



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON
legalità | programma
operativo
nazionale
2014.2020

Rapporto di Valutazione sul contributo del Programma alla Strategia dell'Unione – Parte 2

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

30 Giugno 2023

 pts

PROFIT TO SHARE

ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE

irs



MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY	3
Rafforzamento Amministrativo della PA.....	3
Innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi	5
1 INTRODUZIONE	8
2 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA.....	9
2.1 Valutazione del Rafforzamento Amministrativo della PA.....	9
2.2 Valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi	13
3 FOCUS SUL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO DELLA PA	16
3.1 Introduzione	16
3.2 Risultati a breve termine: il rafforzamento della capacità di analisi.....	19
3.3 Risultati a medio lungo termine: i benefici degli interventi di rafforzamento amministrativo in termini di maggiore tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati.....	26
3.4 Impatto atteso: Il contributo degli interventi in termini di miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza	34
3.5 Conclusioni e indicazioni di policy	41
4 FOCUS SULL'INNALZAMENTO DEGLI STANDARD DI SICUREZZA DEI SISTEMI PRODUTTIVI	46
4.1 Introduzione	46
4.2 Risultati a breve termine: il rafforzamento del presidio	47
4.3 Risultati a medio lungo termine: i benefici dei sistemi di videosorveglianza in termini di miglioramento della sicurezza reale e percepita	52
4.4 Impatto atteso: Il contributo al rilancio economico nelle aree oggetto di intervento	56
4.5 Conclusioni.....	57

EXECUTIVE SUMMARY

Rafforzamento Amministrativo della PA

Le azioni di rafforzamento amministrativo della PA, per sostenerne le attività di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, hanno riguardato: interventi di potenziamento e **sviluppo dei sistemi informativi** presso le grandi amministrazioni centrali (Asse 1¹) e **azioni di miglioramento delle competenze** rivolte al personale di alcuni enti del Mezzogiorno (Asse 5²). I progetti analizzati, conclusi e in via di ultimazione, sono articolati e differenziati, ma attraverso la risposta alle varie domande di valutazione individuate si è inteso verificare, in modo trasversale, il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati attesi del Programma.

In linea generale, è opportuno premettere che per catturare pienamente gli effetti di tale strategia di rafforzamento amministrativo sarà necessario attendere la conclusione di tutti gli interventi³. Però, in alcuni casi, dalle analisi effettuate sono stati riscontrati effetti significativi, sostenuti anche da evidenze concrete. In primo luogo, è emerso che il **potenziamento dei sistemi informativi**, rivolti a un numero significativo di personale, ha contribuito al **rafforzamento della capacità di analisi**, mediante **un aumento dell'interoperabilità** e della collaborazione tra gli enti, un incremento dell'efficienza nelle indagini e un'ulteriore semplificazione delle procedure.

Conseguentemente, ciò ha comportato, come risultato di medio lungo termine e per i progetti operativi da più tempo, una **maggiore tempestività nella prevenzione e nell'accertamento dei reati** e dei comportamenti illeciti, favorendo indagini più mirate. In particolare, per alcuni interventi dell'Asse 1 è stata verificata una significativa **riduzione dei tempi di controllo** attraverso **l'analisi intelligente dei dati**, come nel caso di INPS che grazie ai nuovi applicativi adotta **strumenti di analisi del rischio** per concentrare le verifiche sui casi sospetti (ad esempio, in tema di prestazioni assistenziali indebite o frodi sulle compensazioni contributive). Anche l'Agenzia dei Monopoli e delle Dogane ha riscontrato una **maggiore efficienza nell'attività di controllo**, dato che i nuovi sistemi rendono possibili verifiche ancora più mirate: ad esempio, per il comparto apparecchi da gioco, negli ultimi anni è diminuito il numero di operatori sottoposti a controllo ma è aumentato il tasso di positività (il rapporto tra le violazioni accertate e il numero delle verifiche effettuate).

Nella direzione del **supporto alle indagini** va annoverato anche il progetto "ARGO PanOptes", del Ministero dell'Interno, che sta implementando uno strumento unico per visionare in tempo reale le informazioni derivanti dai sistemi di video sorveglianza e di lettura targhe in uso presso le Questure. Da segnalare anche la **semplificazione** e la trasparenza

¹ I beneficiari degli interventi dell'Asse 1 (Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata) sono stati: Ministero dell'Interno, Prefettura di Caserta, INPS, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Unioncamere.

² L'Asse 5 (Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata) si è rivolto al sistema delle Prefetture, alle strutture territoriali della Forze di pubblica sicurezza (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza, ecc.) a Unioncamere e al Parco archeologico di Pompei.

³ A dicembre 2022 risultavano concluse le attività di 2 dei 9 progetti finanziati sull'Asse 1 e di 15 dei 51 progetti finanziati sull'Asse 5.

apportata da “Open data aziende confiscate”, il portale di Unioncamere accessibile sia agli operatori dell'ANBSC⁴, che possono utilizzare i dati nell'esercizio delle proprie funzioni, sia agli stakeholder del territorio, che potranno promuovere azioni di recupero di tali aziende in un ciclo produttivo legale.

Negli **interventi di miglioramento delle competenze** analizzati⁵ (Asse 5), è risultato che alcuni **beneficiari hanno coinvolto altri enti** (ad esempio, i comuni del territorio di riferimento hanno partecipato ai progetti realizzati dalle Prefetture), ma non sono ancora emersi riscontri significativi in termini di maggiore efficienza: infatti, gli effetti positivi percepiti, come nel caso delle Prefetture, dovranno essere verificati nel lungo periodo. Invece, si evidenzia la valutazione positiva del progetto dell'Arma dei Carabinieri, che ha coinvolto un numero elevato di personale e che è stato, secondo il beneficiario, un'importante occasione di crescita del capitale umano.

Rispetto ai **fattori ostacolanti** per la governance dei progetti occorre segnalare la complessità degli adempimenti procedurali e gli effetti della pandemia, che hanno comportato un rallentamento nell'avvio dei progetti, soprattutto quelli di formazione. Invece, tra i **fattori facilitanti** emerge la capacità amministrativa delle amministrazioni centrali, che ha favorito il superamento delle criticità burocratiche e anche il buon livello di avanzamento dell'Asse 1.

Infine, per quanto riguarda i **risultati di lungo periodo** e il **miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza** nel territorio, reale o percepita, sono **emerse evidenze da beneficiari e stakeholder** ma che sono **riscontrabili solo per un numero limitato di interventi**. In alcuni casi (INPS e ADM con sistemi operativi da più tempo e indicatori di monitoraggio strutturati) l'efficacia in termini di miglioramento della legalità dovrebbe essere ormai consolidata, fattore che si riflette, ad esempio, nella sospensione delle prestazioni indebite o nell'aumento delle azioni di recupero e delle imposte accertate. In altri progetti, più orientati sul versante della sicurezza reale, come quelli del Ministero dell'Interno, ulteriori evidenze potranno essere rilevate a seguito del consolidamento delle attività e dei relativi effetti.

Rimandando al focus per maggiori approfondimenti, dal quadro suindicato, è possibile trarre alcune **indicazioni per i futuri interventi**. A livello tecnico-progettuale, è importante che il potenziamento dell'interoperabilità sia sempre accompagnato da analisi di processo e che i futuri utilizzatori partecipino alla progettazione dei sistemi informativi. Occorre inoltre **rafforzare il sistema di monitoraggio**, mediante un set di indicatori di progetto adeguato e raccordato con gli altri strumenti di controllo delle performance (PRIGA e PIAO). Infine, considerando gli obiettivi del nuovo Programma, il **Ministero dell'Interno** potrebbe acquisire un **ruolo guida nel consolidamento dell'ecosistema di enti per la legalità**. A tal fine, l'AdG potrebbe accompagnare l'implementazione dei progetti con una convergenza delle strategie,

⁴ Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

⁵ Per l'Asse 5, a fini valutativi, è stata analizzata una selezione di progetti ritenuti rappresentativi dei vari ambiti e caratterizzati quasi tutti da un buon livello di spesa.

mediante l'adozione di protocolli e accordi interistituzionali⁶ con altre PA ed enti che concorrono ai medesimi obiettivi.

Innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi

La valutazione degli interventi del PON Legalità sull'innalzamento degli standard di sicurezza nei sistemi produttivi consente di esprimere un **giudizio complessivamente positivo – anche se ancora parziale – sull'intervento del Programma**. La gran parte dei risultati relativi ad alcuni obiettivi prefissati nell'ambito dell'Asse 2 (ad esempio l'effettiva riduzione del numero dei reati nelle aree oggetto di intervento e il rilancio delle aree produttive stesse) sarà visibile solo nel lungo periodo, in seguito alla piena conclusione di tutti i progetti e a una fase di assestamento dei sistemi introdotti. Ciò nonostante, le analisi valutative sui progetti approfonditi hanno fatto emergere delle prime evidenze a supporto dei risultati fin qui raggiunti e sulle modalità in cui il contributo degli interventi finanziati dall'Asse 2 si stia concretizzando.

La valutazione, considerato lo stato di avanzamento degli interventi⁷, è stata principalmente incentrata sull'analisi degli effetti di breve termine, attraverso un'indagine rivolta a 22 dei 25 progetti finanziati⁸. Dalle attività valutative è emerso che, anche se solo in alcuni casi i sistemi installati sono già operativi da almeno tre mesi⁹, nel breve termine si conferma il **contributo dei nuovi sistemi di videosorveglianza ad un progressivo rafforzamento del presidio** nei territori oggetto di intervento. In particolare, si registra una buona diffusione di benefici (attesi o già sperimentati) quali: la possibilità di **realizzare un'azione di raccolta e sistematizzazione centralizzata di immagini e dati**¹⁰, particolarmente importante se si considera che molti dei progetti finanziati prevedono di intervenire su più aree strategiche, estendendo quindi le funzionalità di un unico sistema di controllo a più territori e, in tal modo, ampliando e rafforzando la capacità stessa di presidio; il **perfezionamento della qualità e del grado di dettaglio delle informazioni**¹¹ che i sistemi sono in grado di rilevare, senz'altro favorito dall'installazione di dispositivi intelligenti¹² che consentono di ampliare la gamma di informazioni e dettagli rilevabili attraverso i sistemi installati e, di conseguenza, di rafforzare il presidio del territorio, anche attraverso un **miglioramento nella capacità interpretativa dei fenomeni criminali** riferita non solo alle modalità con cui tali fenomeni si manifestano, ma anche alla loro evoluzione nel tempo¹³.

⁶ Tali accordi potrebbero riguardare i temi della governance e interoperabilità dei dati, della privacy e dell'intelligenza artificiale, tenendo conto della regolazione del settore a livello nazionale e comunitario.

⁷ A dicembre 2022 non risultavano ancora progetti formalmente conclusi, sebbene sette dei 25 finanziati presentavano uno stadio molto avanzato avendo di fatto ultimato le attività.

⁸ Tre progetti non sono stati oggetto di indagine poiché a dicembre 2022 presentavano un importo degli impegni pari a 0.

⁹ Solo tre progetti – dei 12 che hanno fornito risposta all'indagine – hanno indicato di avere sistemi operativi da più di tre mesi.

