.....	25
Figura 3 - Num. assoluto e tasso di crescita delle frodi informatiche (province del Sud Italia)	34

INTRODUZIONE

Il presente documento illustra gli **elementi emersi dalla valutazione** sul rafforzamento amministrativo della P.A. al fine di anticipare alcune riflessioni del Valutatore che potrebbero essere utili alla stesura del nuovo Programma 2021-2027.

L'attività di valutazione si è focalizzata sui progetti dell'Asse 1 caratterizzati da un maggiore grado di avanzamento. Nello specifico sono stati approfonditi i seguenti Progetti¹:

- PROG-437 "Nuovo sistema di business intelligence" (Istituto Nazionale Previdenza Sociale - INPS);
- PROG-623 "Controllo del territorio in mobilità" (Direzione Centrale per i servizi tecnico logistici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno);
- PROG-846 "Gioco Legale e Responsabile" (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - ADM).

La struttura del Rapporto è così articolata.

Nel primo capitolo sono riepilogati i principali risultati raggiunti a breve e medio-termine e alcune considerazioni sui potenziali risultati a lungo termine del Programma. In particolare:

- il par. 1.1 si concentra sul **grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e sull'interoperabilità con altri sistemi** e mira a fornire una prima risposta alla domanda "Vi è stato un aumento significativo del grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti, tale da migliorare l'identificazione e la prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?"
- il par. 1.2 si focalizza sulla **capacità di analisi**, risultato dei progetti osservabile a breve termine e intende rispondere alle seguenti domande:
 - *Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e della dotazione tecnologica hanno aumentato le capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati? Se sì, quali conseguenze hanno avuto sull'organizzazione e sui processi?*
 - *Vi sono stati fattori che hanno ostacolato e/o favorito gli interventi di rafforzamento della capacità di analisi? Se sì, quali sono stati e quali sono le motivazioni?*
- il par. 1.3 fornisce una prima riflessione sull'incidenza potenziale degli interventi sulle **condizioni di legalità**. Si segnala tuttavia che, anche a seguito degli approfondimenti effettuati, una risposta più compiuta alle domande valutative previste² richiederebbe maggiori approfondimenti ed evidenze sul versante dei dati e del riscontro da parte degli stakeholder.
- nel quarto paragrafo sono riportate considerazioni sul contributo dei progetti agli indicatori di risultato del PON.

¹ Si specifica che rispetto al progetto PROG-298 "ARGO PanOptes", inserito nel Piano Generale del Servizio tra quelli oggetto di analisi, sono state realizzate interviste con il beneficiario, il CEN di Napoli e il sovrintendente della Questura di Napoli. Inoltre, il Valutatore ha assistito a una demo del sistema. In ogni caso, i riscontri non sono stati considerati in questo primo rapporto poiché il progetto non risulta al momento operativo.

² Le domande valutative previste dal Piano Generale del Servizio a tale riguardo sono:

- Gli interventi messi a regime hanno avuto un'incidenza sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale, in termini di maggiore prevenzione e contrasto dei reati contro la PA e/o a danno del sistema imprenditoriale? Se sì, su quali ambiti e per quali motivazioni?
- Esistono altri fattori che hanno ostacolato una maggiore incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità o che potrebbero favorirla? Se sì, quali sono questi fattori?

Nel secondo capitolo sono indicate le principali conclusioni e le indicazioni di policy orientate prevalentemente a fornire elementi utili per la programmazione 2021-2027, considerato l'aprossimarsi della chiusura del Programma in corso.

Infine, il documento è completato da due allegati. Il primo riporta gli studi di caso sui progetti analizzati, mentre il secondo descrive l'impianto metodologico utilizzato per la valutazione.

Riguardo l'impianto metodologico si precisa che le riflessioni di seguito riportate si basano sull'attività di studio dei casi svolta dal Valutatore nel periodo ottobre-dicembre 2021, che ha riguardato l'analisi della documentazione progettuale, lo svolgimento di interviste con i beneficiari e il reperimento e analisi dei dati forniti dai medesimi. In questa versione del documento, che integra la versione preliminare rilasciata nel mese di novembre, sono state realizzate le seguenti attività:

- lettura integrata e approfondita degli esiti emersi, per verificare ulteriormente l'azione sistemica promossa dal Ministero dell'Interno attraverso il PON Legalità ed evidenziare il contributo che esso apporta alle politiche di coesione;
- raccolta di ulteriori evidenze e verifiche sui dati statistici³.

Si ritiene infine utile precisare che i risultati riguardanti questo Asse saranno aggiornati nel Rapporto di valutazione sulla capacità di governance (la cui consegna è prevista per il 30/06/2022), al fine di integrare le attività valutative realizzate nel 2021 in seguito alla conclusione di un maggior numero di progetti. Si ribadisce inoltre, per le analisi successive, l'opportunità di acquisire ulteriori dati quantitativi e con il massimo livello di dettaglio territoriale. Questo è un presupposto rilevante ai fini valutativi, considerando le potenzialità informative di alcuni sistemi del Ministero dell'interno (quali MIPGWEB e SDI⁴). L'aggiornamento previsto potrà inoltre beneficiare di informazioni rilevabili da altri stakeholder⁵ con i quali allo stato attuale non è stato possibile organizzare delle interviste in tempo utile per l'elaborazione del presente Rapporto, a causa degli impegni dei beneficiari correlati alla chiusura dell'anno e con i quali occorreva condividere le modalità di coinvolgimento degli stakeholder medesimi.

³ A questo proposito, si segnala che, anche nel periodo successivo al rilascio della versione preliminare del Rapporto, si è confermata la difficoltà nell'ottenere in modo tempestivo i dati richiesti ai beneficiari e, nonostante i ripetuti solleciti, non sono pervenute tutte le informazioni richieste.

⁴ MIPGWEB (Modello Indagine Polizia Giudiziaria). SDI (Sistema Di Indagine).

⁵ Per il progetto "Controllo del territorio in mobilità" sono stati coinvolti alcuni stakeholder, mentre, per gli altri due progetti oggetto di analisi, sono stati individuati i seguenti potenziali stakeholder da coinvolgere:

- INPS. A partire dagli stakeholder indicati nell'allegato 4 dell'ultimo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, rispetto alle analisi d'intelligence sulle misure di contrasto alla povertà e sull'erogazione della Cig, la proposta è di rivolgersi a: Consulta dei Caf, organizzazioni datoriali e sindacali, Guardia di finanza e altre FF.OO.
- ADM. In questo caso stakeholder rilevanti sarebbero: Anci regionali (coinvolti nell'attività di comunicazione dei nuovi strumenti di controllo); Comuni che hanno aderito al sistema Smart; associazioni accreditate nel sito (area giochi), quali: ACMI Associazione Nazionale Costruttori Macchine Intrattenimento; Associazione Logico, aziende operanti nel settore dei giochi e delle scommesse on line; Ass. Naz. SAPAR, gestori, produttori e rivenditori di apparecchi da intrattenimento; Sistema Gioco Italia, federazione della filiera dell'industria del gioco e dell'intrattenimento aderente a Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici.

1 PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI

Dalle prime evidenze sui progetti analizzati, emerge la **coerenza del PON rispetto alle politiche di coesione**, in quanto sono state realizzate **azioni con un approccio integrato finalizzate a contrastare reati che incidono sulle disparità di sviluppo territoriale**. Infatti, l'Asse 1 ha l'obiettivo fondamentale di **rafforzare la capacità di analisi di amministrazioni diverse, ma tutte variamente coinvolte nel presidio della legalità**: ciò vale per le Forze dell'Ordine, nella quotidiana attività di controllo territoriale, ma anche per enti, come INPS e ADM, che devono garantire il rispetto delle regole da parte degli operatori economici e dei cittadini.

Quindi, gli **interventi dell'Asse 1** presentano una direzione promettente, per **implementare strumenti che favoriscono un'azione dell'operatore pubblico che sia cooperativa, efficiente, trasversale e soprattutto capace di rilevare le situazioni a rischio e di prevenire i reati e i comportamenti fraudolenti**. Questa impostazione è strategica per le regioni del "Mezzogiorno", poiché contribuisce a contrastare l'illegalità, la concorrenza sleale, l'utilizzo inappropriato delle risorse pubbliche destinate a sostenere le situazioni di bisogno.

Le soluzioni avviate devono ancora dispiegare al meglio gli effetti sulla collettività quando tutti i progetti saranno conclusi, ma sono ancora attuali, a dimostrazione di una significativa capacità di progettazione. Pertanto, occorre **rafforzare ulteriormente gli strumenti di cooperazione applicativa e di intelligence**, con la prospettiva di costruire un vero e proprio **ecosistema di organizzazioni per la legalità**.

1.1 RISULTATI SUL GRADO DI UTILIZZO DEI SISTEMI INFORMATIVI, DELLE BANCHE DATI E DELL'INTEROPERABILITÀ CON ALTRI ENTI

Il grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle relative banche dati e le condizioni di interoperabilità con altre amministrazioni (dove presenti) hanno mostrato una crescita.

L'aumento dell'utilizzo dei sistemi informativi e delle banche dati è stato favorito attraverso l'introduzione di **nuove modalità di accesso ai sistemi informativi** e la realizzazione di **sistemi informativi nuovi o potenziati da nuove funzionalità ed in grado di interagire con altri sistemi**. Ciò ha comportato, fin dai primi utilizzi, **una maggiore facilità di accesso all'informazione e una maggiore tempestività degli esiti** scaturenti dall'attività di controllo, anche in funzione di accertamento e prevenzione dei reati e dei comportamenti fraudolenti.

L'interoperabilità realizzata tra sistemi informativi differenti sta contribuendo a utilizzare in modo più efficiente le basi dati e a rafforzare i controlli, elementi propedeutici ad un miglioramento della capacità di analisi della Pubblica Amministrazione.

Di seguito si presentano le prime evidenze raccolte per i progetti oggetto di analisi.

Per quanto riguarda l'introduzione di **nuove modalità di accesso** ai sistemi informativi, si segnala il progetto "Controllo del territorio in mobilità". Secondo quanto riferito dal beneficiario, gli strumenti sviluppati sono stati utilizzati stabilmente nell'anno 2019⁶, ma il sistema da aprile 2020 è stato sospeso per attività di reingegnerizzazione, che riguardano anche altri applicativi. Si prevede una riattivazione entro la metà del 2022. In ogni caso, tali strumenti consentono **di accedere in mobilità (mediante app e pc/tablet) alle funzioni del**

⁶ Dall'intervista con il beneficiario risulta che un primo collaudo è stato effettuato nel settembre del 2018.

sistema MIPGWEB⁷, prima accessibile solo dai rispettivi uffici, per “avviare” denunce e consultare gli archivi. Al momento, non sono disponibili reportistiche e pertanto non risultano evidenze sul livello di utilizzo effettivo. A questo proposito il valutatore ritiene opportuna l'implementazione da parte del Beneficiario di reportistiche per tracciare i processi, che consentirebbero di verificare, ad esempio, la quota di denunce avviate in mobilità⁸ rispetto al totale, oppure le funzionalità più consultate dagli operatori.

La realizzazione di **sistemi informativi interoperabili nuovi o potenziati da nuove funzionalità** è stata riscontrata nei seguenti progetti oggetto di analisi:

- progetto “Nuovo Sistema di business Intelligence”. I rilasci⁹ per i vari ambiti sono stati effettuati dalla metà del 2019 fino a maggio 2021 (recentemente il progetto è stato rimodulato). **I nuovi sistemi consentono agli uffici preposti ai controlli di accedere in autonomia a un data lake**, appositamente implementato, dove sono duplicati i micro-dati sulle prestazioni previdenziali e assistenziali di competenza degli uffici gestionali. Nel contempo, **si rafforza la possibilità di cooperare con sistemi esterni¹⁰. Il nuovo sistema sta consentendo agli uffici di utilizzare le basi dati in modo più efficiente rispetto alla situazione precedente, per realizzare controlli massivi su grandi quantità di dati con un tempo minore, fattore rilevante per l'individuazione preventiva dei comportamenti fraudolenti**. Ad esempio, prima dell'entrata in funzione del progetto i controlli avvenivano in *batch processing* di notte e necessitavano di due o tre giorni mentre in seguito all'implementazione del nuovo sistema, da aprile 2021, per verificare 1,7 milioni di domande al Reddito di Cittadinanza (RdC), sono state sufficienti 2 ore per effettuare, una tantum o mensilmente, i controlli e individuare 9.000 casi con difformità nelle soglie di reddito (di cui 3.000 nelle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) e un'ora per individuare circa 8.000 segnalazioni nelle attività lavorative non compatibili con l'accesso alla prestazione (di cui 4.000 nelle regioni citate).
- progetto “Gioco legale e responsabile”. L'Agenda delle Dogane e dei Monopoli (ADM), ha **potenziato i propri sistemi di Business Intelligence, implementando nuovi archivi e intervenendo sui datawarehouse¹¹, per rafforzare i controlli e individuare**, anche

⁷ Il sistema MIPGWEB (Modello Indagine Polizia Giudiziaria), nato nel 2000 per sostenere il passaggio alla gestione documentale, rappresenta lo strumento principale per la gestione degli atti di polizia giudiziaria da parte della Polizia di Stato.

⁸ Il beneficiario ha fornito i dati sulle denunce complessivamente inviate tramite il sistema MIPGWEB allo SDI nel 2019, con dettaglio mensile per provincia. In particolare, nel 2019 le denunce inoltrate allo SDI, nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, sono state 99.787, di cui ca. il 47% nella Provincia di Napoli. Questi dati rappresenterebbero la base di partenza per verificare il livello di utilizzo.

⁹ In particolare, i rilasci sono stati effettuati da metà 2019 per le analisi e gli indicatori sul mondo agricolo, le false compensazioni e la vigilanza. Da novembre 2020 sono state predisposte le nuove analisi sul reddito di cittadinanza e a partire da maggio 2021 le analisi sulla affidabilità delle aziende. Ulteriori rilasci previsti: modello di affidabilità aziende (I° trimestre del 2022); banca dati grandi frodi con gli scenari di rischio sulle false compensazioni (I° trimestre del 2022); controlli preventivi sul nuovo Assegno Unico al nucleo familiare (II° trimestre del 2022); network analysis per identificazione dei soggetti fraudolenti (II° trimestre del 2022); modello di rischio statistico previsionale in agricoltura con focus su lavoro fittizio (primi rilasci entro dicembre 2021 e soluzione completa prevista per il I° trimestre del 2022).

¹⁰ Il progetto di INPS presenta anche l'obiettivo di rafforzare l'integrazione dei propri dati con quelli forniti da banche dati di soggetti esterni (quali Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate).

¹¹ A titolo esemplificativo, il progetto di ADM ha previsto la realizzazione di strumenti come il registro degli esercenti e la banca dati unica delle filiere dei giochi e dei tabacchi, dove l'inserimento/movimentazione dei soggetti avviene dopo validazione del codice fiscale sull'Anagrafe tributaria.

preventivamente, **i comportamenti fraudolenti** realizzati da giocatori e concessionari. Di fatto, con i nuovi sistemi, avviati a partire dal 2018¹², **è stata introdotta l'analisi del rischio per realizzare controlli più mirati** e rivolti ai concessionari che presentano degli indici di rischio più elevati.

Tra i fattori abilitanti si evidenzia la progettazione partecipata, che ha coinvolto nei diversi progetti analizzati progettisti (uffici attivi nell'innovazione tecnologica) e utilizzatori (strutture impegnate nell'attività di controllo). In termini di fattori ostacolanti, oltre allo shock pandemico che sicuramente ha comportato una rimodulazione delle priorità d'intervento¹³, è emerso talvolta un rallentamento dovuto alle procedure di gara (come nel progetto "Controllo del territorio in mobilità"), che ha influito sulle tempistiche originariamente previste, fattore che richiederà nel 2022 il monitoraggio delle attività, per verificare che tale ritardo non influisca sul raggiungimento dei risultati attesi.