¹⁰ Percepita come molto significativa in nove casi su 12.

¹¹ Percepita come molto significativo in otto casi su 12.

¹² Funzionali, ad esempio, per la lettura targhe, il riconoscimento facciale, la captazione di segnali audio.

¹³ Beneficiando, ad esempio, del fatto di poter raffrontare la situazione attuale con quella osservata negli anni precedenti al fine di comprendere se la dinamica presente fosse nuova o già precedentemente riscontrata, e di conseguenza indirizzare le eventuali indagini necessarie

Con riferimento al medio-lungo termine, oltre a rilevare la percezione dei beneficiari circa il contributo potenziale dei progetti, è stato approfondito il punto di vista di stakeholder del territorio per tre dei progetti operativi da più tempo.

L'analisi del medio-lungo termine si è concentrata sugli effetti sperimentati nell'ambito della sicurezza, esaminata con riguardo a due dimensioni: la sicurezza percepita e la sicurezza reale. Sulla **sicurezza percepita dagli operatori con attività sul territorio** – seppur si tratti di prime evidenze legate a un numero esiguo di soggetti¹⁴ – si registrano dei **cambiamenti positivi nella percezione di sicurezza a seguito dell'installazione dei sistemi**, in particolare con riferimento all'andamento delle forme di illegalità nel territorio di riferimento (di cui si percepisce un miglioramento) e rispetto all'operato delle Forze dell'Ordine nelle azioni di contrasto alla criminalità, anche alla luce della possibilità di intervenire con azioni mirate sul campo sulla base delle criticità evidenziate dai sistemi di sorveglianza. Con riferimento alla sicurezza reale, pur non essendo misurabile l'entità del contributo dei progetti analizzati, si registra, limitatamente ai progetti approfonditi, **un giudizio positivo dei beneficiari e operatori del territorio in merito alla possibilità dei sistemi introdotti con il Programma di incidere sulle dinamiche criminali**, alla luce di interventi che, in alcuni casi, hanno costituito, ad esempio, una *barriera* alla possibilità di perpetrare reati sui territori presidati (ad esempio attraverso la chiusura di spazi aperti per ostacolare lo scarico illecito di rifiuti), oppure una *fonte informativa* utile ad attivare interventi ad hoc per il contrasto a forme di illegalità perpetrate nei territori presidati (ad esempio attraverso l'individuazione di un'area oggetto di sversamento illegale di amianto e, conseguentemente, di agire puntualmente per la messa in sicurezza del relativo territorio).

Oltre al focus sulla sicurezza degli operatori economici con attività nelle aree oggetto di intervento, dalle analisi svolte in sede di valutazione emerge anche, per alcuni dei progetti approfonditi, un **potenziale contributo del Programma al miglioramento delle condizioni dell'ambiente** nei territori ad alto rischio di eventi criminali di natura ambientale, in particolare legati a scarichi e sversamenti illeciti di rifiuti, prevedendo ad esempio appositi strumenti di rilevazione e sistemi di monitoraggio dei suoli e delle falde acquifere per valutarne i parametri di inquinamento.

Volgendo lo sguardo agli impatti, seppur non ancora rilevabili in maniera diffusa, sono state **riscontrate prime evidenze anche in merito al contributo degli interventi al rilancio economico dei sistemi produttivi**, come ad esempio nel caso dei Consorzi ASI beneficiari dei finanziamenti del Programma, che riferiscono di un aumento di richieste di insediamento negli agglomerati industriali da parte di nuove imprese, con conseguenti **incrementi attesi del numero di imprese e di addetti sul territorio**.¹⁵

Tra i fattori di facilitazione nel raggiungimento dei risultati osservati, si conferma, oltre al supporto fornito dal Ministero nell'attuazione degli interventi, anche una **strategia collaborativa tra gli attori del territorio** (quali interlocutori istituzionali e Forze dell'Ordine interessate), che si concretizza a livello operativo in un **utilizzo diffuso tra differenti soggetti e a beneficio di più territori** dei dati raccolti dai sistemi di videosorveglianza implementati. Si

¹⁴ Sono state raccolte le percezioni di un totale di sei operatori afferenti tre progetti (nello specifico, per i progetti del Parco archeologico di Pompei, dell'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centrale, dell'AGEA).

¹⁵ In un caso uno dei progetti, facendo seguito a nuove richieste di insediamento, ha previsto, attraverso un'apposita rimodulazione progettuale, un'estensione nell'applicazione dei sistemi ad ulteriori agglomerati del Consorzio, stimando circa 50 nuove aziende insediate con una ricaduta occupazionale di circa 2000 addetti.

registra, inoltre, quale ulteriore aspetto abilitante, la capacità dei beneficiari di **declinare la realizzazione dei sistemi e il loro effettivo utilizzo sulla base delle caratterizzazioni specifiche con cui i fenomeni criminali si manifestano in un dato territorio**, in risposta a quanto auspicato dal Programma in termini di logica *place-based* degli interventi e di evoluzione – da un modello basato su sistemi di videosorveglianza – ad una architettura di monitoraggio: i beneficiari, al riguardo, dimostrano, infatti, di aver colto il senso del Programma attraverso l’ideazione di progetti non standardizzati, ma basati sull’**interconnessione di diverse attività**¹⁶ e **articolati sulla base delle specifiche esigenze di sicurezza di ciascun territorio**, differenziando la composizione delle attività pianificate nel modo ritenuto più rispondente alle dinamiche criminali specifiche dell’area oggetto di presidio e avendo in questo modo, auspicabilmente, maggiori probabilità di incidere sul loro andamento.

In sintesi, dato lo stato di avanzamento dei progetti, risulta prematuro poter valutare il contributo complessivo dell’Asse 2 all’innalzamento degli standard di sicurezza nelle aree oggetto di intervento. Si ritengono tuttavia positivi i primi segnali emersi dai progetti approfonditi con la presente valutazione, sulla base degli effetti già osservabili. Per una valutazione completa dell’Asse, occorre attendere la conclusione di un numero maggiore di interventi su cui testare le evidenze fin qui emerse.

¹⁶ Tutti i progetti analizzati nell’ambito della rilevazione del Valutatore (12 totali dei 25 finanziati), oltre a prevedere l’installazione di videocamere (o l’*upgrade* di videocamere esistenti), hanno anche indicato come attività progettuale l’installazione di applicativi intelligenti e in 11 casi hanno previsto la creazione di una centrale operativa di monitoraggio e controllo e l’attivazione di una piattaforma software di interoperabilità dati.

1 INTRODUZIONE

Il presente documento rappresenta la seconda parte del Rapporto di Valutazione sul contributo del Programma alla Strategia dell'Unione.

Il documento, dopo la illustrazione della metodologia adottata (capitolo 2), è articolato in due Capitoli che presentano un aggiornamento e un ulteriore approfondimento dei risultati su alcune tematiche che erano già stato oggetto di valutazione nell'annualità 2021. Nello specifico:

- il Capitolo 3 illustra i principali esiti della valutazione del Rafforzamento Amministrativo della PA;
- il Capitolo 4 descrive i risultati emersi dalla valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi.

2 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

2.1 Valutazione del Rafforzamento Amministrativo della PA

2.1.1 Domande valutative/obiettivi conoscitivi

Nell'ambito del PON Legalità, il rafforzamento amministrativo della PA è stato perseguito mediante gli interventi dell'Asse 1 (Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata) e dell'Asse 5 (Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata). L'obiettivo della valutazione, focalizzata su progetti articolati e differenziati ma aventi una strategia comune, ha avuto le seguenti finalità:

1. approfondire e verificare quanto riscontrato nella valutazione effettuata nel 2021, che ha riguardato alcuni interventi dell'Asse 1.
2. verificare gli effetti di breve periodo, in termini di incremento della capacità di analisi, con riferimento agli altri progetti dell'Asse 1 e a una selezione significativa di interventi dell'Asse 5;
3. verificare, per i progetti operativi da più tempo, i risultati a medio-lungo termine prodotti (maggiore capacità e tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati) e i correlati impatti concernenti il miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza.

In particolare, la valutazione mira a dare risposta alle seguenti domande valutative:

- le domande valutative volte ad approfondire i risultati di breve termine:
 - DV1** Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze hanno aumentato le capacità di analisi e hanno avuto effetti in termini di maggiore interoperabilità e maggiore efficienza dei processi lavorativi? Se sì, quali?
 - DV2** Vi sono stati fattori che hanno ostacolato e/o favorito la governance degli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze? Se sì, quali sono stati e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?
- le domande valutative finalizzate a verificare i risultati a medio-lungo termine prodotti e i relativi riflessi in termini di impatti attesi:
 - DV3** Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi hanno comportato una maggiore capacità e tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?
 - DV4.** Gli interventi realizzati hanno contribuito al miglioramento, reale o percepito, delle condizioni di legalità e sicurezza nel territorio? Se sì, quali risultati sono stati raggiunti e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?

2.1.2 Raccolta e analisi dei dati primari

Questionari rivolto ai beneficiari dell'Asse 1 e dell'Asse 5

Il Valutatore ha realizzato un'indagine rivolta ai beneficiari finanziati dagli Assi 1 e 5 mediante la somministrazione di un questionario in modalità CAWI¹⁷ che ha rilevato informazioni sulle seguenti dimensioni di analisi (con opzioni di risposta chiuse e aperte e differenziate per i due assi): tipologia di attività realizzate; livello di operatività/conclusione delle attività (es.: operativo/concluso da meno/oltre tre mesi, in corso di collaudo/ultimazione ecc.); coinvolgimento di altri enti pubblici e privati; attività di comunicazione; tipologia/numero di utenti dei sistemi informativi o partecipanti agli interventi di formazione; benefici riscontrati o percepiti in termini di rafforzamento della capacità di analisi e miglioramento delle competenze; percezioni sul contributo al miglioramento delle condizioni di legalità; fattori di sostenibilità dell'intervento.

Il questionario per l'Asse 1 era composto da 13 domande ed è stato inviato ai 9 referenti dei beneficiari via mail, indicando il link per accedere alla compilazione del questionario (7 risposte, periodo: 27.04-17.05.2023); il questionario Asse 5 era composto da 11 domande ed è stato inviato ai beneficiari dei 6 progetti selezionati con le medesime modalità (hanno risposto tutti; periodo: 27.04-05.06.2023). Le risposte ottenute, complessivamente 13, sono rappresentative per l'Asse 1, in quanto hanno risposto 7 beneficiari su 9. Per l'Asse 5, le risposte ottenute sono sufficientemente rappresentative, in quanto, come illustrato nel Disegno di valutazione, sono progetti relativi ai vari ambiti d'intervento dell'Asse e avanzati sul versante della spesa.

Interviste di approfondimento con i beneficiari

Successivamente alla somministrazione del questionario, coerentemente con il disegno di valutazione, sono state organizzate le interviste semi-strutturate con i rispondenti al questionario e altri soggetti indicati dai beneficiari, anche per verificare le evidenze a sostegno dei giudizi e percezioni espresse. In particolare, sono stati affrontati le seguenti tematiche: cambiamenti nei fattori di contesto; fattori di facilitazione e ostacolo; cambiamenti nel comportamento dei destinatari; fattori di sostenibilità futura; evidenze a sostegno di benefici e risultati di medio-lungo periodo; verifica per contatti con stakeholder. Ovviamente, in sede di valutazione si è tenuto conto del livello di operatività/ultimazione dei progetti. Da segnalare, infine, che per alcuni progetti dell'Asse 1¹⁸, le interviste sono state effettuate con i referenti/stakeholder indicati dal beneficiario.