¹² In particolare, i nuovi sistemi di ADM sono entrati in piena funzionalità tra il 2018 (SIC) e il 2020 (SMART) mentre nell'intero periodo ci sono stati diversi sviluppi dedicati agli applicativi denominati FRODO.

¹³ Ad esempio, nel caso dell'INPS, le motivazioni alla base della rimodulazione, esplicitate nel nuovo progetto, sono dipese essenzialmente dal nuovo contesto di riferimento, correlato sia all'introduzione di nuove prestazioni (Reddito/Pensioni di Cittadinanza) sia agli interventi effettuati per contrastare la pandemia, che hanno richiesto una serie di attività per fronteggiare i rischi di frode. Invece, nel caso di ADM, anche se il progetto rimodulato non è ancora stato approvato, la fase pandemica ha comportato un adeguamento delle attività di controllo (essendo aumentato il peso relativo del gioco online).

1.2 RISULTATI SULL'AUMENTO DELLE CAPACITÀ DI ANALISI, D'INVESTIGAZIONE E DI PREVENZIONE DEI REATI

La capacità di analisi e di prevenzione dei reati, anche in ragione di quanto evidenziato in precedenza rispetto ai sistemi informativi, **risulta rafforzata soprattutto per il profilo dell'efficienza nei processi operativi**.

Al rafforzamento della capacità di analisi hanno concorso diversi fattori, tra i quali: la **maggiore interoperabilità** tra i sistemi informativi degli enti; la **tempestività nell'accesso** all'informazione; l'adozione di strumenti di analisi intelligente di grandi quantità di dati con **procedure automatizzate**; la **maggiore efficienza nei processi amministrativi** a vantaggio dell'attività di controllo e d'indagine.

Fermo restando l'esigenza di analisi più dettagliate, **sulla base di quanto stanno realizzando i progetti oggetto di analisi, la direzione intrapresa sembra essere promettente in termini del contributo che il miglioramento delle capacità di analisi potrà generare verso una maggiore capacità di individuazione e di prevenzione dei reati e dei comportamenti fraudolenti**.

Questo è un tratto che accomuna i vari progetti. Ad esempio: per gli operatori di polizia impegnati nel controllo del territorio è importante acquisire tempestivamente e "in mobilità" informazioni utili; nel caso delle prestazioni sociali e assistenziali occorre favorire una maggiore *compliance* e bloccare le erogazioni a fronte di domande di prestazioni fraudolente (date le difficoltà nel recupero ex-post); nel caso dei giochi, l'individuazione preventiva di comportamenti anomali può contrastare le infiltrazioni finalizzate al riciclaggio. Questi effetti percepiti e talvolta documentati, considerando il periodo di avvio dei sistemi informativi, dovranno essere adeguatamente verificati nella loro efficacia di medio-lungo termine. Inoltre, si evidenzia che i vari progetti risultano finalizzati anche a contrastare le distorsioni alla concorrenza derivanti dalla persistenza di fattispecie criminose e di condizioni di illegalità che hanno da sempre determinato un danno agli operatori economici, ostacolando il rilancio del Mezzogiorno. Questi elementi sembrano attuali anche per la nuova programmazione.

Di seguito si fornisce una sintesi delle prime evidenze raccolte per ciascun progetto oggetto di analisi:

- progetto "Controllo del territorio in mobilità". Secondo le testimonianze fornite, **il sistema semplifica i processi di predisposizione degli atti di Polizia Giudiziaria** favorendo un recupero di efficienza. Inoltre, la possibilità di consultare gli archivi di MIPGWEB in mobilità consente, ad esempio, di qualificare immediatamente le caratteristiche della persona sottoposta a controllo senza recarsi in ufficio, fattore che potrebbe facilitare anche il lavoro d'indagine. A tal riguardo, come già segnalato nel paragrafo precedente, per fornire evidenze ma anche per rilevare esigenze utili per futuri sviluppi, è necessario che il beneficiario implementi apposita reportistica sulle principali funzioni utilizzate dagli operatori impegnati "in mobilità" sul controllo del territorio¹⁴.
- progetto "Nuovo Sistema di Business Intelligence". **La nuova piattaforma ha reso possibile analisi tempestive**, incrociando diverse banche dati, **per un'individuazione più precisa**

¹⁴ Le reportistiche potrebbero riguardare: numero operatori che accedono/abilitati al sistema; statistiche sugli accessi con frequenza giornaliera/mensile; funzioni principalmente utilizzate di MIPGWEB in mobilità; denunce avviate in mobilità.

dei casi di frode. Dalle evidenze fornite¹⁵, risulta aumentata la capacità di prevenzione dei reati: ad esempio, dai controlli ex-post su una platea di 1.7 milioni di domande per il Reddito di Cittadinanza (3,8 milioni di soggetti facenti parte del nucleo), è risultato un incremento del numero di revoche, passate dalle 26mila del 2020 alle 90mila dei primi 9 mesi del 2021. Inoltre, dal giugno 2021 i controlli (su residenza, reddito e lavoro) sono stati introdotti anche nella fase ex-ante: ciò ha comportato il blocco preventivo di circa 2.000 domande al mese (su 70.000 presentate), per le quali non dovranno essere più attivate le costose e spesso inefficaci procedure di recupero degli indebiti. Un ulteriore esempio è dato dal caso delle domande di anticipo della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) durante il periodo Covid (INPS anticipa il 40%) in cui è stato realizzato un controllo basato su un indice di rischio, che ha consentito di ottimizzare i tempi e rendere più accurate le valutazioni: su 12.922 domande di CIG Ordinaria, circa 200 sono state qualificate ad alto rischio (di cui circa 80 nelle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) e 3.600 a rischio medio (di cui circa 1.700 nelle medesime regioni).

- progetto “Gioco legale e responsabile”. Sono **aumentate le possibilità d’indagine (controlli più mirati) e la capacità di intercettare fenomeni che prima sfuggivano**, grazie anche all’introduzione dell’analisi del rischio. Dai dati forniti, ad esempio, risulta che il numero degli esercizi di gioco lecito controllati è diminuito di circa il 10% dal 2018¹⁶ al 2019 (da 38.745 a 34.920), mentre i “tassi di positività dei controlli” sono aumentati (ad esempio il rapporto tra atti di accertamento e numero dei controlli è passato da 7,5% nel 2018 a 11,8% nel 2020). Questi trend derivano anche dall’effettuazione di controlli più mirati, fattore al quale ha concorso il progetto.

Tra i fattori abilitanti (intesi come condizioni favorevoli che hanno agevolato la realizzazione dei progetti), si segnala la rilevanza della coerenza tra innovazioni di processo e innovazioni tecnologiche: ad esempio, nella fase di avvio del progetto “Controllo del territorio in mobilità”, con un percorso separato, furono ulteriormente innovate le procedure di Polizia Giudiziaria nel senso della digitalizzazione, fattore che ha creato un contesto favorevole; anche nel caso di INPS la recente istituzione della Direzione Centrale (D.C.) Antifrode è stato uno dei presupposti, in termini di innovazione organizzativa, per rafforzare le attività di contrasto alle frodi contributive e alle erogazioni indebite che si avvalgono dei nuovi sistemi.

In termini di fattori ostacolanti (intesi come condizioni che hanno ostacolato la realizzazione dei progetti), INPS ha evidenziato alcune resistenze al cambiamento da parte dei soggetti coinvolti nelle procedure innovate, fattore poi superato. Infine, alcune criticità sono state evidenziate sul versante privacy¹⁷, aspetto comune a diversi ambiti d’intervento.

¹⁵ I dati riportati sono stati forniti dai Beneficiari durante le interviste. Il Valutatore ha richiesto agli stessi l’invio di ulteriore documentazione con dettaglio territoriale, ma ancora non è pervenuta.

¹⁶ La riduzione del 70% dal 2019 al 2020 non è significativa poiché è condizionata dal lockdown Covid.

¹⁷ È significativo il caso riportato nell’intervista con INPS, della sanzione di 300.000 euro comminata, il marzo scorso, dal Garante della privacy all’INPS a causa di violazioni commesse sulle modalità di effettuazione dei controlli antifrode per il bonus Covid, ritenute non coerenti alla normativa sulla protezione dei dati personali.

1.3 RISULTATI SULL'INCIDENZA DEGLI INTERVENTI SULLE CONDIZIONI DI LEGALITÀ E SULLA SICUREZZA REALE

Questa dimensione di analisi ha bisogno di maggiori approfondimenti ed evidenze sul versante dei dati e del riscontro da parte degli stakeholder alcuni dei quali sono stati individuati.

Si segnala tuttavia che, fermo restando l'esigenza di analisi più dettagliate, sui progetti relativi al contrasto alla percezione indebita di prestazioni assistenziali e ai reati collegati al gioco si colgono segnali positivi sugli effetti a lungo termine (più forti nel caso del progetto "Gioco legale e responsabile" di ADM, per il quale il beneficiario stesso segnala di percepire un contributo del progetto alla maggiore qualità e tasso di positività dei controlli) mentre per il progetto "Controllo del territorio in mobilità" il contributo sembra essere più indiretto (nella percezione del beneficiario non emerge, data la natura del progetto, un effetto diretto sulle condizioni di legalità e sicurezza reale).

Di seguito si forniscono dei primi riscontri rilevati per ciascun progetto oggetto di analisi:

- progetto "Controllo del territorio in mobilità". Il principale reato segnalato dagli operatori preposti al controllo del territorio è rappresentato dal furto. La possibilità di consultare in mobilità gli archivi e le informative di reato presenti in MIPGWEB rappresenta un'utilità evidenziata dagli operatori per qualificare tempestivamente, come detto, le caratteristiche delle persone controllate. **Data la natura del progetto non sembra emergere, al momento, la percezione di un effetto diretto sulle condizioni di legalità e sicurezza reale.** In ogni caso, potrebbero raccogliersi maggiori evidenze per rilevare, ad esempio, considerazioni e proposte sulle funzioni di accesso agli archivi in mobilità per l'attività di prevenzione.
- progetto "Nuovo Sistema di Business Intelligence". Sono stati **riscontrati alcuni benefici in termini di prevenzione e contrasto ai reati di truffa, con riferimento a comportamenti fraudolenti e dichiarazioni non veritiere**¹⁸ finalizzate a percepire indebitamente prestazioni assistenziali. Inoltre, i nuovi modelli di analisi, avvalendosi di una nuova banca dati con tutti i soggetti (fisici e giuridici), si stanno concentrando sulle false compensazioni e sull'evasione contributiva, per identificare preventivamente le aziende potenzialmente fraudolente e utilizzare queste informazioni a scopo preventivo o di deterrenza¹⁹.
- progetto "Gioco legale e responsabile". I reati correlati a settori dei giochi sono di diversa natura e riguardano: infiltrazioni criminali nel settore dei giochi, riciclaggio, usura, reati informatici (è stato segnalato anche il furto di identità nell'ambito dei giochi online). Dai dati forniti, è emerso che, dall'attività di controllo e contrasto all'evasione, **l'imposta accertata nel settore Giochi nel 2020** (in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) **è aumentata di circa il 12% sul 2018** (da 51,9 a 57,9 milioni di €, che rappresentano circa i

¹⁸ Vedi articolo Corriere della sera Milano del 21/11/2021 "La maxi truffa sul Reddito di Cittadinanza: quasi 20 milioni intascati per conto di 9 mila romeni «fantasma», disponibile al seguente link:

https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/21_novembre_11/maxi-truffa-reddito-cittadinanza-15-milioni-intascati-conto-9-mila-romeni-fantasma-25cde0a-42c1-11ec-84b2-370e2b694419.shtml

¹⁹ Da segnalare che per promuovere una maggiore compliance degli operatori e dei cittadini e per conseguire un effetto deterrenza dai comportamenti fraudolenti sono realizzate azioni di comunicazione mirate.

2/3 dell'imposta totale). Ciò, **secondo ADM, è dipeso anche dalla maggiore qualità e tasso di positività dei controlli²⁰, risultato al quale ha concorso il progetto.**

- da segnalare, inoltre, l'attività inerente al numero dei siti web privi delle autorizzazioni previste inibiti, che rappresenta un indicatore di risultato del progetto: il valore al 2016 era 6.387 e quello atteso al 2020 risulta pari a 8.500. Dai dati forniti, i siti web irregolari inibiti al 2020 sono 9.343, quindi un valore superiore all'indicatore di risultato, con un incremento, secondo quanto riferito dal beneficiario, dovuto essenzialmente alle metodologie e strumenti implementati con il progetto.

1.4 IL CONTRIBUTO ATTESO DEI PROGETTI AGLI INDICATORI DI RISULTATO DEL PON

La valutazione e la misurazione dell'efficacia e dell'impatto dei progetti nel medio-lungo periodo potrebbe essere ostacolata dalla mancanza di indicatori di realizzazione e risultato più specifici e dettagliati rispetto a quelli attualmente previsti dal PON, che, per l'Asse 1, sono i seguenti: IR1: Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici; IR2: Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura; IR3 Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format).

Come si nota, tali indicatori non riescono a cogliere tutta la complessità del PON Legalità, dato che sono orientati ad aspetti sicuramente rilevanti ma specifici di alcuni ambiti e che non interessano i progetti analizzati.

²⁰ I dati riportati sono stati indicati dai beneficiari durante le interviste. Il Valutatore ha richiesto agli stessi l'invio di ulteriore documentazione con dettaglio territoriale, ma ancora non è pervenuta.

2 CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY

Le seguenti conclusioni e indicazioni derivano dall'analisi dei tre progetti relativi all'Asse 1 descritti in precedenza.

In via preliminare, come elementi di contesto rilevanti per le policy, occorre tenere presenti gli interventi previsti nell'ambito del PNRR (che prevede, nell'ambito della Missione 1, una componente specifica in tema di "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA"), il ruolo del Comitato interministeriale per la transizione digitale²¹, la Relazione di aggiornamento sulle priorità della digitalizzazione nella PA²² e il recente Programma strategico per l'intelligenza artificiale 2022-2024²³, adottato dal Consiglio dei Ministri il 24/11/2021, nell'ambito della Strategia europea per la regolazione dell'intelligenza artificiale²⁴. Nel citato Programma è stata qualificata la strategia futura per lo sviluppo di un ecosistema nazionale per l'Intelligenza Artificiale (IA). In particolare, rispetto alla Pubblica Amministrazione, è evidenziato che le soluzioni di IA, le cui potenzialità sono strettamente legate al processo di digitalizzazione del Paese, possono rappresentare un supporto rilevante nella lotta contro le varie forme d'illegalità.

Conclusione 1

Sulla base dell'indagine realizzata sono emersi segnali di un aumento della capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati ma i dati a supporto sono frammentati e difficili da ottenere. Pertanto, per rendere più robuste le evidenze sarebbe opportuno rafforzare il sistema di monitoraggio.

Indicazione 1

In vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027, anche alla luce della complessità del negoziato con la Commissione Europea per la conferma di un Programma Operativo Nazionale sulla legalità e sicurezza, nei prossimi anni sarebbe opportuno riuscire a fornire alla Commissione progressivi riscontri sui cambiamenti via via originati dall'insieme dei progetti realizzati con il nuovo PON e sul loro contributo agli obiettivi della politica di coesione. Risulta pertanto rilevante, prima dell'avvio del Programma 2021-2027, mettere a

²¹ Il DL 1° marzo 2021, n. 22 (convertito con L. 22 aprile 2021, n. 55) di riordino delle attribuzioni dei ministeri, ha istituito il Comitato interministeriale per la transizione digitale, che ha un ruolo di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione delle iniziative relative "allo sviluppo e alla diffusione delle tecnologie emergenti dell'intelligenza artificiale, dell'internet delle cose (IoT) e della blockchain" (art. 8).