Inoltre, è stata effettuata un'intervista con l'attuale Referente dell'Asse 1, con la presenza dell'Assistenza tecnica sulle seguenti tematiche: stato di attuazione del programma, esiti delle azioni realizzate per superare le criticità emerse, suggerimenti per il futuro.

¹⁷ Le mail sono state trasmesse alla lista di contatti forniti dall'Amministrazione. Successivamente al primo invio tramite mail sono stati effettuati dei solleciti per via telefonica.

¹⁸ In particolare, si tratta dei seguenti: ARGO PanOptes” e “Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON”.

Interviste e questionari con operatori del territorio e stakeholder

Per approfondire i risultati di medio-lungo periodo dei progetti operativi da più tempo, in accordo con alcuni beneficiari, sono state realizzate le seguenti attività:

Interviste di approfondimento con stakeholder dei progetti “ARGO PanOptes” e “Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON”. I funzionari contattati sono stati indicati dal beneficiario in quanto rappresentano i soggetti che hanno seguito nel territorio le attività progettuali

Interviste di approfondimento con operatori delle sedi territoriali dell'INPS. Con il beneficiario sono stati individuati operatori territoriali che utilizzando gli applicativi gestionali sviluppato con il progetto (Cruscotto Conformità Contribuente, sede di Caserta e Cruscotto Reddito di Cittadinanza, sede di Nola). L'obiettivo è stato di verificare sul campo le attività realizzate con i nuovi sistemi e i relativi esiti e benefici, anche per confrontarli con quanto dichiarato dagli uffici centrali.

Questionario online con stakeholder progetto “O.K. Open Knowledge”. Il questionario online, sviluppato dal Valutatore, è stato somministrato nel periodo 31.05-15.06.2023 e si è rivolto agli stakeholder dei progetti di Unioncamere in tema di sviluppo del portale “Open data aziende confiscate” (Asse 1) e “O.K. Open Knowledge” (Asse 5). Il primo invio del questionario è stato effettuato da Unioncamere, con modalità concordate, mentre i solleciti successivi sono stati effettuati dal Valutatore. Complessivamente, a fronte di 36 invii sono state ricevute 21 risposte (58,3%), rappresentative delle seguenti categorie: amministratori giudiziari, ricercatori, lavoratori delle Camere di commercio e delle associazioni di categoria.

Sulla base dei dati rilevati con i metodi suindicati e di quelli messi a disposizione dai beneficiari (riportati nel focus), si è proceduto all'elaborazione delle informazioni integrando metodi qualitativi e quantitativi. Gli esiti dei questionari sono stati elaborati mediante analisi descrittive, mentre per le analisi di contesto sui trend dei reati (fonte SDI/Ministero dell'Interno periodo 2016/2021) sono state elaborate mappe coropletiche con dettagli di livello provinciale per le regioni del Sud. I dati quantitativi relativi ai progetti sono stati elaborati per verificare evidenze a sostegno della valutazione e delle percezioni espresse dai beneficiari e dagli stakeholder. Le informazioni di tipo qualitativo raccolte durante le interviste e attraverso i questionari sono state analizzate da un punto di vista testuale per verificare i giudizi espressi sui fattori ostacolanti/abilitanti e benefici correlati agli interventi.

Interviste ai Beneficiari

INPS (*Nuovo sistema di business intelligence*) 03/05/2023

Prefettura di Reggio Calabria (*Supporto ai comuni nello scouting di fondi europei e gestione dei progetti*) 04/05/2023

Prefettura di Reggio Calabria (*Il rafforzamento del nucleo di supporto all'ANBSC attivo presso la Prefettura di Reggio Calabria*) 05/05/2023

Unioncamere (*Open data aziende confiscate - O.K. Open Knowledge*) 09/05/2023

Prefettura di Napoli (*Supporto ai comuni nello scouting di fondi europei e gestione dei progetti*) 12/05/2023

Ministero dell'Interno - DPS (*STEP - Sviluppo tecnologico per l'accesso ai benefici del fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del Commissario antiracket e antiusura*) 12/05/2023

Comando generale Arma dei Carabinieri - Ufficio addestramento e regolamenti (*MINERVA - Formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri per la prevenzione dei reati ambientali e dei crimini informatici, nonché sugli strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario per l'aggressione ai patrimoni illeciti*) 12/05/2023

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (*Gioco legale e responsabile*) 15/05/2023

Inoltre, è stata effettuata un'intervista con il Referente dell'Asse 1, in presenza dell'Assistenza tecnica in data 15/06/2023

Interviste a stakeholder e testimoni privilegiati

Centro Elettronico Nazionale della Polizia di Stato, Napoli (Ministero dell'Interno - DPS *ARGO PanOptes - il gigante che tutto vede*) 10/05/2023

Parco Archeologico di Pompei¹⁹ (*ISIDE-Percorso formativo condiviso e federato per la safetysecurity dei luoghi della cultura Mibact*) 11/05/2023

Centro Elettronico Nazionale della Polizia di Stato, Napoli (Ministero dell'Interno - DPS *Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON*) 23/05/2023

INPS - Direzione Provinciale Caserta Gestione Ricorsi Amministrativi (*Nuovo sistema di business intelligence*) 13/06/2023

INPS - Filiale metropolitana Nola Indennità e sussidi Amministrativi (*Nuovo sistema di business intelligence*) 15/06/2023

Inoltre, è stato somministrato un questionario online agli stakeholder dei progetti di Unioncamere in tema di aziende confiscate (periodo: 31.05-15.06.2023)

¹⁹ Si specifica che nel caso del progetto ISIDE (Parco Archeologico di Pompei) l'intervista è stata effettuata con un consulente di progetto indicato dal beneficiario che ha fornito chiarimenti su alcune tematiche.

2.2 Valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi

2.2.1 Domande valutative/obiettivi conoscitivi

La valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi fa seguito al primo approfondimento incentrato sull'Asse 2 del Programma condotto nel 2021, con il duplice fine di:

1. approfondire e rafforzare quanto emerso dalla precedente valutazione relativamente ai risultati di breve termine (rafforzamento dei presidi del territorio) prodotti dagli interventi portati avanti nel corso del 2022;
2. indagare, relativamente a tre dei progetti operativi da più tempo, i risultati a medio-lungo termine prodotti (incremento degli standard di legalità e sicurezza percepita) e il loro potenziale collegamento agli impatti attesi (rilancio dei sistemi produttivi).

La valutazione condotta mira, pertanto, a dare risposta a due gruppi di domande valutative, in linea con gli obiettivi sopra riportati. Nello specifico:

- le domande valutative volte ad indagare – nella percezione dei beneficiari dei progetti - i risultati di breve termine:
 - DV1.** In che modo e in che misura i nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio?
 - DV2.** Nell'attuazione degli interventi, quali fattori hanno facilitato e/o ostacolato il rafforzamento del presidio?
- le domande valutative volte ad indagare - nella percezione dei beneficiari e degli attori del territorio - i risultati a medio-lungo termine prodotti e il loro potenziale collegamento agli impatti attesi:
 - DV3.** Quali benefici in termini di sicurezza percepita sono stati sperimentati a seguito dell'attivazione dei sistemi di videosorveglianza e quanto sono diffusi?
 - DV4.** Sulla base dell'andamento dei reati, in che modo i progetti finanziati stanno contribuendo all'incremento della sicurezza reale nei territori oggetto di intervento?
 - DV5.** Quali condizioni influiscono sull'efficacia della videosorveglianza rispetto al miglioramento della sicurezza reale e con quale intensità percepita?
 - DV6.** In che modo gli interventi finanziati potranno contribuire al rilancio economico dei sistemi produttivi delle aree target?

2.2.2 Raccolta e analisi dei dati primari

Questionario rivolto ai beneficiari

Nell'ambito della valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza degli standard produttivi, il Valutatore ha realizzato un'indagine rivolta ai beneficiari finanziati a valere sull'Asse 2 attraverso la somministrazione di un questionario tramite metodologia CAWI. Il questionario è stato volto, in primo luogo, a verificare il grado di operatività dei sistemi di videosorveglianza finanziati, stabilendo se fossero o meno operativi e da quanto tempo (se

da più o meno di tre mesi); in secondo luogo, il questionario ha consentito di raccogliere il punto di vista dei beneficiari in merito ai risultati osservati/attesi dei progetti con riferimento agli effetti di breve, medio e lungo periodo e agli impatti auspicati, nonché di verificare le azioni previste in termini di sostenibilità degli interventi.

Il questionario, composto di 14 domande, è stato somministrato nel periodo tra il 17 aprile e il 10 maggio 2023, attraverso l'invio diretto via mail ai singoli beneficiari²⁰ del link per rispondere all'indagine. Dei 25 progetti totali finanziati sull'Asse 2, sono stati invitati a partecipare alla rilevazione un totale di 21 beneficiari²¹.

Le risposte ottenute tramite l'indagine CAWI, 12 in totale²², si ritengono sufficientemente rappresentative dell'universo di riferimento dei progetti finanziati dall'Asse 2, in quanto, oltre a rappresentare più della metà dei beneficiari invitati alla rilevazione, fanno riferimento a tutte le tipologie di aree produttive (aree portuali, aree turistiche, aree industriali o agricole peri-urbane) e a quasi tutte le regioni (esclusa la Sicilia) coinvolte dai finanziamenti del Programma.

Interviste di approfondimento con i beneficiari

A seguito della somministrazione del questionario, in linea con quanto previsto dal disegno di valutazione, è stato svolto un approfondimento con i beneficiari che hanno confermato – in occasione del questionario – che i sistemi di sorveglianza connessi all'attività principale condotta nell'ambito del progetto finanziato fossero operativi da più di tre mesi. L'approfondimento si è concentrato, pertanto, su due progetti²³ – il progetto ASI.CURA implementato dal Consorzio ASI di Napoli e il progetto P.A.R.I.D.E. realizzato dal Consorzio ASI di Benevento – i cui beneficiari sono stati invitati a prendere parte ad un focus group.

Interviste/focus group con operatori del territorio

Con riferimento ai risultati di medio-lungo periodo e agli impatti attesi, si è ritenuto utile, per un campione di tre progetti, raccogliere il punto di vista di operatori con attività sul territorio oggetto di intervento.

I progetti da approfondire sono stati selezionati prioritariamente tra quelli analizzati nell'ambito della valutazione condotta nel 2021, scegliendo di concentrarsi sulle progettualità *Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei* e *SISMATIC*²⁴; come terzo intervento è stato selezionato il progetto *Criminal Focus Area*, per il quale si è

²⁰ Le mail sono state trasmesse sulla base della lista di contatti forniti dall'Amministrazione. Al primo invio tramite mail hanno fatto seguito contatti telefonici mirati ai beneficiari volti a verificare la corretta ricezione del questionario e a sollecitarne la compilazione, offrendo apposito supporto in merito qualora necessario.