²² La Relazione di aggiornamento sulle priorità della digitalizzazione nella PA, del 25 marzo 2021, è stata presentata dal Ministro per l'innovazione tecnologica. Gli obiettivi della Relazione sono coerenti con la recente Comunicazione COM (2021) 118 final "2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade" del 9 marzo 2021.

²³ Il "Programma strategico per l'intelligenza artificiale 2022-2024" considera la PA come uno dei settori prioritari d'intervento. Nel Programma, fra l'altro, è segnalato lo studio E-government Benchmark 2020 della Commissione Europea, nel quale si evidenzia che "l'Italia è caratterizzata da un basso livello di penetrazione (25% vs 60% EU27+UK) e un livello medio di digitalizzazione (71% vs 72% EU27+UK). Permane quindi un divario tra l'offerta di servizi digitali e il loro effettivo utilizzo. Vedi su: <https://assets.innovazione.gov.it/1637937177-programma-strategico-iaweb-2.pdf>

²⁴ Commissione Europea, [Artificial Intelligence in public services | Knowledge for policy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/artificial-intelligence/knowledge-for-policy/).

fuoco i cambiamenti che ci si propone di generare sui diversi attori del sistema, oltre che nel lungo periodo, anche nel breve termine²⁵ e definire alcuni indicatori in grado di "catturare" ogni cambiamento atteso. Poiché i cambiamenti di breve periodo sono risultati che i beneficiari possono osservare direttamente e che pertanto essi possono anche contribuire a rilevare, potrebbe essere opportuno per l'Autorità di Gestione (AdG) **rafforzare le attività di monitoraggio del progetto** richiedendo ad ogni beneficiario:

- **in fase di presentazione del progetto, di includere degli indicatori²⁶ che consentano di rilevare con cadenza bimestrale i cambiamenti osservati.** Si tratterebbe di indicatori di progetto (non di programma) e non andrebbero pertanto inseriti nel PON in modo da evitare appesantimenti burocratici eccessivi. Per assicurare una piena coerenza tra gli obiettivi dei progetti e quelli del PON (e non aumentare eccessivamente gli oneri a carico del beneficiario) tali indicatori dovrebbero essere numericamente limitati e definiti a monte dall'Amministrazione sulla base delle tipologie di Azioni previste dal Programma. Sarebbe inoltre utile che l'AdG supportasse i beneficiari anche attraverso la redazione di apposite linee guida per una corretta rilevazione degli indicatori;
- oltre a riportare l'avanzamento dell'indicatore, **sarebbe utile che la scheda di monitoraggio redatta dal beneficiario includesse anche elementi qualitativi** in grado di spiegare l'andamento dell'indicatore, segnalando, in aggiunta, i punti di forza e le criticità riscontrate. Questo consentirebbe, inoltre, di tenere traccia, ad esempio, del protrarsi di alcune difficoltà nel tempo e di comparare il modo in cui si stanno generando gli effetti sui diversi progetti.

Conclusione 2

Il grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle relative banche dati e le condizioni di interoperabilità con altre amministrazioni hanno mostrato una crescita, sia mediante nuove modalità di accesso a sistemi esistenti sia attraverso la creazione di sistemi nuovi e potenziati. Ciò ha comportato conseguenze in termini di: facilità di accesso alle informazioni; efficienza dei processi operativi; tempestività degli esiti derivanti dall'attività di controllo ex-post (accertamenti dei reati) ed ex-ante (prevenzione dei tentativi di frode).

Indicazione 2

Occorre **proseguire nel rafforzamento della interoperabilità tra le banche dati di diverse amministrazioni coinvolte nel rispetto delle legalità**, tenendo conto anche dell'obiettivo specifico 1.2 in tema di "Digitalizzazione" della bozza dell'Accordo di partenariato 2021-2027. Fra l'altro, interventi in questa direzione rilevano anche per una strategia basata sui

²⁵ Ad esempio, nel caso dei progetti dell'Asse 1 dell'attuale PON, il cambiamento atteso nel breve periodo consiste in una maggiore capacità di analisi del personale della Pubblica Amministrazione in virtù del potenziamento dei sistemi informativi e della dotazione tecnologica a loro disposizione.

²⁶ A livello operativo, si ritengono utili **indicatori di risultato relativi ai progetti specifici**, che potrebbero declinare ulteriormente gli indicatori di Asse. A titolo esemplificativo, sulla base dei progetti analizzati, si segnalano i seguenti:

- *Indicatori per target di utenza coinvolta* (destinatari diretti e indiretti dell'intervento, classificati per tipologia e quantificati, dove possibile). Il dato è utile per stime in termini d'impatto;
- *Indicatori sull'integrazione delle fonti informative e basi dati di diverse amministrazioni*;
- *Key Performance Indicator*, per monitorare e verificare gli effetti dei progetti, possibilmente in raccordo con i sistemi di indicatori previsti nei Piani delle performance delle amministrazioni.

controlli preventivi e sulle analisi predittive. Tale azione rappresenta un **presupposto per il rafforzamento della capacità di analisi**, ma deve essere sempre accompagnata da un'analisi delle procedure coinvolte nelle azioni di condivisione dei dati, come riscontrato nei progetti analizzati.

Conclusione 3

La capacità di analisi e di prevenzione dei reati, anche a seguito di un migliore utilizzo dei sistemi informativi, è stata rafforzata, in termini di efficienza ed efficacia, a vantaggio dell'attività di controllo e d'indagine, che può essere mirata e focalizzata sui casi più critici. Tra i vari fattori rilevanti si segnala *l'adozione di strumenti di analisi intelligente di grandi quantità di dati*, ambito che rappresenta la frontiera d'intervento futuro (già anticipato in alcuni progetti del PON) e che potrebbe trovare nuovi contesti d'intervento, in relazione all'attività dei potenziali beneficiari²⁷. Anche se occorre verificare ulteriormente i risultati raggiunti, la direzione intrapresa sembra promettente, poiché il miglioramento delle capacità di analisi favorisce una maggiore capacità di individuazione e di prevenzione dei reati e dei comportamenti fraudolenti.

Indicazione 3

Data la prospettiva suindicata, può diventare strategico il ruolo del Ministero dell'interno²⁸ nella **costruzione progressiva di un ecosistema di enti per la legalità** che coinvolga le Forze dell'Ordine e le altre pubbliche amministrazioni, le quali, secondo le rispettive missioni istituzionali, concorrono ai medesimi obiettivi. Quindi, da un lato, occorre **investire negli strumenti di intelligenza artificiale che consentono analisi di grandi quantità di dati** (*Machine Learning, Computer Vision* per i flussi video, analisi *Big Data*, ecc.) **oltre che nella maggiore interoperabilità tra i sistemi**, dall'altro, può essere opportuno **accompagnare l'innovazione con una convergenza delle strategie e delle azioni**, mediante **l'adozione di protocolli e accordi tra le amministrazioni**. Inoltre, ulteriori interventi possono riguardare la condivisione degli strumenti di analisi (come la banca dati per analisi sofisticate su base IA/*Computer Vision*²⁹) e le azioni di rafforzamento delle competenze focalizzate sulle nuove tecnologie e sull'IA, prestando attenzione alle opportunità ma anche ai rischi correlati all'utilizzo di questi strumenti.

²⁷ Nel corso delle interviste con i beneficiari sono stati evidenziati possibili nuovi ambiti d'interventi, sui quali introdurre strumenti di controllo e analisi evoluti. Ad esempio, INPS ha fatto riferimento all'innovazione degli strumenti per la lotta al caporalato e per il contrasto al riciclaggio, mentre ADM ha evidenziato il tema dei controlli doganali e della movimentazione delle merci

²⁸ Diversi possono essere gli ambiti d'intervento e di cooperazione applicativa finalizzata a rafforzare la capacità di analisi: si pensi a possibili progetti strategici del Ministero dell'interno con il Ministero della giustizia o con il sistema delle Regioni.

²⁹ Questa tipologia di iniziativa è considerata nell'ambito del citato "Programma strategico per l'intelligenza artificiale 2022-2024" come una delle leve di modernizzazione della PA. In particolare, nel caso delle analisi su base IA/*Computer Vision*, l'obiettivo è di "supportare la PA nell'estrazione di conoscenza da documenti visivi digitalizzati, video e immagini satellitari" (ad esempio, la logica d'intervento sottostante il progetto "ARGO PanOptes", rispetto al quale il Valutatore ha assistito a una demo, oggetto di un'analisi separata in quanto ancora non operativo al momento di redazione del presente rapporto).

Conclusione 4

L'incidenza sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale necessita di maggiori approfondimenti ed evidenze, ma nei progetti relativi al contrasto alla percezione indebita di prestazioni assistenziali e ai reati collegati al gioco si colgono segnali positivi, anche nel medio-lungo termine. Questo è un fattore rilevante, in quanto i comportamenti fraudolenti finalizzati all'evasione contributiva, alla percezione indebita di prestazioni sociali, all'utilizzo dei canali del gioco lecito (fisico e on line) per finalità di riciclaggio o evasione fiscale, danneggiano i cittadini e gli operatori economici onesti e rappresentano da sempre un ostacolo allo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno. Fra l'altro, questo è un ambito strategico in termini di legalità, poiché negli ultimi anni reati come la truffa e soprattutto le frodi informatiche sono in aumento, a fronte della diminuzione dei reati predatori, come i furti.

Indicazione 4

Oltre alle indicazioni precedenti che ovviamente hanno effetto in termini di legalità e sicurezza, sono necessari anche **interventi per contrastare le distorsioni alla concorrenza**. A tal fine, nella fase di attuazione dei progetti, è opportuno **promuovere adeguate azioni di comunicazione** rivolte ai cittadini, agli operatori economici e alle loro rappresentanze, per conseguire una **maggiore compliance** e un **effetto deterrenza** dei comportamenti fraudolenti.

ALLEGATO I: STUDI DI CASO

A.1 PROG-623 “CONTROLLO DEL TERRITORIO IN MOBILITÀ”

A.1.1 Introduzione

Le motivazioni di contesto alla base del progetto vanno individuate nell'implementazione di **soluzioni di maggiore efficienza nelle quotidiane attività di controllo del territorio** realizzate dagli operatori della Polizia di Stato (Commissariati di Polizia, squadre mobili e Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali – Digos) nelle Regioni interessate dal Programma.

Tale obiettivo, mediante il potenziamento della dotazione tecnologica, ha un riflesso sia nei processi amministrativi sia nell'attività d'indagine. Infatti, gli output progettuali consentono di **accedere in mobilità (mediante app e pc/tablet) alle funzioni del sistema MIPGWEB³⁰**, che riguarda diversi ambiti: la predisposizione degli atti di Polizia Giudiziaria e Indagine, per gestire diversi template di denunce; le informative di reato, per usufruire delle informazioni essenziali; la consultazione degli archivi, per accedere in autonomia alle varie pratiche d'interesse. Ciò è stato possibile mediante interventi di potenziamento e sviluppo dei sistemi hardware e software, presso il Centro Elettronico Nazionale (CEN) di Napoli, mettendo a disposizione strumenti e dispositivi in mobilità appropriati, fruibili da ca. 1.300 operatori delle Questure delle Regioni Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

A.1.2 Contesto attuativo

Il progetto si articola in varie macro-attività³¹ che sono state sostanzialmente realizzate. Però, in base a quanto riferito al Valutatore, gli strumenti sviluppati sono stati utilizzati stabilmente nell'anno 2019, ma il sistema da aprile 2020 è stato sospeso per attività di reingegnerizzazione su vasta scala³², che stanno interessando altre infrastrutture e sistemi. Si prevede, pertanto, una riattivazione entro la metà dell'anno prossimo, che includerà anche interventi di manutenzione e sviluppo dell'applicazione.

Nella fase di progettazione³³ sono state coinvolte la Direzione Centrale dei Servizi Tecnico Logistici e della Gestione Patrimoniale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e il CEN di Napoli, per le consuete attività che tale struttura svolge nel momento in cui sono introdotte delle innovazioni tecnologiche, quali, a titolo non esaustivo: analisi delle esigenze; verifica del dimensionamento infrastrutturale; analisi dei profili di sicurezza (è stato un punto rilevante, come segnalato dal referente intervistato, date le modalità di accesso all'app via internet). Questo **fattore abilitante**, secondo il beneficiario, ha facilitato l'implementazione di output

³⁰ Il sistema MIPGWEB, nato nel 2000 per sostenere il passaggio alla gestione documentale, rappresenta lo strumento principale per la gestione degli atti di polizia giudiziaria da parte della PS.

³¹ In particolare, le macro-attività possono così sintetizzarsi: adeguamento dell'applicazione MIPGWEB; progettazione e sviluppo dell'app; adeguamento e potenziamento dell'infrastruttura hardware e software presso il CEN di Napoli; estensione sul territorio, mediante acquisto dei device necessari (pc, tablet, scanner), anche nella regione Basilicata.

³² Dall'intervista con il beneficiario risulta che un primo collaudo è stato effettuato nel mese di settembre 2018. Si consideri, a titolo esemplificativo, che al momento di redazione del presente rapporto risulta momentaneamente sospeso anche il sistema di denuncia via web della Polizia di Stato, poiché è in atto una reingegnerizzazione dell'infrastruttura.

³³ Secondo il beneficiario, si è ricorso al PON in quanto, nel periodo di avvio del ciclo 2014-2020, c'era una minore disponibilità di opportunità e di fondi, rispetto alla situazione attuale. Pertanto, senza queste risorse non sarebbe stato possibile realizzare l'intervento.

coerenti con la ricostruzione dei processi di lavoro e con le esigenze operative. Data la natura del progetto, servente ad un sistema preesistente, nella fase di progettazione non sono stati coinvolti soggetti di altre PA o soggetti privati e pertanto non sono state effettuate azioni di comunicazione esterna.

Tra i **fattori ostacolanti**, si evidenzia la questione correlata alle clausole PON/PAG previste nella convenzione CONSIP in relazione ad acquisti di server e pc (che prevedevano il divieto di cessione del credito), non accettate dal fornitore. Questo fattore ha comportato una ridefinizione della procedura via Mepa.

Prima dell'entrata in funzione è stata effettuata un'azione informativa rivolta ai dirigenti e al territorio. In ogni caso, come evidenziato al Valutatore nelle interviste realizzate, trattandosi di un accesso in mobilità a un sistema già utilizzato non è stata necessaria un'azione formativa intensa. Per quanto riguarda gli operatori abilitati all'accesso, in teoria, sarebbero tutti quelli che possono accedere al sistema "madre", anche se il reale accesso dipende dai turni di servizio relative all'attività di controllo sul territorio. Per quanto riguarda, la distribuzione delle dotazioni hardware (tablet, pc e scanner) assegnati ad ogni provincia, il beneficiario ha dato disponibilità per fornire dati puntuali.