²¹ Dei 25 progetti totali finanziati sull'Asse 2, sono stati invitati a partecipare alla rilevazione un totale di 21 beneficiari; nell'invio non sono stati infatti considerati: tre progetti che nel database di monitoraggio fornito dall'Amministrazione in data 3 aprile 2023 registravano un importo degli impegni pari a 0; il progetto implementato dall'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centrale perché già oggetto della valutazione del 2021; il progetto realizzato dall'AGEA che, viste le sue peculiarità, è stato approfondito attraverso un'intervista ad hoc.

²² Un questionario ricevuto risulta parzialmente completo, ma mancando la risposta solo all'ultima domanda (circostrita al tema della sostenibilità) si ritiene comunque un questionario valido.

²³ Anche per un altro progetto i sistemi risultavano operativi da più di tre mesi ma si è scelto di non fare un ulteriore approfondimento con il beneficiario in quanto già coinvolto nell'indagine del 2021 (Parco archeologico di Pompei).

²⁴ Non si è approfondito il progetto *Occhi aperte su Aree UNESCO* (oggetto di analisi nel 2021) poiché i sistemi finanziati non risultavano ancora operativi alla data di avvio della valutazione, secondo quanto riferito dal beneficiario.

riscontrata una combinazione di i) significatività delle risorse finanziarie assegnate²⁵ e ii) elevato livello di impegni rispetto al costo ammesso²⁶.

Sono stati coinvolti un totale di sei operatori afferenti i tre progetti²⁷, le cui percezioni sono state raccolte attraverso interviste individuali o focus group, durante i quali sono stati somministrati dei sondaggi istantanei al fine di registrare la diffusione dei diversi effetti indagati. Si sottolinea come, pur trattandosi di pochi operatori, i punti di vista raccolti si ritengono significativi ai fini dell'indagine in quanto riferiti da soggetti che sono stati segnalati dai beneficiari come rilevanti per il contesto di implementazione degli interventi. Ciononostante, trattandosi di un numero esiguo di operatori, le evidenze emerse permettono di offrire una prima lettura dei risultati promossi dai progetti finanziati, che potrebbe senz'altro arricchirsi di ulteriori elementi da raccogliere a conclusione di tutti gli interventi per completare il quadro circoscritto ricostruito con l'indagine restituita nel presente Rapporto.

Per l'elaborazione dei dati raccolti con i diversi metodi su esposti, si è adottato un approccio misto, che integra metodi qualitativi e quantitativi di analisi. Le percezioni di beneficiari e operatori raccolte durante l'indagine tramite interviste, focus group, questionari e sondaggi istantanei sono state oggetto sia di analisi qualitative testuali, in grado di spiegare le motivazioni dei fenomeni/benefici osservati e delle condizioni di ostacolo/facilitazione, sia di analisi quantitative, per restituire un quadro sintetico circa la diffusione dei benefici e la loro intensità.

Interviste ai Beneficiari

Consorzio per Area di Sviluppo Industriale di Benevento (*P.A.R.I.D.E.*), 18/05/2023
Consorzio ASI della Provincia di Napoli (*ASI..CURA*), 18/05/2023
Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA (*Criminal Focus Area*), 12/05/2023

Interviste a stakeholder e testimoni privilegiati

Salerno container terminal (*SISMATIC*), 15/05/2023
Logiport (*SISMATIC*), 15/05/2023
Comune di Caivano - volontari del Servizio Civile (*Criminal Focus Area*), 26/05/2023
Confcommercio Pompei – ambito commerciale (*Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei*), 18/05/2023
Confcommercio Pompei – ambito ristorativo (*Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei*), 18/05/2023
Federalberghi Costa del Vesuvio (*Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei*), intervista raccolta in forma scritta

²⁵ Dei 25 progetti finanziati, il progetto *Criminal Focus Area* risulta al secondo posto per costo ammesso, con oltre 24 milioni di euro.

²⁶ Nel database di monitoraggio fornito dall'Amministrazione in data 3 aprile 2023 il valore degli impegni del progetto *Criminal Focus Area* rappresentava il 93,8% del costo ammesso.

²⁷ Per ciascun progetto sono stati fatti diversi tentativi di contatto di ulteriori operatori, anche con il supporto dei rispettivi beneficiari di progetto, ma non è stato possibile ottenere disponibilità aggiuntive a partecipare all'indagine del Valutatore in tempi utili per la realizzazione della stessa.

3 FOCUS SUL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO DELLA PA

3.1 Introduzione

Il PON Legalità ha perseguito *l'obiettivo del rafforzamento amministrativo della PA*, ai fini del contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, attraverso interventi di potenziamento e sviluppo dei sistemi informativi presso le grandi amministrazioni centrali (Asse 1) e mediante azioni di miglioramento delle competenze specifiche rivolte al personale degli enti del Mezzogiorno (Asse 5). Gli obiettivi di queste azioni possono ricondursi ai seguenti:

- Aumentare la capacità di analisi e l'efficienza delle indagini (par. 2.2).
- Favorire una maggiore tempestività nella prevenzione e accertamento dei reati (par. 2.3).
- Contribuire al miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza del territorio (par. 2.4).

In particolare, **l'Asse 1²⁸, caratterizzato da un avanzamento significativo, ha inteso rafforzare la "capacità di analisi"** delle grandi amministrazioni, coinvolgendo enti diversi (Ministero dell'Interno, Prefettura di Caserta, INPS, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Unioncamere) ma con l'obiettivo comune di conseguire una maggiore efficienza e rafforzare le attività di prevenzione e contrasto dei reati e dei comportamenti illeciti.

L'Asse 5 si è focalizzato su azioni di miglioramento delle competenze rivolte al sistema delle Prefetture, a strutture territoriali della Forze di pubblica sicurezza (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza, ecc.) a Unioncamere e al Parco archeologico di Pompei. L'avanzamento dell'Asse 5 è diversificato (vedi cap. 3), ma nel corso del 2022 sono stati riscontrati dei miglioramenti sul versante attuativo. A fini valutativi è stata analizzata una selezione di progetti rappresentativi dei vari ambiti e caratterizzati quasi tutti da un buon livello di spesa.

In particolare, per la valutazione, sono stati effettuati: questionari online e interviste dirette ai beneficiari; analisi desk dei materiali di progetto e dei dati reperiti; questionari online e interviste/focus con alcuni stakeholder (i cui dettagli sono riportati nei box relativi ai progetti).

²⁸ I progetti dell'Asse 1 riguardano (in parentesi il rapporto pagamenti/impegni al 31.12.2022):

- Cinque progetti con beneficiario il Ministero dell'Interno, Dip.to della Pubblica Sicurezza: PROG-623* "Controllo del territorio in mobilità" (100%, concluso); PROG-298** "ARGO PanOptes" (92,1%); PROG-880 "Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON" (96,9%); PROG-1181 STEP - Sviluppo tecnologico per l'accesso ai benefici del fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del commissario antiracket e antiusura (17,5%); PROG-1200 Sistemi evoluti per il monitoraggio e l'aggressione dei patrimoni illeciti (22,1%).
- Quattro progetti di altri enti: PROG-293 "La Prefettura 2.0: Servizi innovativi per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nell'azione amministrativa degli enti locali" Prefettura di Caserta (93,3%); PROG-437* "Nuovo sistema di business intelligence" INPS (42,4%); PROG-846* "Gioco Legale e Responsabile" Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (99,1%); PROG-297 "Open data aziende confiscate" Unioncamere (82,5%, attività conclusa).

* Progetti analizzati nel "Rapporto sul rafforzamento amministrativo della PA" (dicembre 2021).

** Progetto approfondito nel corso dell'ultimo trimestre 2021.

Nelle tabelle seguenti, per contestualizzare le valutazioni, è rappresentato un quadro sintetico della attività previste e del livello di operatività/ultimazione dei progetti dell'Asse 1 e degli interventi selezionati dell'Asse 5.²⁹

Tabella 1 - Progetti Asse 1: attività principali previste

Progetto Beneficiario	Stato/Livello di operatività	Sistemi informativi, piattaforme digitali e/o infrastrutture tecnologiche		Incremento dotazione tecnologica (tablet, notebook, ecc.)	Sviluppo o sistemi di interoperabilità	Sistemi di business intelligence intelligenza artificiale
		Nuovi sviluppi	Potenziamento esistente			
Controllo del territorio in mobilità*	Collaudati e non operativi	Sì	-	Sì	-	-
ARGO PanOptes - il gigante che tutto vede*	Operativi da oltre 3 mesi	Sì	-	-	Sì	Sì
Step – Supporto tecnologico Commissario antiracket/usura*	Collaudati non operativi	Sì	Sì	Sì	Sì	-
Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi	Collaudati non operativi	Sì	-	Sì	-	-
Nuovo sistema di business intelligence INPS	Operativi da oltre 3 mesi	Sì	-	-	Sì	Sì
Gioco legale e responsabile ADM	Operativi da oltre 3 mesi	Sì	Sì	-	-	Sì
Open data aziende confiscate Unioncamere	Operativi da oltre 3 mesi	Sì	Sì	-	Sì	Sì

Fonte: Risposte al questionario online somministrato ai beneficiari.³⁰. * Progetti Ministero dell'Interno – DPS.

Con riferimento ai progetti dell'Asse 1 risulta che:

- Alcuni progetti aventi come beneficiario il Ministero dell'Interno sono operativi, come “ARGO PanOptes” (in uso presso la Questura di Benevento) e il progetto “servente” di “Potenziamento tecnologico e gestione centralizzata dei sistemi di videosorveglianza”, mentre in altri casi i sistemi informativi sono stati collaudati ma non risultano ad oggi operativi, come i progetti “Step” e “Controllo del territorio in mobilità”, quest'ultimo utilizzato nel 2019 ma sospeso nel mese di aprile 2020 per attività di reingegnerizzazione;

²⁹ Nel seguito i progetti dell'Asse 5 analizzati (in parentesi il rapporto pagamenti/impegni al 31.12.22):

- Tre progetti rivolti alle Prefetture, caratterizzati da un buon livello di avanzamento finanziario: PROG-362 “Il rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC” (44,9%) e PROG-368 “Supporto ai comuni nello scouting di fonti UE e gestione dei progetti” (80,3%), entrambi realizzati presso la Prefettura di Reggio Calabria; PROG-423 “Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione” Prefettura di Napoli (100%, attività conclusa).
- Tre progetti di altri enti: PROG-874 “MINERVA - Formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri per la prevenzione dei reati ambientali e dei crimini informatici, nonché sugli strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario per l'aggressione ai patrimoni illeciti” Comando generale Arma dei Carabinieri-Uff. addestramento e regolamenti (100%, concluso); PROG-1213 “ISIDE-Percorso formativo condiviso e federato per la safetysecurity dei luoghi della cultura Mibact” Parco archeologico di Pompei (47%); PROG-1310 “O.K. Open Knowledge” Unioncamere (0%), intervento analizzato, anche se non ha registrato pagamenti, poiché ha avviato significative attività di animazione territoriale aventi la finalità di promuovere l'utilizzo del portale “Open data aziende confiscate” (progetto concluso dell'Asse 1).

³⁰ Gli altri progetti dell'Asse 1 per i quali non è stato possibile rilevare riscontri dai beneficiari (“La Prefettura 2.0” e “Sistemi evoluti per il monitoraggio e l'aggressione dei patrimoni illeciti”) in base a quanto riportato dai referenti dell'Asse 1 e dell'Assistenza tecnica sono regolarmente in fase di esecuzione.

- Gli interventi rivolti ad altri enti, come INPS, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) e Unioncamere, sono tutti operativi da un tempo sufficientemente lungo per ricavare alcune evidenze in termini di effetti;
- In generale, sono stati realizzati nuovi sistemi e anche potenziati gli strumenti esistenti e la dotazione tecnologica, mentre in diversi progetti è stata rafforzata l'interoperabilità delle basi dati, anche verso l'esterno, e sono stati introdotti sistemi di intelligenza artificiale, rivelatisi determinanti per l'incremento della capacità di analisi;
- In alcuni casi, sono stati segnalati interventi di formazione e/o affiancamento (Step, Open data aziende confiscate, ARGO PanOptes e Controllo del territorio in mobilità), mentre azioni di comunicazione specifiche sul progetto sono state effettuate da Unioncamere.

Tabella 2 – Progetti Asse 5: attività previste

Progetto Beneficiario	Stato/Livello di avanzamento	Analisi contesto e fabbisogni	Realizzazione di corsi e azioni di training on the job rivolte a		Supporto mediante attivazione di task force		Strumenti di supporto	Monitoraggio	Valutazione intervento
			Beneficiario	Stakeholder	Beneficiario	Stakeholder			
Il rafforzamento del nucleo ANBSC Prefettura di RC	Concluso < 3 mesi	Sì	Sì		Sì		Sì	Sì	
Supporto nello scouting fondi Ue Prefettura di RC	Concluso > 3 mesi	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
Supporto piani anticorruzione Prefettura di Napoli	Concluso > 3 mesi	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
Progetto MINERVA. Arma dei Carabinieri	Concluso > 3 mesi		Sì		Sì		Sì	Sì	Sì
ISIDE. Parco archeologico di Pompei	In corso di ultimazione	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
O.K. Open Knowledge Unioncamere	In corso di ultimazione	Sì		Sì		Sì	Sì	Sì	

Fonte: Questionario online somministrato ai beneficiari

Invece, rispetto ai progetti selezionati dell'Asse 5 emerge che:

- In quasi tutti i progetti, conclusi o in via di conclusione, è stata effettuata un'analisi ex ante dei fabbisogni formativi o del contesto di riferimento e anche un monitoraggio dell'intervento, ma la valutazione ex post è stata effettuata/prevista solo nei progetti MINERVA (Arma dei Carabinieri) e ISIDE (Parco archeologico di Pompei).
- Gli interventi di formazione e le task force attivate hanno coinvolto il personale dei beneficiari e talvolta anche gli stakeholder (ad esempio, i comuni nei progetti della Prefettura di Reggio Calabria o il sistema delle CCIAA ed altri attori nel progetto di Unioncamere). In tutti i casi, pur se con diverse modalità, sono stati previsti strumenti a supporto degli interventi (manuali, vademecum, materiali didattici ecc.).
- In tutti i progetti analizzati sono state segnalate azioni di comunicazione e nel caso di Unioncamere si è fatto ricorso anche a social media.

3.2 Risultati a breve termine: il rafforzamento della capacità di analisi

3.2.1 Il contributo degli interventi al rafforzamento della capacità di analisi

Rispetto alla DV1 (*Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze hanno aumentato le capacità di analisi e hanno avuto effetti in termini di maggiore interoperabilità e maggiore efficienza dei processi lavorativi? Se sì, quali?*) può affermarsi che **gli interventi dell'Asse 1** di potenziamento dei sistemi informativi hanno sicuramente **contribuito al rafforzamento della capacità di analisi dei beneficiari**, mediante:

- Un **aumento dell'interazione e della collaborazione** nell'attività di indagine e controllo, grazie allo sviluppo di modelli caratterizzati da una **maggiore interoperabilità** tra le basi dati e i vari sistemi informativi, non solo tra gli uffici dei beneficiari ma anche verso altre pubbliche amministrazioni ed enti. Diversi beneficiari, infatti, hanno segnalato l'interazione rafforzata con altri enti grazie anche ai progetti realizzati.
- L'ottenimento di una **maggiore efficienza dei processi di controllo e d'indagine**, dovuta all'introduzione degli strumenti di intelligenza artificiale. Effetti in questa direzione sono stati percepiti anche per gli interventi di miglioramento delle competenze dell'Asse 5. Da segnalare anche il conseguimento di vantaggi in termini di **semplificazione delle procedure** preposte al ripristino delle condizioni di legalità.

Approfondendo il precedente giudizio, in termini di aumentata collaborazione tra enti e maggiore efficienza è possibile segnalare le seguenti **evidenze e percezioni**.

- I nuovi sistemi informativi e le piattaforme tecnologiche sono rivolte a un numero significativo di personale, interno ed esterno ai beneficiari. A titolo esemplificativo: INPS ha sviluppato applicativi ad oggi utilizzati dagli uffici centrali (20 operatori) e territoriali (1.748 utenze), mentre i sistemi di ADM coinvolgono circa 1.000 utenze interne, oltre a consentire l'interazione con altre PA. Ciò ha comportato una maggiore efficienza, come descritto nei paragrafi successivi.

Il progetto "Step", che ha implementato una nuova piattaforma, ancora non operativa, per ottimizzare le procedure di accesso al fondo di solidarietà delle vittime di racket e usura, si rivolge ad un'ampia platea di destinatari (soggetti interni, altre PA e soggetti privati). Tra gli effetti potenziali evidenziati dal beneficiario è stata sottolineata una maggiore vicinanza alle vittime (o alle potenziali vittime) di antiracket e usura, un aumento della collaborazione tra gli stakeholders che governano il processo e anche una maggiore percezione da parte dell'opinione pubblica sull'efficienza della PA.

Considerazioni simili sono emerse per il portale "Open data aziende confiscate", sviluppato da Unioncamere, che ha una parte riservata e accessibile a 26 operatori dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) e una pubblica liberamente consultabile da tutte le istituzioni, organizzazioni di varia natura, società civile e cittadini.

Con il progetto "ARGO PanOptes" si intende implementare uno strumento, per le indagini degli operatori delle Questure, per la gestione accentrata dei sistemi di videosorveglianza e di lettura targhe, la cui infrastruttura è stata potenziata con un progetto specifico per la gestione di grandi quantità di flussi multimediali.

Da segnalare anche il progetto “Controllo del territorio in mobilità”, ora non operativo, ma che nel 2019 era stato utilizzato da alcuni operatori delle Questure facilitando l'accesso ai sistemi esistenti (come MIPGWEB) e la predisposizione degli atti di Polizia giudiziaria.

- I nuovi sistemi, basati su modelli di interoperabilità tra basi dati interne e anche esterne ai beneficiari, hanno rafforzato la collaborazione tra diverse PA, che rappresentano presidi di legalità per il territorio. È il caso della Motorizzazione civile, che alimenta il sistema ARGO PanOptes con i dati sui proprietari delle auto (verifiche su proprietà, patente ecc.), di Consap, che interviene nel processo di erogazione dei fondi per le vittime di racket e usura (attraverso la piattaforma del progetto Step), dei Tribunali e degli operatori dell'ANBSC che, nell'esercizio delle proprie funzioni, accedono alla parte riservata del portale “Open data aziende confiscate”. A tal riguardo, il referente di Unioncamere ha segnalato che nel 2018 si contribuì a introdurre una nuova disposizione nel Codice antimafia,³¹ prevedendo che gli organi dei tribunali iscrivano presso il Registro delle imprese (Ri) tutti i provvedimenti giudiziari relativi a società oggetto di procedure di sequestro e confisca (come la nomina dell'amministratore giudiziario): in questo modo, si può avere una situazione aggiornata anche nel portale, alimentato anche dai dati del Ri.

In alcuni casi, l'effetto è stato di favorire una maggiore efficienza ed integrazione delle indagini e dei processi lavorativi tra soggetti diversi, ma ciò è riscontrabile con evidenze nel caso di INPS e con giudizi degli stakeholder nel caso dei progetti di Unioncamere (vedi paragrafi seguenti), mentre nei progetti Step e ARGO PanOptes la valutazione dipende essenzialmente dalle percezioni dei beneficiari.

- Gli interventi analizzati dell'Asse 5 hanno quasi sempre previsto il coinvolgimento di altre PA e talvolta anche di operatori privati. Però l'aumento della capacità di analisi e di efficienza dei processi lavorativi, atteso o percepito dai beneficiari, ancora non è riscontrabile con evidenze concrete. In particolare, rispetto al progetto ISIDE presso il Parco Archeologico di Pompei, il beneficiario ha evidenziato benefici potenziali in termini di semplificazione, efficienza, maggiore interazione tra operatori e tempestività nell'accesso ai dati e nella prevenzione dei reati (furti, vandalismo e sabotaggi). Inoltre, l'intervento, che fa parte di un modello articolato, ha l'obiettivo di promuovere una maggiore consapevolezza e competenza digitale del personale, interno ed esterno al Ministero della Cultura, coinvolto nelle attività di Safety&Security. Però, essendo il progetto in corso di ultimazione non è stato possibile rilevare evidenze specifiche.

La Prefettura di Reggio Calabria, con il progetto di rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC ha realizzato un'azione formativa (rivolta a 39 unità di personale dell'ente e dei comuni) e implementato un portale (<https://www.nucleosupportoanbscprefrc.it/>). Il beneficiario non ha segnalato effetti incisivi in termini di efficienza delle attività lavorative, evidenziando però potenzialità di semplificazione dell'azione amministrativa, correlate

³¹ In particolare, nel D.lgs, 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia), con il DL 4 ottobre 2018 n. 133 è stato introdotto il seguente “art. 51-bis (Iscrizione di provvedimenti al registro delle imprese). 1. Il decreto di sequestro di cui all'articolo 20, il decreto di confisca di cui all'articolo 24, i provvedimenti di cui agli articoli 34 e 34-bis, la nomina dell'amministratore giudiziario ai sensi dell'articolo 41, il provvedimento di cui all'articolo 45, nonché tutti i provvedimenti giudiziari di cui al presente decreto comunque denominati, relativi ad imprese, a società o a quote delle stesse, sono iscritti al registro delle imprese, su istanza della cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria, con le modalità individuate dal regolamento emanato ai sensi dell'articolo 8, comma 6-bis, della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Nelle more dell'emanazione del regolamento di cui al periodo precedente si applica l'articolo 8, comma 6-ter, della citata legge n. 580 del 1993”.

all'informatizzazione dei processi, alla maggiore facilità di accesso alle informazioni e a un migliore coordinamento tra gli enti coinvolti. Gli altri interventi dell'Asse 5, essendo conclusi da tempo maggiore, saranno analizzati nel paragrafo successivo.

Nei box seguenti si riporta una sintesi di alcuni dati ed evidenze rilevate per ogni progetto, con particolare riferimento al dimensionamento degli interventi e ai risultati di breve periodo. Si precisa che le evidenze in termini di maggiore efficienza dei processi, per l'Asse 1, sono descritte nel capitolo successivo, poiché si tratta di interventi operativi da più tempo.