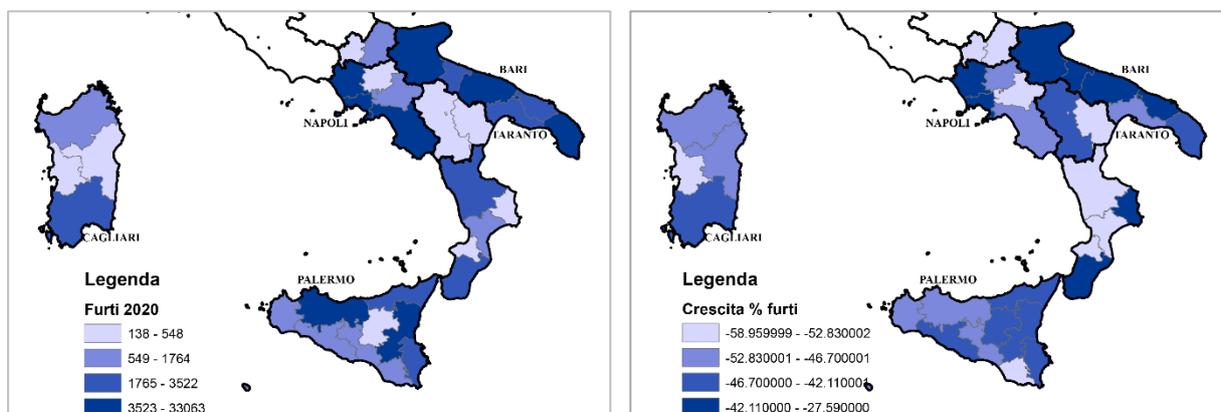
Infine, come confermato nell'intervista effettuata con il Sovrintendente della Questura di Napoli - Divisione Polizia anticrimine, **il contesto criminale di riferimento è quello dei principali reati e segnalazioni che emergono nell'attività di controllo del territorio, quali i furti.**

A tal riguardo, come informazione di contesto, nel pannello a sinistra della Figura 1 si mostra il dato assoluto sulle segnalazioni di furto nel 2020 sia nelle province delle 5 regioni "meno sviluppate", che nelle province del Molise e della Sardegna. Nel pannello a destra della Figura 1 vengono invece riportati i tassi di crescita dei furti dal 2016 al 2020. La Figura 1 mostra quindi due mappe coropletiche a livello provinciale. Le 33 province vengono raggruppate in quartili, cioè quattro gruppi di uguale numerosità in cui viene ripartito il campione, in ordine crescente rispetto al valore della variabile di interesse. Vengono contrassegnati in celeste le province che presentano i valori di più bassi (1° quartile) ed in blu le province comuni con i valori più alti (4° quartile).

Figura 1 - Num. assoluto e tasso di crescita dei furti nelle province del Sud Italia

Pannello A – Numero assoluto di furti nel 2020

Pannello A – Tasso di crescita dei furti tra il 2016 ed il 2020



Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'interno)

I dati riportati nel Pannello A, mostrano chiaramente che la maggior parte dei furti al Sud avvengono nelle aree metropolitane, come quelle di Napoli, Bari e Palermo. Per quanto riguarda i trend riportati nel Pannello B della Figura 1, si nota un calo generalizzato dei furti, particolarmente pronunciato in alcune province della Calabria ed in Molise.

A.1.3 Risultati raggiunti

A.1.3.1 Risultati sul grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti

Il progetto, da quanto riferito dal beneficiario al Valutatore, rende possibile una **maggiore fruizione del sistema MIPGWEB e delle banche dati contenute nel medesimo**. In particolare, il sistema intende semplificare le procedure degli operatori preposti al controllo del territorio, poiché diventa possibile pre-compilare denunce e consultare gli archivi in mobilità (SDI³⁴, fascicoli ecc.). In questo modo, gli operatori possono identificare in tempi brevi le caratteristiche della persona sottoposta a controllo senza recarsi in ufficio, fattore che facilita il lavoro d'indagine e semplifica la parte "burocratica".

Però, **per sostenere tale percezione con evidenze quantitative, è emersa l'esigenza di implementare report operativi e statistici** (comunque previsti nella documentazione di progetto), mediante interventi di manutenzione ordinaria e/o evolutiva. Tali reportistiche, utili anche per rilevare informazioni utili per futuri sviluppi, potrebbero riguardare i seguenti ambiti:

- numero operatori che accedono/abilitati al sistema;
- statistiche sugli accessi con frequenza giornaliera/mensile;
- funzioni utilizzate dagli operatori impegnati in mobilità sul controllo del territorio;
- numero denunce/segnalazioni avviate in mobilità;
- richieste accesso allo SDI e ad altre funzionalità di MIPGWEB.

A.1.3.2 Risultati sull'aumento delle capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati

Secondo quanto riportato al Valutatore, il sistema ha apportato alcuni **vantaggi sui processi lavorativi**, con riferimento ai seguenti ambiti:

- **semplificazione dei processi di predisposizione degli atti di Polizia Giudiziaria**. Ciò favorisce un recupero di efficienza in quanto il pre-caricamento della denuncia in mobilità comporta un minore tempo dedicato agli aspetti amministrativi in ufficio;
- **possibilità di consultare gli archivi di MIPGWEB in mobilità**, fattore che consente una maggiore tempestività nell'accesso all'informazione. Infatti, come riportato dalle testimonianze degli investigatori, diventa possibile qualificare immediatamente le caratteristiche della persona sottoposta a controllo senza recarsi in ufficio. Questa funzionalità risulta utile nel corso dell'attività di controllo del territorio.

Per desumere evidenze sul livello di utilizzo degli strumenti predisposti con il progetto (ad esempio le denunce avviate in mobilità rispetto al totale), una base di partenza potrebbero

³⁴ SDI (Sistema Di Indagine): sistema informativo interforze con le informazioni acquisite da tutte le forze di polizia.

essere i dati sulle denunce di reato inviate allo SDI tramite il sistema MIPGWEB, in uso alla Polizia di Stato, come quelli evidenziati nella seguente tabella (dato fornito dal beneficiario). Si tratta di flussi informativi che vanno a popolare lo SDI, che raccoglie le denunce fatte da tutte le Forze dell'Ordine³⁵. Come già evidenziato, mediante apposita reportistica, si potrebbe tracciare la quota di denunce "partite" in mobilità con l'app sviluppata con il progetto (che consente appunto di accedere a MIPGWEB).

Tabella 1 - Denunce totali inviate dalla PS allo SDI tramite MIPGWEB (anno 2019)

Provincia	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Off	Nov	Dic	Totale	%
CZ	84	49	37	21	41	33	8	13	7	10	1	5	309	0,3%
CS	181	202	160	154	161	162	168	128	127	154	145	140	1.882	1,9%
KG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
RC	39	43	40	34	49	33	35	32	36	37	24	22	424	0,4%
VV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Tot. Calabria	304	294	237	209	251	228	211	173	170	201	170	167	2.615	2,6%
AV	73	84	62	83	89	33	50	55	79	58	58	70	794	0,8%
BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
CE	271	245	271	240	285	191	252	211	233	233	227	261	2.920	2,9%
NA	4.112	3.783	4.177	3.691	4.058	3.677	4.262	3.069	4.019	4.293	3.795	3.598	46.534	46,6%
SA	147	126	133	119	134	124	176	103	184	219	131	129	1.725	1,7%
Tot. Campania	4.603	4.238	4.643	4.133	4.566	4.025	4.740	3.438	4.515	4.803	4.211	4.058	51.973	52,1%
BA	722	626	669	598	691	636	736	615	672	666	624	515	7.770	7,8%
BR	27	22	57	58	56	44	46	54	44	37	31	42	518	0,5%
FG	570	566	582	545	615	564	516	484	647	590	561	554	6.794	6,8%
LE	304	291	329	337	318	305	334	329	362	378	335	334	3.956	4,0%
TA	189	173	185	151	123	161	172	146	188	189	163	122	1.962	2,0%
Tot. Puglia	1.812	1.678	1.822	1.689	1.803	1.710	1.804	1.628	1.913	1.860	1.714	1.567	21.000	21,0%
AG	317	287	317	263	282	240	331	331	311	291	282	262	3.514	3,5%
CL	260	276	301	242	239	206	297	244	305	272	222	234	3.098	3,1%
CT	848	673	732	730	721	619	712	545	667	760	617	658	8.282	8,3%
EN	58	53	42	35	40	54	47	65	63	65	62	75	659	0,7%
ME	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
PA	247	211	214	172	219	208	230	214	238	206	249	712	3.120	3,1%
RG	305	237	252	254	270	253	301	220	256	253	240	237	3.078	3,1%
SR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
TP	274	218	215	220	215	198	234	187	176	240	154	117	2.448	2,5%
Tot. Sicilia	2.309	1.955	2.073	1.916	1.986	1.778	2.152	1.806	2.016	2.087	1.826	2.295	24.199	24,3%
Totale (2019)	9.028	8.165	8.775	7.947	8.606	7.741	8.907	7.045	8.614	8.951	7.921	8.087	99.787	100,0%
%	9,0%	8,2%	8,8%	8,0%	8,6%	7,8%	8,9%	7,1%	8,6%	9,0%	7,9%	8,1%	100,0%	

Fonte: MIPGWEB

In termini di fattori di ostacolo e/o facilitanti, sono già stati qualificati quelli ritenuti rilevanti nella fase di attuazione (si veda para A.1.2: progettazione partecipata degli strumenti, in senso positivo e clausole PON/PAG nelle procedure di gara, in negativo). Invece, rispetto ai risultati raggiunti, la tabella seguente fornisce un quadro di sintesi. In particolare, tra i fattori abilitanti si segnala che nel 2018, durante la fase di avvio del progetto, furono innovate le procedure di Polizia Giudiziaria, fattore che ha creato un contesto favorevole per sostenere l'innovazione dei processi. Tra quelli ostacolanti, è stata evidenziata, anche se preesistente al progetto, la presenza di alcune resistenze all'adozione dei processi di digitalizzazione sottostanti MIPGWEB, ovvero il sistema "madre" reso accessibile in mobilità dal progetto.

³⁵ Il numero dei delitti denunciati da tutte le forze di polizia all'autorità giudiziaria (date disponibile nei dataset dell'Istat e del Ministero dell'interno, fonte SDO), è pari a 569.390 nell'anno 2019 per le 4 regioni considerate (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia). La categoria di atti illeciti più comune è quella dei furti, pari a 251.789 (44,2% del totale). dati descritti nel paragrafo A.1.2 e relativi alle segnalazioni per reati di furto, tra le principali fattispecie criminose rilevate nell'attività di controllo del territorio, sono di fonte SDI.

Tabella 2 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto “Controllo del territorio in mobilità”)

Fattore che incide sull'ottenimento dei risultati	In negativo	In positivo	Neutrale	Motivazione
Risorse umane utilizzate		X		La progettazione partecipata ha consentito di implementare strumenti adeguati alle esigenze
Governance del progetto		X		Presenza di adeguate professionalità
Procedure di gara	X			Problematiche sulle clausole PON/Pag che hanno determinato dei rallentamenti in alcune fasi.
Supporto dal Ministero		X		Presente nel corso del progetto
Partecipazione di altre PA			X	Date le caratteristiche del sistema, non sono previste interazioni con altre PA e altri operatori economici
Partecipazione degli operatori economici			X	

A.1.3.3 Risultati sull'incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale

Il principale reato segnalato dagli operatori preposti al controllo del territorio, in base alle testimonianze fornite, è rappresentato dal furto. Inoltre, la possibilità di consultare in mobilità gli archivi e le informative di reato presenti in MIPGWEB rappresenta un'utilità evidenziata dagli operatori per qualificare tempestivamente le caratteristiche delle persone controllate. **Data la natura del progetto non sembra emergere, al momento, la percezione di un effetto diretto sulle condizioni di legalità e sicurezza reale.** In ogni caso, potrebbero raccogliersi maggiori evidenze per rilevare, ad esempio, considerazioni e proposte sulle funzioni di accesso agli archivi in mobilità per l'attività di prevenzione.

A.1.3.4 Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON

Il progetto non contribuisce agli indicatori di risultato del PON dell'Asse 1³⁶, che riguardano aspetti specifici e non rilevanti per il caso in questione. Invece, è previsto un indicatore di risultato a livello di progetto, rappresentato dagli “Operatori di pubblica sicurezza abilitati alla consultazione dei sistemi informativi”, il cui risultato atteso al 2020, pari a 1.300, è stato raggiunto in base a quanto riportato nella scheda di monitoraggio del progetto.

A.1.4 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Tra gli elementi a maggiore valore aggiunto del progetto, che potrebbero essere valorizzati per la nuova programmazione, si evidenziano proprio le soluzioni finalizzate a massimizzare la fruibilità dei sistemi informativi e degli strumenti di produttività, in vari contesti operativi d'indagine, come quello concernente le attività di controllo del territorio.

Inoltre, la facilitazione delle modalità di accesso a sistemi esistenti (come MIPGWEB) comporta una maggiore efficienza dei processi amministrativi e può sostenere anche le attività d'indagine (ad esempio, mediante la possibilità di pre-caricare le denunce e di identificare le persone “in mobilità”, senza dover rientrare in ufficio).

³⁶ In particolare, per l'Asse 1 sono previsti i seguenti Indicatori di risultato: IR1: Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici; IR2: Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura; IR3 Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format).

A.2 PROG-437 “NUOVO SISTEMA DI BUSINESS INTELLIGENCE”

A.2.1 Introduzione

L'intervento di potenziamento dei sistemi di intelligence realizzato presso INPS è stato realizzato ed è tuttora in corso di svolgimento in un **contesto caratterizzato dalla presenza di fenomeni di illegalità nel mondo del lavoro e di comportamenti fraudolenti finalizzati a percepire prestazioni sociali**, altrimenti non dovute. Questi fattori, dalle evidenze emerse, risultano particolarmente frequenti nel Mezzogiorno (per questo motivo l'intervento, anche se riguarda l'intero territorio nazionale, è stato finanziato per il 75% dal PON e per il resto da INPS, proprio perché nelle Regioni “meno sviluppate” si concentrano la maggior parte dei principali fenomeni fraudolenti sui quali il progetto intende intervenire).

L'obiettivo di fondo del progetto è di **potenziare l'attività di controllo, soprattutto preventiva, mediante elaborazione di dati massivi** derivanti da procedure INPS e di altre pubbliche amministrazioni, per individuare sia le frodi potenziali sospendendo l'erogazione delle prestazioni (es.: truffe sulla residenza per ottenere il Reddito di Cittadinanza) sia le frodi già realizzate, al fine di recuperare le somme. Pertanto, oltre a **presidiare le condizioni di legalità**, si colgono **riflessi positivi sull'utilizzo appropriato delle risorse pubbliche** (dato che il recupero successivo delle somme è difficoltoso se non impossibile, come nel caso degli interventi di sostegno al reddito) e anche sul **funzionamento dei meccanismi concorrenziali**, dato che i comportamenti fraudolenti vanno a svantaggio dell'intero sistema economico.

A.2.2 Contesto attuativo

Il progetto, avviato nel 2018³⁷, è stato sviluppato dalle strutture coinvolte nelle aree sistemi informativi e antifrode, con un coinvolgimento delle direzioni centrali. Da segnalare che l'attuale beneficiario, la D.C. Antifrode istituita, ha assorbito alcune competenze prima demandate all'Area vigilanza documentale della D.C. Entrate. Nella fase di implementazione sono state interessate altre P.A. in modo indiretto come titolari e gestori delle banche dati che interagiscono con il nuovo sistema di Business Intelligence (ad esempio, Agenzia delle Entrate, Agenzia del territorio, ecc.). Infine, è stato evidenziato dal beneficiario che senza le risorse del PON sarebbe stato difficile implementare queste soluzioni innovative e realizzare un significativo investimento nei sistemi intelligenti di antifrode.

L'intervento, articolato in varie macroattività³⁸, è stato rimodulato nel mese di ottobre 2021, prevedendo un'ultimazione nel 2023, dove si tiene conto anche delle nuove esigenze emerse correlate allo scenario Covid, fattore che ha caratterizzato la prima fase di utilizzo

³⁷ Il progetto del nuovo sistema di business intelligence presso INPS è stato adottato con Determinazione del Presidente n. 177 del 6 dicembre 2017. Successivamente, con Determinazione del Direttore Generale n. 1 del 9 gennaio 2018 è stato istituito il primo gruppo di lavoro per la governance del progetto, successivamente ridefinito con DD n. 236 del 22 giugno 2020, quando si è data la responsabilità del progetto alla D.C. Antifrode

³⁸ Le macro-fasi previste nel progetto rimodulato, a parità di costo, sono le seguenti: 1) realizzazione impiantistica, installazione server ed acquisizione licenze software di base, 2) sviluppo applicativo, 3) supporto operativo (fase trasversale). In particolare, a causa delle criticità legate all'emergenza sanitaria e all'introduzione di nuove prestazioni (RdC e Bonus Covid), le attività 2.1 e 3.1 sono state incrementate, rispettivamente, di 9 e 12 mesi rispetto al progetto originario, mentre sono state introdotte nuove attività che necessitano di ulteriori 36 mesi.

del sistema, dato che mediante i nuovi sistemi si vogliono rafforzare i controlli sulle imprese per contrastare le frodi³⁹ legate al lavoro irregolare e agli ammortizzatori sociali.