Box. "ARGO PanOptes - Il gigante dai cento occhi che tutto vede". Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il progetto "ARGO PanOptes", al momento operativo presso la Questura di Benevento, ha la finalità di implementare uno strumento unico per visionare in tempo reale le informazioni derivanti dai sistemi di video sorveglianza e di lettura targhe. Nel nuovo sistema, considerando solo le Regioni del Mezzogiorno, sono state incluse 1.935 telecamere e 1.387 lettori targhe capaci di analizzare ca. 2.5 milioni di transiti l'anno (dati novembre 2021).

Tabella 3 – Videocamere e lettori targhe inclusi in ARGO PanOptes - Transiti e utenti connessi SCNNT

Regioni	Num. telecamere installate	%	Num. lettori targhe installati	%	Numero transiti*	%	Utenti Connessi SCNNT**	%
Calabria	268	13,9%	163	11,8%	337.404.106	13,6%	424	18%
Campania	448	23,2%	799	57,6%	1.391.564.666	56,1%	636	28%
Puglia	537	27,8%	187	13,5%	152.920.271	6,2%	389	17%
Basilicata					58.988.413	2,4%	162	7%
Sicilia	682	35,2%	238	17,2%	541.139.546	21,8%	697	30%
Totale	1.935	100%	1.387	100%	2.482.017.002	100%	2.308	100%

Fonte: CEN di Napoli (dati Novembre-Dicembre 2021)

* Numero di transiti dal 01/01/2021 al 24/11/2021 per ogni LPR (License Plate Recognition), installato presso le Questure interessate dal Fondo PON Legalità 2014-2020. ** Utenti connessi: dati al 24/11/2021 relativi a Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato (i cui utenti rappresentano circa il 14% del totale).

Inoltre, occorre considerare anche il progetto di "Potenziamento tecnologico per la gestione centralizzata sistemi a supporto delle progettualità in ambito PON", che ha potenziato, fra l'altro, l'infrastruttura tecnologica del centro elaborazione dati della Polizia di Stato di Napoli e del relativo sito di disaster recovery di Bari, per rendere più efficiente e sicura la gestione dei flussi informativi determinati dai sistemi di videosorveglianza finanziati dal PON Legalità (come quelli inclusi in ARGO PanOptes).

Box. “Controllo del territorio in mobilità” - Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Gli strumenti tecnologici sviluppati con il progetto sono stati utilizzati stabilmente nell'anno 2019³², ma il sistema è stato sospeso nel 2020 per attività di reingegnerizzazione. L'obiettivo è stato di introdurre nuove modalità di accesso ai sistemi informativi, per consentire agli operatori della Polizia di Stato di accedere in mobilità (mediante app e pc/tablet) e non solo in ufficio, alle funzioni e agli archivi del sistema MIPGWEB³³, che gestisce le denunce e gli atti di polizia giudiziaria, vedi tabella seguente. Tali funzionalità erano state giudicate positivamente dal beneficiario e dal Sovrintendente della Questura di Napoli, intervistati nel 2021.

Tabella 4 - Denunce totali inviate dalla PS allo SDI tramite MIPGWEB (anno 2019)

Provincia/Regione	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	Totale	%
Cosenza	543	477	423	439	1.882	1,9%
Tot. Calabria	835	688	554	538	2.615	2,6%
Napoli	12.072	11.426	11.350	11.686	46.534	46,6%
Tot. Campania	13.484	12.724	12.693	13.072	51.973	52,1%
Bari	2.017	1.925	2.023	1.805	7.770	7,8%
Tot. Puglia	5.312	5.202	5.345	5.141	21.000	21,0%
Catania	2.253	2.070	1.924	2.035	8.282	8,3%
Tot. Sicilia	6.337	5.680	5.974	6.208	24.199	24,3%
Totale (2019)	25.968	24.294	24.566	24.959	99.787	100,0%

Fonte: elaborazione su dati MIPGWEB

Box. “STEP - Sviluppo tecnologico per l'accesso ai benefici del fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del commissario antiracket e antiusura”. Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il Progetto prevede lo sviluppo di una nuova piattaforma tecnologica³⁴ (al momento non operativa) per supportare la gestione delle richieste di accesso al fondo antiracket e usura, caratterizzato da particolare complessità, anche in ragione dei molteplici operatori coinvolti. Infatti, oltre alle vittime dei reati di racket e usura, intervengono i seguenti soggetti: Prefetture, Forze di Polizia, Autorità giudiziaria, Commissioni medico-ospedaliere, Nuclei di valutazione, Comitato di solidarietà e Consap che provvede all'erogazione dei fondi.

La piattaforma sarà disponibile a circa 10 utenze della struttura del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e interagirà con gli strumenti di Consap. Secondo il beneficiario i principali vantaggi saranno correlati alla semplificazione delle procedure e dei tempi di lavorazione delle pratiche finalizzate a favorire il reinserimento delle vittime nell'attività economica.

³² Dall'intervista con il beneficiario (novembre 2021) risulta che un primo collaudo era stato effettuato nel settembre del 2018.

³³ 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.

³⁴ L'attuale Portale delle domande di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura è raggiungibile al seguente link: <https://antiracketusura.interno.gov.it/gp/home.php>

Box. "Rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC". Prefettura di Reggio Calabria

L'intervento di supporto all'ANBSC³⁵, realizzato presso la Prefettura di RC, ha previsto:

- Tre moduli di attività formativa: i) Normativa: panoramica, evoluzione, procedure di destinazione/assegnazione (2,5 ore); ii) Contesto: sistema di consultazione dati, strumenti a supporto del processo di gestione dei beni confiscati (2,5 ore) ; iii) Analisi di casi pratici (5 ore). In base alla scheda di monitoraggio finale fornita dal beneficiario i corsi sono stati realizzati essenzialmente nel mese di giugno 2022 e hanno coinvolto 39 partecipanti (di cui 17 donne). È stato inoltre realizzato un vademecum per la gestione dei beni confiscati destinati ai comuni,
- Lo sviluppo di un portale <https://www.nucleosupportoanbscprefrc.it/> che contiene dati, con informazioni su categoria, settore ecc., relativi a immobili e aziende destinati in gestione (aggiornati al mese di maggio 2022). Inoltre, è stato sviluppato un applicativo, con i relativi manuali utenti per comuni e Prefettura, per supportare il monitoraggio dei beni immobili confiscati destinati ai comuni, che al momento non risulta però in funzione in quanto sono in corso delle verifiche.

Secondo il beneficiario, gli strumenti del progetto, non tutti operativi, intervengono a favore della semplificazione e informatizzazione delle procedure di monitoraggio dei beni confiscati e dovrebbero favorire un maggiore coordinamento tra gli enti coinvolti. Inoltre, è stata riferita l'effettuazione di assistenza tecnica a favore del Comune di Palizzi (Provincia di RC) per la risoluzione di specifiche criticità tecniche.

Box. "ISIDE - Percorso formativo condiviso e federato per la safetysecurity dei luoghi della cultura MiC". Parco Archeologico di Pompei

Le attività del Progetto Iside sono articolate e prevedono interventi di allestimento aule, formazione, anche di carattere immersivo, sviluppo di una piattaforma (SMI – Smart Mapping Interface) per la gestione degli interventi di miglioramento delle competenze e per la supervisione e controllo della sicurezza nei territori d'interesse, anche nel caso di emergenze sanitarie.

Il progetto può ritenersi complementare a un modello d'intervento complesso che ha l'obiettivo di valorizzare e diffondere l'uso della tecnologia presso gli operatori degli Attrattori Culturali: infatti, nel territorio è in corso di esecuzione il progetto dell'Asse 2, Safety and Security in tema di videosorveglianza, mentre occorre segnalare anche Smart Pompei, frutto di un Accordo nel 2015 tra il Mibact e il CNR.

Il progetto è in corso di esecuzione, ma secondo la percezione del beneficiario potrà generare benefici sul versante dell'efficienza e soprattutto a favore di una maggiore consapevolezza e competenza digitale del personale coinvolto nelle attività di Safety&Security, Inoltre, l'obiettivo è anche di creare i presupposti per migliorare le condizioni di legalità e sicurezza del territorio.

³⁵ I Nuclei di supporto all'ANBSC (DL 4 febbraio 2010, n. 4 "Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata") sono istituiti presso la Prefettura svolgono le funzioni previste nell'art. 112, c. 3 del D.lgs. 159/2011, n. 159 (Codice Antimafia) e nell'art. 29, comma 3, della Legge n. 161/2017.

3.2.2 I fattori di facilitazione e ostacolo al rafforzamento della capacità di analisi

Rispetto alla DV2 (*Vi sono stati fattori che hanno ostacolato e/o favorito la governance degli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze? Se sì, quali sono stati e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?*) è possibile trarre le seguenti considerazioni.

I principali **fattori di facilitazione** per il rafforzamento della capacità di analisi, dalle interviste realizzate con i beneficiari, possono così sintetizzarsi.

- Per i progetti dell'Asse 1 la capacità amministrativa delle PA e degli enti coinvolti, che si riflette nella competenza del personale, in organigrammi³⁶ strutturati e nella conseguente predisposizione di adeguati meccanismi di governance, ha indubbiamente favorito il superamento delle criticità procedurali. Invece, nel caso dell'Asse 5, il supporto on site fornito dall'Assistenza tecnica territoriale ha contribuito a favorire l'avanzamento dei progetti, come evidenziato anche nella RAA 2022.
- La progettazione partecipata dei sistemi informativi che, in alcuni casi, ha coinvolto i progettisti (uffici attivi nell'innovazione tecnologica) e gli utilizzatori (strutture impegnate nell'attività di controllo) ha contribuito a definire soluzioni adeguate alle esigenze.
- Infine, il coinvolgimento degli stakeholder nei progetti e la collaborazione pubblico-privato, dove è stata possibile, si è rivelata un fattore determinante per sostenere i risultati del progetto (si pensi ai progetti "congiunti" di Unioncamere).

Invece, tra i **fattori ostacolanti**, i beneficiari hanno segnalato i seguenti:

- La complessità degli adempimenti burocratici³⁷, in termini di gestione degli interventi e individuazione dei fornitori, ha determinato alcune criticità e rallentamenti nei progetti "territoriali", ma non ha impattato in modo rilevante nelle grandi amministrazioni centrali. Alcuni enti hanno evidenziato delle criticità legate alla normativa sulla privacy (ad esempio, l'INPS ha evidenziato le difficoltà di accesso ai dati delle fatture elettroniche detenute dall'Agenzia delle Entrate, opzione che faciliterebbe ulteriormente l'attività di controllo), mentre in altri casi sono state individuate apposite soluzioni tecniche mediante interazioni con gli uffici del Garante (ARGO Pan Optes).
- Alcuni rallentamenti, soprattutto nelle attività di formazione dell'Asse 5, sono stati riscontrati nella fase di avvio in relazione agli effetti del COVID-19, mentre in altri casi si è verificato un rallentamento dovuto alle procedure di gara (Controllo del territorio in mobilità) che ha influito sulle tempistiche originariamente previste.
- Nel caso degli interventi dell'Asse 5 è stata segnalata, da parte dei referenti della Prefettura di Reggio Calabria, la concentrazione temporale eccessiva dei moduli formativi, come nell'intervento di rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC, e anche le

³⁶ Il referente del progetto Step ha segnalato con favore, dal punto di vista della governance degli interventi di innovazione tecnologica, la costituzione della nuova Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale nell'ambito del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie. Vedi DPR 19 novembre 2021, n. 231 "Regolamento recante modifiche al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 giugno 2019, n. 78.

³⁷ Alcuni beneficiari hanno evidenziato che l'entrata in funzione del sistema ERA in ritardo rispetto ai tempi previsti e la conseguente modifica delle regole in corso d'opera ha comportato alcune criticità nel passaggio alla nuova impostazione.

difficoltà di adeguare il progetto alle esigenze e ai fabbisogni del territorio, come nel progetto di formazione sui fondi UE (il tema dei finanziamenti diretti ha avuto uno scarso interesse da parte dei comuni, che hanno poche possibilità di cimentarsi su tali ambiti). Inoltre, nel caso delle Prefetture è stata evidenziata la rotazione degli incarichi, che influisce sulla continuità gestionale del progetto. Infine, sono state segnalate le carenze di personale nei comuni (interlocutori del sistema delle Prefetture e coinvolti negli interventi di formazione) dove spesso la medesima figura tecnica è impegnata di diversi enti di piccola dimensione e quindi ha oggettive difficoltà a partecipare ai progetti di rafforzamento amministrativo.

Dato il contesto suindicato, i possibili **suggerimenti in tema di governance dei nuovi interventi** previsti nel PN Sicurezza per la Legalità 2021-2027 riguardano essenzialmente due ambiti e tengono conto delle caratteristiche dei beneficiari, soprattutto grandi amministrazioni (per approfondimenti si rimanda al capitolo sulle conclusioni). Sul **versante tecnico-progettuale**, l'AdG, già nella fase di presentazione e selezione dei progetti, dovrebbe raccomandare che il rafforzamento dell'interoperabilità tra le banche dati sia sempre accompagnato da un'analisi organizzativa e di processo e che la co-progettazione dei sistemi informativi coinvolga gli utilizzatori dei medesimi. Inoltre, rispetto al **sistema di monitoraggio**, è importante definire un adeguato set di indicatori di progetto per rilevare i risultati in itinere dell'intervento, anche per l'adozione di eventuali correttivi, prevedendo un raccordo con gli altri strumenti di controllo delle performance, come il Piano di Rigenerazione Amministrativa per la Coesione 2021-2027 (PRigA) e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)³⁸.

³⁸ I Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotti dall'articolo art. 6 del DL 9 giugno 2021, n. 80, devono essere predisposti dalla PA secondo lo schema del Decreto del Dipartimento Funzione pubblica del 30 giugno 2022, n. 132. Recentemente, alcune modifiche sono state apportate dal DL 22 aprile 2023, n. 44. Il PIAO è un documento unico di programmazione e governance che sostituisce una serie di piani (come il piano della performance o il piano di formazione) che le amministrazioni dovevano predisporre.

3.3 Risultati a medio lungo termine: i benefici degli interventi di rafforzamento amministrativo in termini di maggiore tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati

3.3.1 I benefici riscontrati in termini di maggiore tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati

La valutazione dei risultati a medio-lungo-termine sarà focalizzata sugli interventi operativi o ultimati da più tempo e per i quali è stato possibile rilevare delle evidenze.³⁹ (*DV3 Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi hanno comportato una maggiore capacità e tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?*). In sintesi, è possibile trarre le seguenti conclusioni, che incorporano anche gli effetti evidenziati in precedenza (maggiore efficienza e interoperabilità).

Nel caso dell'Asse 1, il conseguimento di una maggiore tempestività nell'accesso all'informazione e nell'attività di rilevazione e prevenzione dei reati e dei comportamenti illeciti è stata evidenziata in modo significativo.⁴⁰ negli interventi di INPS e ADM, con particolare riferimento alla *riduzione dei tempi di controllo* mediante l'elaborazione intelligente dei dati e l'utilizzo di tecniche di machine learning e di analisi del rischio.⁴¹ (vedi box seguenti).

Considerazioni simili valgono per Unioncamere, dato che la piattaforma "Open data aziende confiscate" riservata agli operatori dell'ANBSC consente un'analisi dettagliata dei dati relativi alle aziende confiscate dal punto economico aziendale e un controllo di tali variabili attraverso un sistema di alert. Inoltre, il portale "aperto" permette un monitoraggio delle istituzioni e della "società civile", rispetto ai quali è in corso un intervento di animazione territoriale (progetto Asse 5 "OK Open Knowledge") che potrebbe favorire il recupero delle aziende confiscate in un circuito produttivo legale. In particolare, il beneficiario ha evidenziato che il portale comporta vantaggi in termini di semplificazione, efficienza, maggiore interazione e tempestività nell'accesso ai dati, mentre l'intervento di formazione/animazione favorirà il *miglioramento delle competenze tecniche (conoscenza e capacità di utilizzo dei dati del portale open data aziende confiscate per supportare strategie e azioni di intervento) e relazionali (costruzione delle reti pubbliche e private)*. Tali valutazioni sono state confermate

³⁹ In particolare, per Asse 1 (sistemi operativi da oltre 3 mesi): "ARGO PanOptes" (Ministero dell'Interno); "Nuovo sistema di business intelligence" (INPS); "Gioco Legale e Responsabile" (ADM); Open data aziende confiscate (Unioncamere). Inoltre, saranno considerati anche alcuni progetti dell'Asse 5, ultimati da oltre 3 mesi: "Il rafforzamento del Nucleo di supporto all'ANBSC" e "Supporto ai comuni nello scouting di fonti UE e gestione dei progetti" (entrambi realizzati presso la Prefettura di Reggio Calabria) e MINERVA (Formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri). Infine, sarà considerato anche il progetto "OK Open Knowledge" che rappresenta la continuazione, come animazione territoriale, del progetto dell'Asse 1.

⁴⁰ Le opzioni di risposta alla domanda del questionario online (Da quando i sistemi informativi sono operativi in che misura sono stati riscontrati i seguenti benefici in termini di rafforzamento della capacità di analisi?) rivolto ai beneficiari, prevedevano un giudizio ordinale (per nulla, poco, abbastanza, molto, non so/non rilevante) ai seguenti item: Maggiore tempestività nell'accesso all'informazione; Maggiore tempestività nell'attività di rilevazione e prevenzione dei reati e dei comportamenti illeciti

⁴¹ Nel progetto di ADM sono stati monitorati i seguenti: indicatori di output: Numero di indicatori introdotti per l'analisi dei rischi del sistema SIC (valore attuale: 0; valore realizzato: 12); Numero di documenti gestiti attraverso il sistema FRODO per il settore Scommesse (valore attuale: 900 milioni; valore realizzato: 6.300 milioni); Indicatore di risultato: Numero di siti web nel settore giochi oscurati ai sensi della normativa vigente (valore attuale: 6.387; valore realizzato: 9.765).

e integrate anche dagli stakeholder che hanno risposto al questionario online (per gli esiti vedi box seguente).

In conclusione, anche se occorre verificare nel medio periodo il consolidamento degli effetti, può dirsi che la direzione intrapresa sembra essere promettente in termini del contributo che il rafforzamento amministrativo potrà generare verso una maggiore capacità di individuazione e di prevenzione dei reati e dei comportamenti fraudolenti. Nel seguito, sono evidenziate alcuni riscontri rilevati presso i beneficiari e gli stakeholder.

Box. “Nuovo sistema di Business Intelligence”. INPS

Con il progetto “Nuovo sistema di Business Intelligence” dell’Inps alcuni risultati concreti, in termini di riduzione dei tempi di controllo, sono emersi già nella fase di avvio: circa 1,7 milioni di domande di Reddito di Cittadinanza sono state controllate in due ore (aprile 2021), individuando 7.000 casi con difformità, solo nelle regioni del Mezzogiorno. Inoltre, nel periodo COVID-19, a seguito dei controlli su 12.922 domande di CiG ordinaria, sono state individuate 3.800 posizioni a rischio.

In particolare, nel caso del Reddito di Cittadinanza (vedi tabella seguente) sono stati verificati i requisiti su residenza, redditi dichiarati dai richiedenti con Isee, reddito e presenza di eventuali attività lavorative iniziate dal richiedente successivamente alla presentazione dell’Isee o alla accettazione della domanda di RdC (nel capitolo successivo sono riportati i dati aggiornati al 2023, per dar conto dell’impatto più consolidato).

Tabella 5 - 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 per le Regioni PON*)	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 per le Regioni PON*)	Verifica delle soglie di reddito
1.7 milioni nuclei	Dimissioni	Da 1/04/2021 una tantum e mensile	1h	circa 3.000 segnalazioni	Verifica nuclei con dimissioni da lavoro dipendente nel periodo precedente la domanda di RdC
1.7 milioni nuclei	Cariche sociali	Da 1/12/2020 una tantum	1h	circa 12.600 casi segnalati (5000 per le Regioni PON*)	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 per le Regioni PON*)	Verifica attività lavorative che potrebbero impedire il diritto al RdC

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

* Regioni PON: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia

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 doveva anticipare 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 6 - 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 (classificazione domande in base al profilo di rischio)
12.922 CIG Ordinaria	Pagamenti F24 Scoperture contributive Comunicazioni	Tutti i giorni lavorativi dal 7/3/2020 ad oggi	Circa 200 ad alto rischio 3600 a rischio medio Regioni PONCa. 80 ad alto rischio; Ca. 1700 a rischio medio
100.896 CIG in deroga	Unilav di assunzione Forma societaria Data Inizio		Circa 750 ad alto rischio 21.000 a rischio medio Regioni PON*: 20 rischio alto; ca. 8000 a rischio medio
1.278 CIG in deroga plurilocalizzata	Attività e Data Riattivazione Intermediario	Pochi minuti	Circa 420 a rischio alto 1 a rischio medio Regioni PON*: Ca. 60 ad alto; ca. 50 a rischio medio
15.274 Fondo Integrazione Salariale	Data Assunzione Beneficiari Black List Frozen		Circa 75 ad alto rischio 3800 a rischio medio Regioni PON*: 21 a rischio alto; 1037 a rischio medio

* Regioni PON: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia

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

Box. "Gioco legale e responsabile". Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'ADM, con il progetto "Gioco legale e responsabile", ha riscontrato una maggiore efficienza: infatti, è aumentato il tasso di positività dei controlli (dal 7,5% del 2018 all'14,5% del 2021) ma è notevolmente diminuito il numero verifiche sugli esercizi di gioco lecito (10.874 nel 2021, con un decremento significativo rispetto al 2018).