I rilasci⁴⁰ per i vari ambiti sono stati effettuati dalla metà 2019 fino a maggio 2021 (recentemente il progetto è stato rimodulato). In particolare, sono stati eliminati i precedenti indicatori di risultato⁴¹ (causa modifiche organizzative interne ed esterne) e adeguati gli indicatori di output (in termini di quantità di dati trattati dal nuovo Sistema di Business Intelligence, pari a 30 Terabyte nel 2023). Il periodo di entrata in funzione del sistema è stato progressivo, a partire da marzo/aprile 2020, dato la scalabilità dei vari moduli⁴². Infatti, nella piattaforma base sono state e saranno via via integrate e sviluppate nuove funzionalità e cruscotti di analisi, database, ecc.

I nuovi sistemi di business intelligence consentono agli uffici preposti ai controlli di accedere in autonomia a un data lake, appositamente implementato presso il Polo per la raccolta dati di Bari (Casamassima), dove sono duplicati i micro-dati sulle prestazioni previdenziali e assistenziali utilizzati dagli uffici gestionali. In questo modo si è creato un **ambiente parallelo**, con un aggiornamento quasi in tempo reale, dove realizzare controlli massivi su grandi quantità di dati, intervenendo anche in ottica di controllo preventivo, analisi predittive, definizione di scenari di rischio e simulazioni sulle varie prestazioni (Reddito di Cittadinanza - RdC, Bonus Covid, CIG Straordinaria - CIGS, ecc.) e sulle aziende (calcolando indici di rischio e di affidabilità).

Nella prima fase di utilizzo i controlli mediante il sistema sono stati effettuati sulle prestazioni individuali correlate anche all'emergenza pandemica: RdC, Bonus Covid, e CIGS (vedi dati seguenti). Invece, dovrebbero partire a breve le funzionalità relative ai controlli sulle imprese (es.: frodi in agricoltura) e nel 2022 i controlli sull'assegno familiare unico. Per tali attività sono previste interazioni con altre amministrazioni, per accedere ai database del MIUR per le verifiche sugli studenti, del Ministero dell'Interno per i controlli sui permessi di soggiorno e sulla residenza (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, ANPR).

³⁹ Nel progetto sono individuate tre macro-categorie di frodi: 1. trasmissioni di flussi diretti all'arricchimento del conto assicurativo e finalizzati all'erogazione di prestazioni non spettanti o di importo maggiore rispetto a quello spettante; 2. trasmissioni di flussi diretti alla riduzione drastica del costo contributivo mediante l'esposizione di dati falsi; 3. creazione di DURC formalmente regolari al fine di consentire la partecipazione a bandi di gara.

⁴⁰ In particolare, i rilasci sono stati effettuati da metà 2019 per le analisi e gli indicatori sul mondo agricolo, le false compensazioni e la vigilanza. Da novembre 2020 sono state predisposte le nuove analisi sul RdC e a partire da maggio 2021 le analisi sulla affidabilità delle aziende. Ulteriori rilasci previsti: modello di affidabilità aziende (I° trimestre del 2022); banca dati grandi frodi con gli scenari di rischio sulle false compensazioni (I° trimestre del 2022); controlli preventivi sul nuovo Assegno Unico al nucleo familiare (II° trimestre del 2022); network analysis per identificazione dei soggetti fraudolenti (II° trimestre del 2022); modello di rischio statistico previsionale in agricoltura con focus su lavoro fittizio (primi rilasci entro dicembre 2021 e soluzione completa prevista per il I° trimestre del 2022).

⁴¹ In particolare, gli indicatori di risultato presenti nella prima scheda di progetto sono stati eliminati a seguito della piena operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in relazione alla quale l'INPS non ha più autonomo potere decisionale sulle attività dei propri funzionari ispettivi. Inoltre, è stata istituita la D.C. Antifrode, che ha assorbito alcune competenze prima demandate all'Area vigilanza documentale della D.C. Entrate. Gli indicatori di risultato precedenti erano: Minori prestazioni (euro) da Vigilanza ispettiva per annullamento di prestazioni a seguito dell'accertamento di rapporti di lavoro fittizi sull'intero territorio nazionale; Minori uscite da vigilanza documentale (euro) a seguito del controllo preventivo dei fenomeni evasivi sull'intero territorio nazionale; Numero accertamenti ispettivi; Numero accertamenti definiti da Vigilanza documentale (netto Recupero Addizionale Cassa Integrazione Entrate).

⁴² Il progetto di INPS presenta anche l'obiettivo di rafforzare l'integrazione dei propri dati con quelli forniti da banche dati di soggetti esterni (quali Agenzia del territorio e Agenzia delle Entrate).

Gli operatori che attualmente accedono e usufruiscono dei sistemi sono al momento le Direzioni centrali, ma si prevede in futuro l'accesso anche gli uffici territoriali (con livelli di profilazione diversificati).

Sul versante delle **attività di comunicazione esterna**⁴³, nell'ambito delle strategie generali dell'INPS, sono previste attività mirate rivolte alle aziende. Invece, con riferimento alle nuove metodologie e strumenti implementati con il progetto, ancora non sono state avviate azioni di comunicazione specifiche. Però, a conferma dell'attenzione alle tecniche di controllo antifrode, il beneficiario ha fatto riferimento al progetto "Impatto sociale e culturale dell'Attività Antifrode", *action learning* prevista nell'ambito del XII Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP) con la SDA Bocconi School of Management e che partirà nel 2022, per rilevare dati sulle percezioni (sia interne che esterne all'Istituto) correlate alle innovazioni introdotte per misurarne il risultato. In particolare, gli obiettivi dell'iniziativa sono i seguenti:

- aumentare la qualità percepita del servizio svolto dalla Direzione Antifrode;
- stimolare forme di collaborazione attiva attraverso strumenti innovativi diretti alla cittadinanza, alle altre PP.AA., e alla generalità degli attori coinvolti nella tutela della legalità e nella salvaguardia dei conti pubblici;
- diffondere la cultura dell'analisi predittiva come nuovo strumento per la gestione del rischio, affiancando la nuova metodologia del controllo ex-ante alla classica funzione repressiva ex-post.

La raccolta di tali informazioni potrebbe sostenere interventi di comunicazione a sostegno di determinate campagne future e verificare la valenza di strategie collaborative con gli stakeholder.

Nella fase di attuazione, tra i fattori ostacolanti sono state evidenziate alcune resistenze nell'introduzione delle nuove metodologie, soprattutto con riferimento alla condivisione dei dati, poi superate nel corso del progetto.

Le fattispecie di reato⁴⁴ rilevanti per l'azione di legalità svolta dall'INPS sono diversificate, ma talvolta riconducibili al reato di truffa. A tal fine sono stati effettuati alcuni approfondimenti: nel pannello a sinistra della Figura 2 si mostra il dato assoluto sulle segnalazioni di truffa nel 2020 sia nelle province delle 5 regioni Convergenza, che nelle province del Molise e della Sardegna. Nel pannello a destra della Figura 2 vengono invece riportati i tassi di crescita delle truffe dal 2016 al 2020. Le 33 province vengono raggruppate in quartili, cioè quattro gruppi di uguale numerosità in cui viene ripartito il campione, in ordine crescente rispetto al valore della variabile di interesse. Vengono contrassegnate in celeste le province che presentano i valori di più bassi (1° quartile) ed in blu le province comuni con i valori più alti (4° quartile).

⁴³ Nel sito del Pon Legalità è riportata una news del 01/02/2018 sull'avvio del progetto.

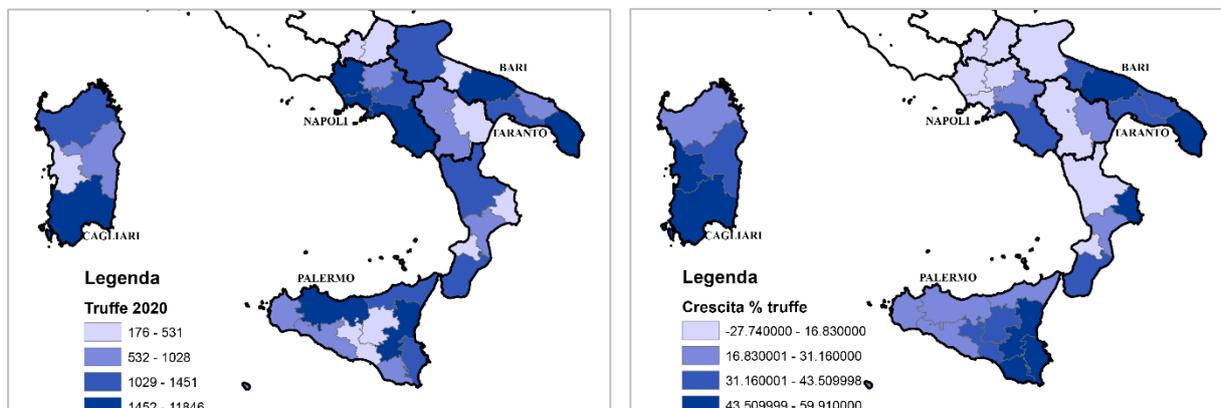
<https://ponlegalita.interno.gov.it/comunicazioni/notizie/inps-approvato-il-progetto-%E2%80%9Cnuovo-sistema-di-business-intelligence%E2%80%9D>

⁴⁴ Oltre alla truffa, rispetto ad altri reati rilevanti per l'azione dell'INPS si segnalano: inosservanza norme rapporti lavoro; intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art.603 bis c.p.); frode; diffusione programmi. diretti danneggiare/interrompere un sistema informatico; falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche; intercettazione/impedimento/interruzione illecite comunic. informatiche/telematiche.

Figura 2 - Num. assoluto e tasso di crescita delle truffe nelle province del Sud Italia

Pannello A – Numero assoluto di truffe nel 2020

Pannello A – Tasso di crescita delle truffe tra il 2016 ed il 2020



Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'interno). I dati sulle truffe includono anche le truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

I dati riportati nel Pannello A, evidenziano un maggior numero di truffe nelle aree metropolitane, come quelle di Napoli, Bari, Palermo e Cagliari. Per quanto riguarda i trend riportati nel Pannello B della Figura 2, si nota un aumento delle truffe in quasi tutte le province del Sud, particolarmente pronunciato nelle province di Bari, Cagliari e nel sud della Sicilia. L'unica provincia dove si è registrato un calo del numero di truffe è quella di Campobasso.

A.2.3 Risultati raggiunti

A.2.3.1 Risultati sul grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti

La nuova piattaforma realizzata con il progetto ha reso possibile analisi tempestive, incrociando diverse banche dati INPS, al fine di un'individuazione più precisa dei potenziali casi di truffa e di un intervento preventivo. Infatti, prima si dovevano interpellare i vari uffici gestionali per acquisire i dati e i tempi erano più lunghi, mentre con i nuovi sistemi esiste più autonomia nell'analisi. In sintesi, in base a quanto riportato dal beneficiario, sono stati conseguiti i seguenti vantaggi:

- maggiore semplificazione procedure di controllo;
- maggiore tempestività accesso all'informazione;
- aumento del grado di utilizzo dei sistemi informativi;
- maggiore interoperabilità con altri sistemi/banche dati interni ed esterni;
- implementazione di controlli preventivi, finalizzati anche a bloccare l'erogazione delle prestazioni.

Pertanto, è stata migliorata l'efficienza e l'efficacia dell'attività di verifica e controllo su prestazioni che riguardano grandi platee di utenti, come nel caso del Reddito di Cittadinanza e le prestazioni (bonus) Covid, ovvero i nuovi ambiti emersi in relazione alla situazione contingente (dei quali si è tenuto conto nel progetto rimodulato). Al momento, non sono stati rilevati riscontri o dati in modo sistematico dagli operatori esterni specificatamente legati all'attività del progetto, ma dalle testimonianze fornite dal

beneficiario al Valutatore, è stata evidenziata la percezione di un effetto deterrenza e quindi una maggiore compliance da parte degli operatori economici e dei cittadini.

L'intervento ha **umentato il grado di utilizzo dei sistemi informativi e delle banche dati** dell'INPS per le finalità di controllo, rafforzando anche la **possibilità di cooperare con banche dati e sistemi informativi di soggetti esterni** (INAIL, Agenzia delle Entrate, Agenzia del territorio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, AGEA, Unioncamere). Da segnalare che i **controlli massivi** su grandi quantità di dati⁴⁵ sono realizzati in modo più efficiente, **con un tempo minore, fattore rilevante per l'individuazione preventiva dei comportamenti fraudolenti**. In particolare:

- nel caso del Reddito di Cittadinanza (RdC), prima dell'entrata in funzione dei nuovi sistemi i controlli avvenivano in *batch processing* di notte e necessitavano di due o tre giorni. Invece, da aprile 2021 e con le nuove procedure, per verificare 1,7 milioni di domande al Reddito di Cittadinanza, sono state sufficienti 2 ore per effettuare, una tantum o mensilmente, i controlli e individuare migliaia di casi con difformità rispetto ai requisiti ex lege (ad esempio, livelli di reddito o segnalazioni di attività lavorative non compatibili con l'accesso alla prestazione);
- rispetto ai controlli sul Bonus Covid (per 4/5 mln di domande), prima delle nuove funzionalità erano stati necessari ca. 15 gg per effettuare i controlli, con i nuovi sistemi sono stati sufficienti 3 ore.

A.2.3.2 Risultati sull'aumento delle capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati

In primo luogo, come già anticipato, l'intervento ha **umentato la capacità di analisi e di prevenzione dei reati**, grazie al ruolo dei controlli ex-ante, che hanno reso più efficace l'attività della D.C. Antifrode e degli altri uffici preposti ai controlli.

Infatti, con **la nuova piattaforma le analisi**, grazie all'incrocio di diverse banche dati, **sono più tempestive e precise nell'individuazione, anche preventiva, dei comportamenti fraudolenti**, fattore che contribuisce all'utilizzo appropriato delle risorse pubbliche ed evita anche distorsioni concorrenziali a svantaggio degli operatori economici onesti. A tal riguardo, occorre evidenziare anche gli effetti dei controlli ex-ante sull'efficienza dei processi lavorativi (si evitano lavorazioni su pratiche fittizie e indebite) e anche sull'abbattimento del contenzioso giudiziario, verso i cittadini (che talvolta non percepiscono la rilevanza penale delle dichiarazioni non veritiere finalizzate a percepire prestazioni) e verso le imprese. Al momento, non sono state rilevate evidenze su tali profili, anche perché sul versante imprese il progetto prevede ulteriori interventi il prossimo anno, ma potrebbero essere degli ambiti futuri di approfondimento.

Nelle tabelle seguenti sono rappresentati i dati forniti appositamente dalla D.C. tecnologia, informatica e innovazione Area "data governance e analytics" sulla base delle variabili rilevanti chieste dal Valutatore.

⁴⁵ Come indicatore di output, nel progetto rimodulato, è previsto il seguente: "Dati trattati dal nuovo Sistema di Business Intelligence", che presenta un valore atteso al 2023 pari a 30 Terabyte.

I controlli sul Reddito di Cittadinanza

Nel caso specifico del Reddito di Cittadinanza sono stati verificati i requisiti relativi alla sussistenza dei requisiti di residenza, dei requisiti reddituali dichiarati con Isee dai richiedenti il reddito e la presenza di eventuali attività lavorative iniziate dal richiedente successivamente alla presentazione dell'Isee o alla accettazione della domanda di RdC.

Dalle evidenze fornite, risulta aumentata la capacità di prevenzione dei reati grazie al progetto: i controlli sono stati effettuati in una prima fase ex-post, sulla intera platea delle domande (circa 1,7 milioni, per un totale di circa 3,8 milioni di soggetti interessati in quanto facenti parte del nucleo familiare). Con la realizzazione della nuova piattaforma è stato possibile incrementare e automatizzare i controlli prima demandati ad altri enti e questo ha portato ad un incremento del numero di revoche, passando dalle 26mila del 2020 alle 90mila dei primi 9 mesi del 2021. Poi, come illustrato nel seguito, i controlli sono stati introdotti anche nella fase ex-ante, in fase di acquisizione delle domande.

A titolo esemplificativo, con tempi ridotti rispetto alla situazione precedente (massimo 2 ore, come evidenziato nel par. precedente), sono stati riscontrati 9.000 casi con difformità nelle soglie di reddito (di cui 3.000 nelle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) e circa 8.000 segnalazioni nelle attività lavorative non compatibili con l'accesso alla prestazione (di cui 4.000 nelle regioni citate). Di seguito un quadro riepilogativo dei **controlli effettuati sulle domande di RdC ex-post** nella prima fase.

Tabella 3 - I controlli realizzati dall'INPS sul Reddito di Cittadinanza

Numero domande controllate	Variabili controllate	Periodo di effettuazione dei controlli	Tempo impiegato per i controlli	Esito dei controlli	Note sui controlli
1.7 milioni nuclei	Residenza	Da 1/2/2021 una tantum e mensile	2h	circa 45.000 potenziali casi di frode segnalati (18.000 dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria)	Controlli sulla sussistenza dei requisiti di residenza
1.7 milioni nuclei	Redditi	Da 1/04/2021 una tantum e mensile	2h	circa 9.000 casi segnalati (3.000 dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria)	Verifica delle soglie di reddito
1.7 milioni nuclei	Dimissioni	Da 1/04/2021 una tantum e mensile	1h	circa 3.000 segnalazioni	Verifica dei nuclei con dimissioni da lavoro dipendente nel periodo immediatamente precedente la domanda di RdC
1.7 milioni nuclei	Cariche sociali	Da 1/12/2020 una tantum	1h	circa 12.600 casi segnalati (5000 dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria)	Verifica dei nuclei con componenti che hanno più di 2 cariche sociali
1.7 milioni nuclei	Attività lavorative	Da 1/04/2021 una tantum e mensile	1h	circa 8.000 segnalazioni (4000 dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria)	Verifica attività lavorative che potrebbero impedire il diritto al RdC

Fonte: D.C. tecnologia, informatica e innovazione Area "data governance e analytics"

A partire da giugno 2021, i **controlli** (prima svolti ex-post) **sono stati introdotti in fase di acquisizione delle domande** (quindi ex-ante) a partire dai controlli sui requisiti di residenza e poi introducendo quelli sul reddito e sul lavoro, in maniera tale da impedire l'accettazione delle domande senza una verifica approfondita della sede ed evitare di dover ricorrere a recupero di indebiti pagamenti a non aventi diritto. A partire da giugno 2021 sono state quindi bloccate circa 10.000 domande di RdC con una media di circa 2000 domande mese a fronte di circa 70.000 domande presentate al mese.

Inoltre, è stato riportato un esempio sul Reddito di Cittadinanza, dove INPS ha avuto evidenza, anche sui social, che a fronte delle revoche della prestazione (dovute ai controlli incrociati sulla presentazione della comunicazione di instaurazione di un rapporto lavorativo) sono state effettuate numerose segnalazioni sui gruppi di effettuare immediatamente tale comunicazione.

I controlli sulla CIGS

Ulteriori controlli sono stati poi predisposti sulle domande di CIG in relazione ai provvedimenti dell'emergenza Covid, in particolare per le domande di Anticipo CIG, ovvero quelle domande per le quali l'INPS anticipa il pagamento del 40% della prestazione. È stata realizzata a tale scopo una **procedura automatizzata di controllo basata su una classificazione di rischio che ha consentito di migliorare i tempi**, l'accuratezza delle valutazioni e il tracciamento dei controlli. Come rappresentato nella seguente tabella, su 12.922 domande di CIG Ordinaria, circa 200 sono state qualificate ad alto rischio (di cui circa 80 nelle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) e 3.600 a rischio medio (di cui circa 1.700 nelle medesime regioni).

Tabella 4 - I controlli realizzati dall'INPS sulla Cassa Integrazione Guadagni

Numero domande controllate	Variabili controllate	Periodo di effettuazione e tempo impiegato dei controlli	Esito dei controlli*
12.922 CIG Ordinaria	Pagamenti F24	Tutti i giorni lavorativi dal 7/3/2020 ad oggi	Circa 200 ad alto rischio 3600 a rischio medio Dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria: Circa 80 ad alto rischio Circa 1700 a rischio medio
100.896 CIG in deroga	Scoperture contributive Comunicazioni Unilav di assunzione Forma societaria		Circa 750 ad alto rischio 21.000 a rischio medio Dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria: 420 rischio alto Circa 8000 a rischio medio
1.278 CIG in deroga plurilocalizzata	Data Inizio Attività e Data Riattivazione Intermediario Data Assunzione Beneficiari	Pochi minuti	Circa 420 a rischio alto 1 a rischio medio Dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria: Circa 60 ad alto Circa 50 a rischio medio
15.274 Fondo Integrazione Salariale	Black List Frozen		Circa 75 ad alto rischio 3800 a rischio medio Dalle regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria: 21 a rischio alto 1037 a rischio medio

* Classificazione delle domande in base al profilo di rischio

Fonte: D.C. tecnologia, informatica e innovazione Area data governance e analytics

Infine, rispetto ai **fattori ostacolanti**, nel processo di implementazione del progetto, sono state segnalate alcune resistenze al cambiamento da parte degli uffici titolari dei dati, questione poi superata con il contributo di risorse umane appositamente dedicate al progetto. Alcune criticità sono state riscontrate sul versante privacy, aspetto comune a diversi ambiti d'intervento, mentre rispetto alle gare non sono stati incontrati particolari problemi e per gli ulteriori sviluppi del sistema si dovrebbe ricorrere all'Accordo quadro Consip (previa verifica dei plafond disponibili). Tra i **fattori abilitanti** risulta il coinvolgimento di risorse interne qualificare nella fase di progettazione e anche il ruolo del Ministero, ritenuto adeguato in base alle esigenze del progetto. Nella seguente tabella è fornita una sintesi dei vari fattori abilitanti/ostacolanti.

Tabella 5 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto “Nuovi sistemi di business intelligence”)

Fattore che incide sull'ottenimento dei risultati	In negativo	In positivo	Neutrali	Motivazione
Risorse umane utilizzate		X		Adeguate alle esigenze. Coinvolgimento degli uffici nella fase di progettazione
Governance del progetto	X			Alcune resistenze al cambiamento nella fase di avvio, per gli effetti sui processi (gestione del dato)
Fornitori			X	Non sono state segnalate particolari criticità
Procedure di gara			X	
Supporto dal Ministero		X		Ritenuto adeguato alle esigenze del progetto
Responsività del contesto criminale			X	Non percepita al momento, dato l'avvio relativamente recente delle nuove metodologie
Partecipazione di altre PA			X	Coinvolte in quanto titolare di basi dati rilevanti
Privacy	X			Incontrate alcune criticità

A.2.3.3 Risultati sull'incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale

Sono stati **riscontrati alcuni benefici in termini di prevenzione e contrasto ai reati di truffa, con riferimento a comportamenti fraudolenti e dichiarazioni non veritiere**⁴⁶ finalizzate a percepire indebitamente prestazioni assistenziali.

La maggior parte delle analisi fino ad oggi condotte sono state dedicate alla individuazione di dichiarazioni non veritiere rese dai richiedenti le prestazioni INPS, per contrastare i fenomeni di frodi nella erogazione di prestazioni, in collaborazione anche con le altre PA e la Guardia di Finanza.

La nuova analisi si sta ora concentrando sui temi relativi alle false compensazioni e alla evasione contributiva, temi per i quali INPS sta lavorando a nuovi modelli di analisi per identificare sul nascere aziende potenzialmente fraudolente ed utilizzare tali informazioni a scopo preventivo o di deterrenza.

A tale scopo è stata predisposta una nuova banca dati contenente tutte i soggetti (fisici e giuridici) fraudolenti e le tipologie di frode accertate in modo tale da poter prevenire l'insorgere di nuove frodi legate a tali soggetti. In questa direzione, per promuovere una maggiore compliance degli operatori e dei cittadini e per conseguire un effetto deterrenza dai comportamenti fraudolenti, è importante realizzare anche azioni di comunicazione mirate.

⁴⁶ Vedi articolo Corriere della sera Milano del 21/11/2021 "[La maxi truffa sul reddito di cittadinanza: quasi 20 milioni intascati per conto di 9 mila romeni «fantasma»](#)"

A.2.3.4 Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON

Il progetto non contribuisce agli indicatori di risultato del PON dell'Asse 1⁴⁷, che riguardano aspetti specifici e non rilevanti per il progetto in questione. Nel progetto rimodulato non sono più presenti gli indicatori di risultato previsti nella versione precedente, come indicato in precedenza (vedi nota 41), ma come ulteriori indicatori di output è previsto il seguente: "Dati trattati dal nuovo Sistema di Business Intelligence", che presenta un valore atteso al 2023 pari a 30 Terabyte.

A.2.4 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Gli interventi realizzati con il progetto e quelli in corso di implementazione consentono di rafforzare l'azione dell'INPS nell'area dei controlli sulle prestazioni assistenziali, attraverso una maggiore tempestività degli esiti derivanti dalle verifiche, poiché i processi lavorativi risultano più efficienti.

In questo modo, si favorisce anche un utilizzo appropriato delle risorse pubbliche a favore dei soggetti che ne hanno effettivamente diritto, mediante azioni ex-post (accertamenti dei reati) e soprattutto verifiche ex-ante (prevenzione dei tentativi di frode e delle erogazioni indebite, poi difficili da recuperare).

Nel contempo, queste azioni contribuiscono anche al rilancio dei sistemi produttivi, promuovendo la legalità delle condizioni di offerta e intervenendo sui comportamenti fraudolenti che danneggiano la libera concorrenza e gli operatori economici onesti.

Pertanto, occorre proseguire e rafforzare l'utilizzo dei sistemi di business intelligence che utilizzano tecniche di intelligenza artificiale per analizzare grandi quantità di dati (es.: *machine/deep learning*) ma anche per potenziare le attività di verifica su altri ambiti⁴⁸, in ottica di rete con altre amministrazioni, quindi rafforzando ulteriormente l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra gli enti, ma anche condividendo strategie ed azioni. A tal riguardo, un contributo potrebbe pervenire anche da azioni di comunicazione mirate, per conseguire una maggiore compliance e un effetto deterrenza dai tentativi di frode.

⁴⁷ In particolare, per l'Asse I sono previsti i seguenti Indicatori di risultato: IR1: Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici; IR2: Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura; IR3 Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format).

⁴⁸ Nel corso delle interviste, il beneficiario ha fatto riferimento all'innovazione degli strumenti per la lotta al caporalato (avvalendosi anche di droni) e per il contrasto al riciclaggio (mediante accordi con l'Unità d'Informazione, UIF, Finanziaria della Banca d'Italia).

A.3 PROG-846 “GIOCO LEGALE E RESPONSABILE”

A.3.1 Introduzione

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), mediante il progetto “Gioco legale e responsabile”⁴⁹, intende potenziare i sistemi di Business Intelligence per rafforzare e rendere più efficienti i controlli, al fine di individuare, anche preventivamente, i comportamenti fraudolenti realizzati da giocatori e concessionari e contrastare, fra l'altro, le infiltrazioni criminali a scopo di riciclaggio e lucro illecito. Si precisa che il progetto, pur avendo dimensione nazionale, è stato finanziato dal PON poiché nelle Regioni “meno sviluppate” si riscontra un'elevata incidenza, rispetto al dato nazionale, delle transazioni di gioco sospette e non riconducibili alla normale propensione e dinamica di mercato.

In particolare, è stato effettuato un grande intervento di potenziamento dei sistemi informativi dell'ADM, che interagiscono con sistemi di altri enti, quali Guardia di Finanza e Comuni (polizia municipale). L'ambito d'intervento è complesso e riguarda il gioco fisico e online che nell'attuale contingenza ha registrato un incremento significativo.

L'obiettivo di fondo del progetto finanziato dal PON Legalità⁵⁰ è di migliorare la capacità di controllo selettivo e predittivo, mediante l'introduzione di analisi e indici di rischio nei controlli realizzati dall'Agenzia. In tal modo, è possibile intervenire in diverse fattispecie di reato, quali: irregolarità e frodi nel gioco, reati informatici, reati valutari, evasione fiscale, infiltrazioni criminali, riciclaggio, usura. Questi fattori, come noto, rappresentano un rilevante fattore di freno all'economia del Mezzogiorno.

A.3.2 Contesto attuativo

La fase di progettazione ha coinvolto varie direzioni centrali dell'ADM⁵¹ (area Giochi, Organizzazione e Digital Transformation, Antifrode e controlli) e Sogei⁵², alla quale è stato affidato l'intero progetto e che da tempo affianca l'Agenzia nell'attività di controllo e gestione del settore dei giochi pubblici, mediante la realizzazione di soluzioni tecnologiche avanzate. Inoltre, sono state attivate interazioni con i soggetti titolari di banche dati rilevanti, quali le Forze dell'Ordine.

L'intervento, avviato a partire dal 2018 e che ha previsto diversi rilasci⁵³, si articola in varie macroattività⁵⁴, che contribuiscono ai seguenti obiettivi: alleggerimento dei processi operativi

⁴⁹ Il marchio “Gioco legale e responsabile” è stato ufficializzato con Circolare di ADM n. 2394 del 10 settembre 2010. Nel 2020, la “raccolta” ovvero l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori, è stato pari a 88,38 Mld di euro, tra gioco fisico (39,15 Mld di euro) e gioco a distanza/online (49,23 Mld di euro). Nel 2019, prima della pandemia, la raccolta è stata di 110,54 Mld, di cui 74,14 Mld di euro per gioco fisico e 36,4 Mld di euro per gioco online, che quindi, pur in presenza di una flessione complessiva del 20%, è aumentato del 35,2%.

⁵⁰ Il beneficiario ha evidenziato che tra i motivi del ricorso al PON per finanziare l'intervento d'innovazione vanno considerate anche le tempistiche più veloci, rispetto a quelle ordinarie, per introdurre innovazioni nei processi di controllo. Pertanto, il PON ha confermato la sua utilità per l'introduzione di progetti innovativi.

⁵¹ L'attuale modello di organizzazione dell'ADM è stato adottato con Delibera del Comitato di gestione n. 431 del 11 maggio 2021 (regolamento di amministrazione). Al momento di avvio del progetto il modello era stato rivisto con Delibera n. 371 del 27 novembre 2018.

⁵² Per maggiori informazioni sull'attività di Sogei (Società Generale d'Informatica S.p.A. – partecipata al 100% del Ministero dell'Economia e delle Finanze) nel comparto dei giochi pubblici:

<https://www.sogei.it/it/sogei-homepage/soluzioni/gioco-regolato.html>

⁵³ In particolare, i nuovi sistemi di ADM sono entrati in piena funzionalità tra il 2018 (SIC) e il 2020 (SMART) mentre nell'intero periodo ci sono stati diversi sviluppi dedicati agli applicativi denominati FRODO e all'App Gioco sicuro.

dell'ADM da alcune attività di verifica tecnica (ad esempio, le verifiche di conformità dei sistemi e degli apparati di gioco) a vantaggio di azioni di controllo e di contrasto alle azioni illegali; elaborazione dei modelli di analisi dei rischi mediante evoluzione dei sistemi di intelligence e di contrasto all'attività di riciclaggio. Al momento, è in discussione una rimodulazione delle attività, che proseguiranno nell'anno successivo.

Le attività di comunicazione sul progetto sono diversificate (eventi, social, web) e mirate ai vari prodotti realizzati, focalizzando i messaggi sia sull'introduzione delle nuove e più efficaci metodologie di *business intelligence*⁵⁵ per identificare e accertare comportamenti fraudolenti di giocatori e concessionari sia sullo sviluppo di prodotti specifici, come la presentazione in Anci dell'applicativo Smart⁵⁶, nell'aprile 2019, per monitorare i flussi dei giochi nei singoli comuni e la comunicazione sull'App "Gioco sicuro"⁵⁷, nel novembre scorso, che mette a disposizione una mappatura degli esercizi che offrono le diverse tipologie di gioco autorizzati dall'ADM.

In termini di fattori ostacolanti nella fase di attuazione, alcune criticità sono state riscontrate in fase di avvio, legate ad alcuni cambiamenti nel modello organizzativo, ma che poi sono state superate nel corso del progetto. Sul versante delle gare non sono state segnalate problematiche, in quanto la realizzazione e la conduzione dei sistemi, come già evidenziato, sono state affidate a Sogei.

Infine, considerando l'ambito d'intervento di ADM sono diverse le fattispecie di reato⁵⁸ rilevanti per l'azione di controllo realizzata e rafforzata con il progetto. Nel seguito si riportano i **dati relativi alle frodi informatiche**, reato sicuramente frequente nel caso degli apparati di gioco, tenendo conto anche di recenti orientamenti giurisprudenziali⁵⁹.

⁵⁴ Le macro attività in cui è articolato il progetto sono le seguenti: 1) verifica di conformità dei sistemi e degli apparati di gioco; 2) Gestione e controllo dei sistemi di gioco; 3) Analisi dei fenomeni di rischio; 4) Conduzione e manutenzione dei sistemi centrali, esercizio e gestione della rete dei giochi.

⁵⁵ Dal sito del "Giornale del gioco pubblico" <https://www.jamma.tv/attualitasx/adm-pon-legalita-2014-2020-progetto-gioco-legale-e-responsabile-articolato-in-4-macro-attivita-187872>

⁵⁶ L'applicativo Smart (Statistiche Monitoraggio e Analisi della Raccolta Territoriale del gioco fisico), al quale attualmente aderiscono molti comuni è stato presentato in Anci il 16/04/2019.

https://ilgiocolegale.altervista.org/presentato-in-anci-l-applicativo-smart-dellagenzia-dogane-sui-giochi-legali-nei-singoli-comuni/?doing_wp_cron=1639737543.3537900447845458984375

⁵⁷ Vedi articolo sul Sole 24 ore del 9/11/2021.

https://www.ilsole24ore.com/art/al-via-l-app-gioco-sicuro-promuovere-gioco-legale-e-responsabile-AEK2Kkv?refresh_ce=1

La realizzazione dell'App è stata oggetto anche di comunicazione nel sito del Pon Legalità.

<https://ponlegalita.interno.gov.it/comunicazione/notizie/un%E2%80%99app-giocare-sicurezza>

⁵⁸ Tra i reati rilevanti, oltre alla frode informatica, disponibili da fonte SDI, si segnalano l'autoriciclaggio (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita art. 648 ter c.p.) e gli altri "reati contro la sicurezza informatica" (detenzione/diffusione abusiva codici accesso a sistemi informatici/telematici; diffusione programmi diretti danneggiare/interrompere un sistema informatici, falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informativi; installazione apparecchiature che intercettano/impediscono/interrompono comunicazioni informatiche/telematiche; intercettazione/impedimento/interruzione illecite comunicazioni informatiche/telematiche).

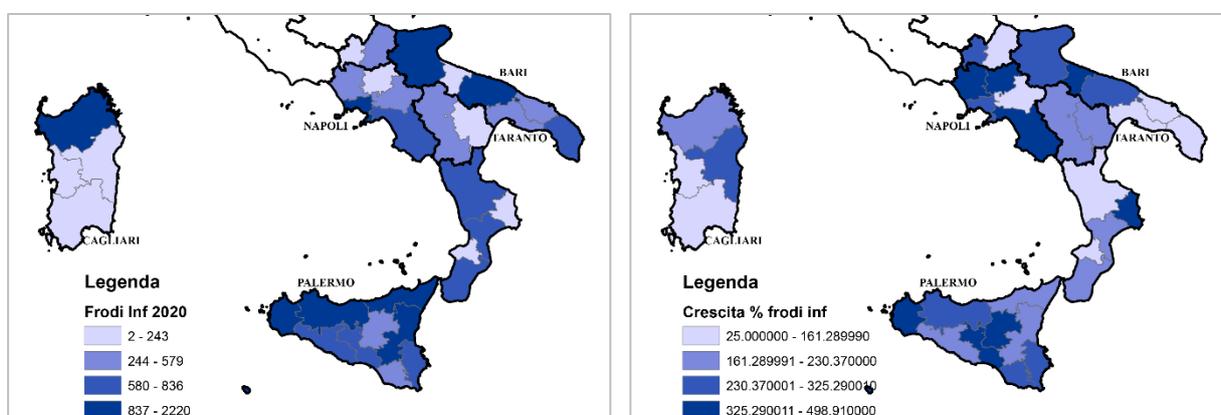
⁵⁹ La Corte di Cassazione, sezione penale, in diverse sentenze è intervenuta sulla qualificazione dei reati connessi al comparto dei giochi. Rispetto al reato di frode informatica di veda "Cassazione penale, Sez. V, sentenza n. 24634 del 31/05/2018", nelle cui motivazioni è specificato che integra il reato di frode informatica (art. 640-ter c.p.), la modifica di apparecchi elettronici di gioco idonea ad impedire il collegamento con la rete dell'Agenzia monopoli di Stato e il controllo sul flusso effettivo di giocate e vincite totalizzate, di modo che il titolare della concessione si appropri delle somme spettanti allo Stato a titolo di imposta (vedi su: <http://www.italgiure.giustizia.it/sncass/>).

In particolare, nel pannello a sinistra della seguente Figura è evidenziato il dato assoluto sulle segnalazioni di frode informatica nel 2020 sia nelle province delle 5 regioni Convergenza, che nelle province del Molise e della Sardegna. Nel pannello a destra della Figura vengono invece riportati i tassi di crescita delle frodi informatiche dal 2016 al 2020. Le 33 province vengono raggruppate in quartili, cioè quattro gruppi di uguale numerosità in cui viene ripartito il campione, in ordine crescente rispetto al valore della variabile di interesse. Vengono contrassegnati in celeste le province che presentano i valori più bassi (1° quartile) ed in blu le province comuni con i valori più alti (4° quartile).

Figura 3 - Num. assoluto e tasso di crescita delle frodi informatiche (province del Sud Italia)

Pannello A – Numero assoluto di frodi informatiche nel 2020

Pannello B – Tasso di crescita delle frodi informatiche tra il 2016 ed il 2020



Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'Interno)

I dati riportati nel Pannello A, evidenziano un maggior numero di frodi informatiche nel nord della Sicilia e nelle province Napoli, Bari e Sassari. Per quanto riguarda i trend riportati nel Pannello B, si nota un forte aumento delle frodi informatiche in tutte le province del Sud, particolarmente significativo nelle province di Trapani, Benevento, Barletta-Andria-Trani, Enna e Crotone.

A.3.3 Risultati raggiunti

A.3.3.1 Risultati sul grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti

L'ADM, avvalendosi del supporto di Sogei, ha potenziato i sistemi di *Business Intelligence*, fattore che ha comportato un utilizzo più efficace dei sistemi informativi, come evidenziato successivamente, anche in relazione alla maggiore interoperabilità tra le basi dati. Ad esempio, è stata prevista la realizzazione di strumenti come il registro degli esercenti e la banca dati unica delle filiere dei giochi e dei tabacchi, dove l'inserimento/movimentazione dei soggetti avviene dopo validazione del codice fiscale sull'Anagrafe tributaria. In particolare, l'intervento di rafforzamento ha riguardato vari sistemi già utilizzati: Frodo, Smart, El-Sic, Controllo Avp (slot). Con i nuovi sistemi, i controlli, finalizzati a individuare i comportamenti fraudolenti realizzati da giocatori e concessionari, possono essere realizzati in modo più mirato e rivolgersi agli uffici che presentano degli indici di rischio più elevati.

Gli operatori dell'Agenzia che accedono e usufruiscono dei vari strumenti di controllo sono circa 2.000, articolati tra il livello centrale (controlli sul gioco on line e attualmente tra i principali fruitori dei nuovi strumenti di intelligence⁶⁰) e territoriale (controlli sul gioco fisico).

A.3.3.2 Risultati sull'aumento delle capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati

Il progetto ha aumentato le possibilità d'indagine del personale di ADM⁶¹ (che opera anche con funzioni di Polizia Giudiziaria) e la capacità di intercettare fenomeni che prima sfuggivano, grazie alla possibilità di realizzare controlli più mirati e più efficaci, rivolgendosi agli esercizi con indici di rischio più elevati.

Nella tabella seguente sono riepilogate alcune evidenze⁶², che danno conto degli **effetti dei nuovi strumenti sulla capacità di analisi e sull'attività di controllo**. In primo luogo, si nota che il numero degli esercizi di gioco lecito controllati è diminuito di circa il 10% dal 2019⁶³ al 2018 (da 38.745 a 34.920), trend che deriva anche dall'effettuazione di controlli più mirati. Inoltre, considerando alcuni indicatori sul "tasso di positività dei controlli" (dove si rapportano gli esiti, in termini di violazioni, atti di accertamento e persone segnalate, rispetto al numero dei controlli) il beneficiario ha confermato che le variazioni sono dovute anche agli effetti del progetto sull'attività di controllo. Tali valori sono aumentati dal 2018 al 2020.

Tabella 6 - L'attività di ADM di contrasto al gioco illegale

Contrasto al gioco illegale	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2018/19	Var. 2019/20	Var. 2018/20
Numero esercizi controllati	33.578	35.166	38.745	34.920	10.458	-9,9%		
Variazione		4,7%	10,2%	-9,9%	-70,1%			
Violazioni amministrative ADM	1.687	6.777	6.813	5.231	3.589	-23,2%		
Rapporto sui controlli	5,0%	19,3%	17,6%	15,0%	34,3%	-14,8%	129,1%	95,2%
Atti di accertamento	2.158	2.581	2896	3.158	1.233	9,0%	-61,0%	
Rapporto sui controlli	6,4%	7,3%	7,5%	9,0%	11,8%	21,0%	30,4%	57,7%
Persone segnalate	687	838	789	644	400	-18,4%		
Rapporto sui controlli	2,0%	2,4%	2,0%	1,8%	3,8%	-9,4%	107,4%	87,8%

Fonte: elaborazioni su dati Libro Blu (ADM), dati indicati dal beneficiario

Inoltre, è stato segnalato dal beneficiario che a seguito del lockdown si è verificato un significativo spostamento dal gioco fisico al gioco a distanza. Ciò ha comportato un

⁶⁰ Ad esempio, secondo quanto riferito al valutatore, nel caso del poker online e delle scommesse è possibile individuare dei pattern ricorrenti o dei flussi di denaro che potrebbero rappresentare indici di reato legati al riciclaggio e al fenomeno delle truffe.

⁶¹ Citare ruolo Comitato per la prevenzione e la repressione del gioco illegale, la sicurezza del gioco e la tutela dei minori" (CoPreGI).

⁶² Si evidenzia che il beneficiario ha coinvolto la D.C. strategia - Dir. uff. pianificazione e controllo per la messa a disposizione di dati dettagliati sull'attività di controllo, che sono stati calcolati e che saranno oggetto di approfondimento successivo, al fine di integrare le conclusioni finora emerse.

⁶³ La riduzione del 70% dal 2019 al 2020 non è significativa poiché è condizionata dal lockdown Covid.

rafforzamento dei controlli sul gioco online, avvalendosi anche dei nuovi strumenti predisposti con il progetto.

Oltre ad alcune criticità evidenziate nella fase di avvio, a seguito nel cambiamento del modello organizzativo, e alcune questioni legate alla privacy, è stato evidenziato un fattore di contesto generale legato alla stratificazione normativa che regola il settore giochi (secondo il beneficiario sarebbe opportuno un lavoro di codificazione e quindi un testo unico). Nella seguente tabella sono riepilogati, oltre i summenzionati fattori di ostacolo, i fattori abilitanti che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi progettuali.

Tabella 7 - Fattori ostacolanti e abilitanti (progetto “Gioco legale e responsabile”)

Fattore che incide sull'ottenimento dei risultati	In negativo	In positivo	Neutrali	Motivazione
Risorse umane utilizzate		X		Adeguate alle esigenze. Coinvolgimento degli uffici nella fase di progettazione
Governance del progetto	X			Alcune criticità nella fase di avvio legate ai cambiamenti del modello organizzativo
Fornitori		X		Tutto il progetto è stato affidato a Sogei, società in house del Mef
Procedure di gara		X		
Supporto dal Ministero		X		Ritenuto adeguato alle esigenze del progetto
Responsività del contesto criminale			X	Non percepita al momento, dato l'avvio relativamente recente delle nuove metodologie
Partecipazione di altre PA		X		Coinvolte nei processi di interoperabilità
Privacy	X			Incontrate alcune criticità

A.3.3.3 Risultati sull'incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale

Come già evidenziato, i reati correlati a settori dei giochi sono di diversa natura e riguardano: irregolarità e frodi nel gioco, reati informatici (furti d'identità nell'ambito dei giochi online), reati valutari, evasione fiscale, infiltrazioni criminali, riciclaggio (che avviene talvolta mediante il poker on line), usura (talvolta le giocate sono utilizzate come pagamento del “pizzo”).

Inoltre, anche l'attività di contrasto all'evasione e controllo è risultata rafforzata grazie al progetto. In particolare, dai dati forniti, risulta che **l'imposta accertata nel settore Giochi nel 2020** (in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) **è aumentata di circa il 12% sul 2018** (da 51,9 a 57,9 milioni di €, che rappresentano circa i 2/3 del totale). Tale risultato dipende dall'azione effettuata nell'anno e anche negli anni precedenti. Ciò, **secondo ADM, è dipeso anche dalla maggiore qualità e tasso di positività dei controlli, risultato al quale ha concorso il progetto**. Nella seguente tabella si forniscono alcuni dettagli di livello territoriale.

Tabella 8 - L'attività di ADM di contrasto all'evasione

Imposta accertata	2018	%	2019	%	2020	%	Var. 2019/20	Var. 2018/20
Basilicata	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	N.A.	N.A.
Calabria	40,26	41,2%	14,47	29,8%	16,94	19,3%	17,1%	-57,9%
Campania	4,68	4,8%	2,84	5,8%	7,23	8,2%	155,1%	54,5%
Puglia*	0,98	1,0%	1,90	3,9%	5,19	5,9%	173,7%	428,8%
Sicilia	5,96	6,1%	16,62	34,3%	28,55	32,5%	71,8%	379,5%
Totale (5 regioni)	51,87	53,0%	35,82	73,9%	57,92	66,0%	61,7%	11,7%
Totale altre regioni	45,93	47,0%	12,66	26,1%	29,86	34,0%	136,0%	-35,0%
Totale	97,80	100,0%	48,49	100,0%	87,78	100,0%	81,0%	-10,2%

* Nel 2018 include Basilicata e Molise

N.B. L'imposta accertata, a livello nazionale, nel 2016 è stata pari a 22,06 Mld di euro e a 31,65 Mld nel 2017

Fonte: elaborazioni su dati Libro Blu (ADM), dati indicati dal beneficiario

A.3.3.4 Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON

Il progetto non contribuisce direttamente agli indicatori di risultato del PON dell'Asse 1⁶⁴, che riguardano aspetti specifici e non rilevanti per il caso in questione.

Invece, nel progetto è previsto un indicatore di risultato specifico, rappresentato dal "Numero di siti web nel settore giochi oscurati ai sensi della normativa vigente", il cui valore atteso al 2020 era pari a 8.500 (6.387 nel 2016). Dai dati forniti (fonte Libro Blu), i siti web irregolari inibiti al 2020 sono 9.343, quindi un valore superiore all'indicatore di risultato, con un incremento, secondo quanto riferito dal beneficiario, dovuto essenzialmente alle metodologie e strumenti implementati con il progetto.

A.3.4 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Il progetto di ADM ha introdotto l'analisi del rischio nei controlli su giocatori e concessionari, rendendoli più mirati ed efficienti. In particolare, ciò vale sia per il gioco fisico che per quello a distanza (online) che ha registrato un incremento significativo nel periodo del lockdown.

Nei reati e nei comportamenti fraudolenti collegati al gioco sono stati colti segnali positivi, anche nel medio-lungo termine, considerando, fra l'altro, che negli ultimi anni risultano in aumento reati come la truffa e le frodi informatiche (che danneggiano giocatori e concessionari onesti), mentre diminuiscono i reati predatori, come i furti. Anche in questo caso, occorre rafforzare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra gli enti e investire sui sistemi di business intelligence che utilizzano tecniche di intelligenza artificiale per analizzare big data ma anche per sostenere l'attività di ADM in altri ambiti tipici della sua missione istituzionale.

⁶⁴ In particolare, per l'Asse 1 sono previsti i seguenti Indicatori di risultato: IR1: Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici; IR2: Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura; IR3 Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format).

In prospettiva, dato che l'attività dell'Agenzia riguarda diversi ambiti, la logica sottostante il progetto, finalizzata a rafforzare la capacità di analisi, potrebbe trovare altri ambiti di applicazione (si pensi all'area dei controlli doganali e della movimentazione delle merci)⁶⁵, comunque finalizzati al rispetto della legalità.

⁶⁵ Nel corso delle interviste, il beneficiario ha fatto riferimento ai controlli doganali sui porti, aeroporti e sulle movimentazioni di merci nelle zone franche (ZEF e ZFU), come possibili ambiti di rafforzamento della capacità di analisi.

ALLEGATO II: IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

DOMANDE DI VALUTAZIONE

Data l'esigenza di reperire informazioni utili alla Committenza anche per la nuova programmazione 2021-2027, l'attività di valutazione si è concentrata su alcuni progetti⁶⁶ dell'Asse 1 caratterizzati da un maggiore grado di avanzamento. L'obiettivo è stato di analizzare i primi risultati dei progetti e individuare il contributo al raggiungimento dei risultati attesi.

Nel seguito, sono descritte le domande di valutazione, a partire da quelle già identificate nel Piano di valutazione del Programma (vers. gennaio 2021), affinate tenendo conto dei progetti con maggiore stato di avanzamento. Le domande sono state condivise con l'Amministrazione in occasione di un confronto operativo⁶⁷ finalizzato a condividere le attività e verificare la disponibilità dei dati.

Nello specifico i quesiti valutativi sono i seguenti:

- DV1.** Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e della dotazione tecnologica hanno aumentato le capacità di analisi, d'investigazione e di prevenzione dei reati? Se sì, quali conseguenze hanno avuto sull'organizzazione e sui processi?
- DV2.** Vi è stato un aumento significativo del grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti, tale da migliorare l'identificazione e la prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?
- DV3.** Vi sono stati fattori che hanno ostacolato e/o favorito gli interventi di rafforzamento della capacità di analisi? Se sì, quali sono stati e quali sono le motivazioni?
- DV4.** Gli interventi messi a regime hanno avuto un'incidenza sulle condizioni di legalità e sulla sicurezza reale, in termini di maggiore prevenzione e contrasto dei reati contro la PA e/o a danno del sistema imprenditoriale? Se sì, su quali ambiti e per quali motivazioni?
- DV5.** Esistono altri fattori che hanno ostacolato una maggiore incidenza degli interventi sulle condizioni di legalità o che potrebbero favorirla? Se sì, quali sono questi fattori?

MAPPATURA DEI DATI SPECIFICI

Per la realizzazione della valutazione, anche in funzione di analisi successive, sono necessari dati statistici recenti e con un adeguato livello di dettaglio territoriale, in relazione ai quali erano state evidenziate alla Committenza le esigenze conoscitive. Inoltre, si prevedeva di acquisire dati di ordine amministrativo, direttamente presso i beneficiari degli interventi (come nel caso di ADM e INPS) e dati qualitativi presso beneficiari e testimoni privilegiati, per costruire un set di informazioni adeguato a rispondere alle domande di valutazione qualificate per questa fase. Non tutti i dati richiesti sono stati acquisiti.

⁶⁶ In particolare, rispetto ai quattro progetti individuati dalla Committenza, ai fini del presente rapporto sono stati analizzati i seguenti progetti: PROG-846 "Gioco Legale e Responsabile" (ADM); PROG-437 "Nuovo sistema di business intelligence" (INPS); e PROG-623 "Controllo del territorio in mobilità" (Direzione Centrale per i servizi tecnico logistici - DPS - Ministero dell'Interno). Invece, per il PROG-298 "ARGO PanOptes", non essendo ancora operativo, è stato effettuato un rapporto ad hoc, focalizzato sulla fase attuativa.

⁶⁷ Tenutosi in modalità a distanza il 12/10/2021.

In sintesi, il Valutatore ha utilizzato dati e informazioni provenienti da diverse fonti, come illustrato nella seguente tabella.

DOMANDE VALUTATIVE	DATI DA UTILIZZARE	FONTE DEI DATI		
		PRIMARIA	SECONDARIA INTERNA	SECONDARIA ESTERNA
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV2, DV4)	Dati relativi all'attuazione del PON Legalità		X	
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV2, DV4)	Indicatori a livello di progetto (verificati dove previsti), quali: <ul style="list-style-type: none"> - Numero di siti web inibiti - Numero di operatori abilitati alla consultazione dei sistemi informativi Dati di contesto (serie storica dal 2016 fino al dato più recente) a livello provinciale per le Regioni Meno Sviluppate e per i territori limitrofi, relativi al numero di denunce (articolata per gruppi di reati). Fonte: SDI Dati da INPS e ADM sull'attività di controllo		X	X
Trasversale a tutte le domande valutative	Percezioni di beneficiari e stakeholder (quali ad esempio: D.C. INPS, D.C. ADM, CEN Napoli, Questura Napoli)	X		

METODI E STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE

La pluralità delle domande di valutazione e delle informazioni richieste ha portato ad un approccio valutativo articolato. Infatti, data l'esigenza di produrre output informativi nel breve periodo, si è proceduto con una **valutazione qualitativa**, mediante studi di caso. Inoltre, per completare il quadro informativo di valutazione, sono state effettuate analisi longitudinali su alcune fattispecie di reato, attinenti alle fattispecie criminose e all'attività di vigilanza e controllo degli enti. Ulteriori approfondimenti potranno essere effettuati nel Rapporto di valutazione sulla capacità di governance (la cui consegna è prevista per il 30/06/2022),

Inoltre, come previsto nel Disegno di valutazione, è stata effettuata una prima verifica per la **valutazione quantitativa**, anche rispetto alle tecniche controfattuali (vedi box seguente), nell'ottica di potenziali approfondimenti futuri. Infatti, queste due modalità di valutazione, considerate in modo complementare, permetterebbero di tenere conto di aspetti misurabili e aspetti più qualitativi e spesso non misurabili dell'intervento.

Box – Verifica di fattibilità sulla valutazione controfattuale

L'analisi di impatto di ogni politica è limitata dalla disponibilità di dati, relativi in particolare sia a informazioni sull'evoluzione dei risultati e dell'outcome della politica, sia a informazioni sul contesto che permettano di identificare l'impatto causale della politica stessa scindendolo da quello di altri fattori detti di confondimento.

Il vincolo della disponibilità di dati è risultato particolarmente severo dall'analisi preliminare relativa alla valutazione del PON Legalità: le informazioni sono risultate non sempre accessibili, e spesso prive dell'adeguata profondità temporale e territoriale. In particolare, mentre è possibile avere serie storiche di outcome e covariate a livello aggregato, appare più complesso disporre di serie a un livello territoriale fine, come quello comunale. La strategia di valutazione controfattuale ha preso atto di tali limitazioni, e quindi ha qualificato un percorso di analisi comunque realizzabile con le informazioni disponibili, con la possibilità di eventuali approfondimenti condizionati all'accessibilità di nuovi dati.

L'approccio proposto è duplice. La prima opzione è di utilizzare serie storiche aggregate a livello regionale o provinciale. Le variabili di riferimento potrebbero, ad esempio, essere quelle relative alle truffe, ai furti, alle frodi informatiche ovvero ad altre fattispecie ritenute d'interesse. Il modello sfrutta gli andamenti dell'outcome prima dell'intervento, allo scopo di mimare quale sarebbero state le dinamiche in assenza di intervento (scenario controfattuale). Le tecniche econometriche al riguardo possono essere plurime, e spaziano da approcci di serie storiche (modelli ARIMA o ARIMA-X) alle più recenti tecniche di *machine learning*. Dal confronto di quello che è accaduto con quello che sarebbe potuto accadere in assenza di intervento (controfattuale), dopo la realizzazione dell'intervento stesso, si otterrebbe una misura dell'impatto dell'intervento, sotto l'ipotesi di aver considerato nel modello possibili eventi intercorsi dopo l'inizio dell'intervento. Questo richiede serie storiche di ampiezza adeguata (possibilmente superiori ai 10 anni) per cogliere dal passato le tendenze future. Tale approccio potrebbe comunque risentire dei problemi legati alla diffusione del Covid-19 ad inizio 2020. Difatti, la pandemia può essere considerata a tutti gli effetti un break strutturale nelle serie storiche legate alla legalità, aspetto che rende complesso differenziare l'impatto delle politiche da quello della pandemia stessa.

La seconda opzione è quella di utilizzare le informazioni relativi alle aree adiacenti all'intervento ma non trattate. Nel nostro caso riguarderebbe le provincie e i comuni limitrofi a Campania e Puglia. Le dinamiche delle variabili di outcome in queste aree fornirebbero una stima di quanto si sarebbe realizzato nelle aree adiacenti trattate in assenza di intervento. Dal confronto tra quanto accaduto nelle aree trattate e non trattate, prima e dopo l'intervento, si otterrebbe una misura dell'impatto dell'intervento, sotto l'ipotesi di aver considerato adeguatamente nel modello possibili differenze ex-ante tra le due tipologie di aree. Per questo è possibile utilizzare una varietà di modelli econometrici, a seconda dei dati disponibili. Da un semplice approccio difference-in-differences è possibile utilizzare, in presenza di serie storiche di ampiezza adeguata, modelli basati sul Synthetic Control method oppure modelli non-parametrici recentemente proposti da Imai e coautori (forthcoming, American Journal of Political Science). Questo richiede serie storiche di ampiezza adeguata (almeno 15 anni) sia per outcome (ad esempio, il numero delle truffe, dei furti o delle frodi informatiche) che per le principali covariate (molte variabili di contesto a livello provinciali sono facilmente accessibili grazie agli archivi dell'Istat).

Le conclusioni dell'analisi preliminare sulla possibilità di una valutazione di impatto relativa ad alcuni interventi del PON Legalità segnalano quindi la fattibilità di una analisi aggregata, che porti ad alcune valutazioni generali quantitative comunque di interesse. Approfondimenti più specifici richiedono informazioni più dettagliate le quali non sono allo stato attuale disponibili.

REDAZIONE DEGLI STRUMENTI TECNICI DA UTILIZZARE PER LA RACCOLTA DEI DATI E SUCCESSIVA RILEVAZIONE

Nella tabella seguente, per ciascun ambito delle domande valutative, sono illustrati i metodi di rilevazione e gli strumenti utilizzati dal Valutatore.

DOMANDA VALUTATIVA	METODI DI RILEVAZIONE	STRUMENTI
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV2, DV4)	Richiesta all'AdG e ai Beneficiari di: <ul style="list-style-type: none"> • dati di monitoraggio relativi all'attuazione dei progetti, con particolare riferimento all'avanzamento fisico • indicatori a livello di progetto (aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal PON) • Dati di contesto (dal 2016 fino al dato più recente) a livello provinciale (per le Regioni MS e per i territori limitrofi) relativi a segnalazioni persone denunciate • Dati da INPS e ADM sull'attività di controllo 	Griglia per la rilevazione di dati
Trasversale a tutte le domande valutative	Tre studi di caso esplorativi, da svolgersi attraverso: <ul style="list-style-type: none"> - Interviste individuali rivolte ai Beneficiari, - Interviste con stakeholder: <ul style="list-style-type: none"> ▪ CEN di Napoli ▪ Questura di Napoli. Divisione polizia anticrimine 	Traccia intervista ai beneficiari e stakeholder

ELABORAZIONE ED ANALISI DEI DATI RACCOLTI

La presente valutazione si è concentrata su un numero specifico di progetti dell'Asse 1. In particolare, sono stati utilizzati metodi misti per elaborare i dati, con tecniche di analisi qualitativa e quantitativa, per i dati che è stato possibile reperire, per rispondere alle domande di valutazione individuate in questa fase, come illustrato nella seguente tabella.

DOMANDA VALUTATIVA	METODO DI ANALISI DEI DATI	ATTORI COINVOLTI
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV2, DV4)	Metodo quantitativo: analisi longitudinali e mappe coropletiche Sono state effettuate verifiche sull'applicabilità di tecniche di analisi controfattuali (vedi box)	-
Trasversale a tutte le domande valutative	Metodo qualitativo: ricostruzione della catena di nessi causali e analisi dei contenuti delle interviste	Beneficiari e stakeholder

PARTECIPANTI ALLE ATTIVITÀ DI CAMPO

Di seguito si elencano tutte le interviste realizzate a supporto delle analisi.

INTERVISTE AI REFERENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza (Referente dell'Asse 1 – Rappresentante servizio di Assistenza tecnica), 16/12/2021

INTERVISTE A BENEFICIARI

Ministero dell'Interno. Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Direzione Centrale dei Servizi Tecnico – Logistici e della Gestione Patrimoniale. Servizio per le Tecnologie dell'Informazione (PROG-623 “Controllo del territorio in mobilità”), 09/11/2021

Dirigente D.C. Antifrode - INPS (PROG-437 “Nuovo sistema di business intelligence”), 10/11/2021

DODT - Ufficio organizzazione, ricerca e transizione digitale (PROG-846 “Gioco Legale e Responsabile”) - ADM. 11/11/2021 e 26/11/2021

Dirigente Area EC Data Governance e analytics – INPS (PROG-437 “Nuovo sistema di business intelligence”), 23/11/2021

Dirigente D.C. strategia - Dir. uff. pianificazione e controllo (PROG-846 “Gioco Legale e Responsabile”) - ADM. 26/11/2021

INTERVISTE A STAKEHOLDER

Sovrintendente Questura di Napoli - Divisione Polizia anticrimine; Centro Elaborazione Nazionale (CEN) di Napoli (PROG-623 “Controllo del territorio in mobilità”), 24/11/2021

L'équipe di valutazione ringrazia tutti coloro che hanno contribuito all'attività di valutazione condividendo informazioni e percezioni.