Tabella 7 – Controlli di ADM e violazioni nel settore giochi – tasso di positività

Numero controlli e violazioni per tipologia (giochi)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2018/21
(1) Numero esercizi controllati	33.578	35.166	38.745	34.920	10.458	10.874	-71.9%
(2) Violazioni amministrative ADM	1.687	6.777	6.813	5.231	3.589	3.200	-53.0%
Tasso di positività dei controlli (2/1)	5.0%	19.3%	17.6%	15.0%	34.3%	29.4%	67.4%
(3) Atti di accertamento	2.158	2.581	2.896	3.158	1.233	1.578	-45.5%
Tasso di positività dei controlli (3/1)	6.4%	7.3%	7.5%	9.0%	11.8%	14.5%	94.1%
(4) Persone segnalate	687	838	789	644	400	293	-62.9%
Tasso di positività dei controlli (4/1)	2.0%	2.4%	2.0%	1.8%	3.8%	2.7%	32.3%

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

L'aumento nel tasso di positività è stato possibile anche grazie al potenziamento dei sistemi informativi e all'introduzione dell'analisi del rischio per realizzare controlli più mirati e individuare preventivamente i comportamenti fraudolenti. Nella tabella precedente sono riepilogate alcune evidenze, che danno conto degli effetti dei nuovi strumenti sulla capacità di analisi e sull'attività di controllo. In particolare, per quanto riguarda le regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria, il numero di controlli è stato pari a 3.582 (il 32,9% del totale), mentre le violazioni amministrative sono state 494 (il 15,4% del totale).

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

Tale andamento è supportato dai dati riportati in Tabella seguente che mostrano come il numero di esercizi censiti sia sceso di oltre il 20% da 2019 al 2021, soprattutto a causa della pandemia. Anche per quanto riguarda l'indice di presidio, si nota un notevole dal 2018 al 2021 (passando dal 29,14% al 16,02%). Questi valori rimangono sostanzialmente invariati quando si considerano solo le regioni Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria.

Tabella 8 - L'attività di ADM di contrasto al gioco illegale – l'indice di presidio

	Esercizi censiti	Esercizi controllati	Indice di presidio
Anno 2018			
Italia	135.917	39.610	29,14%
Regioni PON*	42.098	11.099	26,36%
Anno 2019			
Italia	134.423	35.545	26,44%
Regioni PON*	41.883	10.561	25,22%
Anno 2020			
Italia	109674	13811	12,59%
Regioni PON*	34.789	4.039	11,61%
Anno 2021			
Italia	105.370	18.203	17,28%
Regioni PON*	33.442	5.359	16,02%

Fonte: dati forniti dal beneficiario

* Regioni PON: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia

Box. Gli interventi di Unioncamere sul tema delle aziende confiscate

Il Progetto "Open data aziende confiscate" (Asse 1)

Unioncamere ha sviluppato la piattaforma (<https://aziendeconfiscate.camcom.gov.it>) per l'interoperabilità tra il Registro delle imprese e il sistema informativo ReGio dell'ANBSC (accessibile a <https://openregio.anbsc.it/>) finalizzata all'analisi di tali imprese.

Tale progetto è stato realizzato seguendo un modello di amministrazione che cerca di rendere procedimenti e decisioni più trasparenti e aperti alla partecipazione dei cittadini. Difatti, l'obiettivo principale del progetto è quello di pubblicare in formato aperto le

informazioni presenti nel Registro Imprese relative alle aziende confiscate alla criminalità organizzata, funzionali alla loro destinazione ed al loro riutilizzo. Ciò, per fornire un contributo alla corretta destinazione delle aziende confiscate, attraverso cui generare un favorevole impatto socio-economico, sia in termini di indebolimento dell'economia mafiosa che di potenziamento dell'attività produttiva e dei posti di lavoro disponibili.

Ad oggi (Giugno 2023), il portale "Open data Aziende confiscate" riporta i dettagli di 2.949 aziende confiscate, enfaticandone sia la dimensione territoriale (la regione con il maggior numero di aziende confiscate è la Sicilia, 888) che quella settoriale (il settore con il maggior numero di aziende confiscate è quello delle costruzioni, 669).

Il Progetto "O.K. Open Knowledge" (Asse 5)

Unioncamere sta realizzando anche il Progetto "O.K. Open Knowledge" che persegue due obiettivi: i) diffondere la conoscenza dei contenuti e delle modalità di accesso al portale "Open data Aziende confiscate"; ii) stimolare l'utilizzo dei dati per l'analisi, il monitoraggio e il supporto alle politiche volte alla restituzione di tali imprese al mercato legale, promuovendo la collaborazione tra le diverse entità (istituzioni e stakeholder) coinvolte nel contrasto alla criminalità organizzata e nel processo di recupero delle imprese confiscate. Inoltre, si mira a potenziare le competenze degli utenti/fruitori del portale. Un risultato atteso aggiuntivo riguarda l'attivazione di percorsi per agevolare il reintegro delle aziende confiscate nel contesto economico territoriale.

Parte integrante del progetto⁴² sono stati i webinar territoriali, i laboratori (attuati con approccio bottom-up) e i convegni finali.

Il questionario online rivolto agli stakeholder

Per ottenere ulteriori evidenze utili alla valutazione del progetto, in accordo con Unioncamere che ha messo a disposizione le liste, è stato somministrato un questionario agli stakeholder coinvolti negli interventi di animazione territoriale del progetto "O.K. Open Knowledge". A fronte di 36 invii sono state ricevute 21 risposte (58,3%), rappresentative delle seguenti categorie: amministratori giudiziari, ricercatori, lavoratori delle Camere di commercio e delle associazioni di categoria.

L'obiettivo della rilevazione è stato di verificare i benefici conseguibili con l'utilizzo del portale, per sostenere la gestione e la valorizzazione delle aziende confiscate. Tra i principali risultati emersi si evidenziano i seguenti:

- tutti hanno riconosciuto come il progetto "O.K. Open Knowledge" abbia aumentato la trasparenza nei dati relativi alle aziende confiscate.
- il 76% dei rispondenti* ha affermato che il progetto ha portato ad una maggiore semplificazione ed efficienza dei processi di gestione e/o valorizzazione delle aziende confiscate.

⁴² In particolare, le azioni di "OK Open Knowledge" riguardano: i) Webinar territoriali: tesi a far conoscere il portale ad un'ampia categoria di stakeholder potenzialmente interessati, e ad illustrare le fasi operative del processo di sequestro e confisca delle aziende; ii) Laboratori: volti ad approfondire le tematiche ritenute significative, come analisi del contesto esterno, tecniche di analisi delle aziende confiscate, accesso ai finanziamenti, costruzione di reti, partnership pubblico – privato, monitoraggio civico, modalità di restituzione delle aziende all'economia legale, proposte migliorative del funzionamento dei Tavoli provinciali istituiti presso le Prefetture; iii) Convegni finali: aventi l'obiettivo di tracciare un bilancio delle attività svolte ed illustrare i risultati raggiunti anche in esito a tale attività di scambio, in termini di proposte, raccomandazioni, piste di lavoro.

- *l'86% degli stakeholder* considera che ci sia stata una maggiore interazione delle attività degli operatori coinvolti nella gestione e/o valorizzazione delle aziende confiscate.*
- *oltre l'85%* di essi ritiene che il progetto potrà contribuire al miglioramento delle condizioni di legalità ed un innalzamento della percezione di legalità da parte dei cittadini e/o operatori economici.*

Inoltre, la rilevazione ha previsto anche indicazioni a risposta aperta e suggerimenti. Tra le più significative si evidenziano le seguenti:

- *Benefici a breve termine: una maggiore comprensione del fenomeno ed una più stretta cooperazione fra istituzioni e fra queste ed il mondo delle professioni, delle associazioni di categoria e del terzo settore.*
- *Benefici a medio termine: una maggiore conoscenza della infiltrazione mafiosa nel territorio di appartenenza ed il reinserimento delle aziende confiscate nell'economia legale.*
- *Suggerimenti: insistere sulla divulgazione dello strumento e fornire maggiori informazioni sulle aziende confiscate a tutti i cittadini.*

Infine, si segnala una ricerca dell'Istituto Tagliacarne, predisposta nell'ambito del progetto dell'Asse 5, concernente "Analisi del bilancio e dei potenziali economici delle aziende confiscate" (ottobre 2022). In particolare, nello studio è mostrato che una parte delle aziende confiscate (l'8%) presenta buone potenzialità economiche, una fascia intermedia (il 36%) necessita di più approfondite analisi per comprenderne il potenziale economico, mentre il rimanente 56% delle aziende confiscate è composto da imprese che mostrano contenute potenzialità economiche e che necessitano di interventi strutturali.

** Le percentuali sono state determinate sommando coloro che hanno risposto "abbastanza" o "molto".*

In questo capitolo sono considerati anche i **progetti analizzati dell'Asse 5, conclusi da più tempo**, a fronte dei quali i beneficiari hanno espresso valutazioni differenziate (maggiori dettagli sono descritti nei box seguenti).

- La Prefettura di Reggio Calabria, per il progetto di Supporto ai comuni nello scouting di fondi UE, ha evidenziato alcuni benefici in termini di maggiore efficienza, interazione e tempestività nell'accesso all'informazione. Però sono state segnalare le difficoltà correlate alla predisposizione di progetti a finanziamento diretto (gestiti dalla UE) che hanno visto una scarsa partecipazione dei comuni.

Nel caso dell'intervento realizzato presso la Prefettura di Napoli relativo al supporto ai comuni per i Piani anticorruzione sono stati evidenziati alcuni benefici in termini di semplificazione, efficienza dei processi e maggiore tempestività nell'attività di rilevazione dei reati, che dovranno però essere verificati nel lungo periodo.

Rispetto al progetto MINERVA dell'Arma dei Carabinieri, che ha visto come destinatari dei percorsi formativi ben 1.040 unità di personale, il beneficiario ha espresso valutazioni positive in termini di maggiore efficienza, interazione tra gli uffici e tempestività nell'accesso all'informazione e nella rilevazione e prevenzione dei reati. In particolare, è stato evidenziato l'auspicio che *"il percorso formativo adottato nei confronti del personale dell'Arma che opera nelle Regioni obiettivo del PON, proprio perché indirizzato a*

personale che ricopre incarichi operativi, possa nel lungo periodo garantire un beneficio in termini di maggior penetrazione sul territorio per la conduzione di azioni investigative ma anche di prevenzione nel settore degli illeciti ambientali e nelle attività di contrasto al crimine organizzato con particolare riferimento all'aggressione dei patrimoni illeciti"

**Box. "Supporto ai comuni nello scouting di fondi europei e gestione dei progetti".
Prefettura di Reggio Calabria**

Gli interventi formativi, aventi per oggetto il tema dei fondi diretti e indiretti, sono stati realizzati nel periodo maggio-luglio 2021 e hanno coinvolto 39 partecipanti (di cui 18 donne), tra personale della Prefettura (ca. 10) e dei comuni della Provincia (ca. 30).

L'avvio del progetto ha risentito dell'impatto della pandemia, che ha comportato alcuni rallentamenti e una concentrazione eccessiva dei corsi in un tempo limitato. Conseguentemente non si è potuto tenere conto della disponibilità spesso limitate del personale dei comuni, dato che talvolta la medesima figura tecnica è impegnata in più enti. Inoltre, secondo il beneficiario ulteriori criticità sono dipese dalla rigidità dei corsi (non modificabili in base alle esigenze del territorio) è anche dallo scarso interesse dei comuni al tema dei finanziamenti diretti (gestiti dalla UE).

Box. "Supporto ai comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anticorruzione". Prefettura di Napoli

L'intervento formativo ha coinvolto circa 15 persone, di cui 5 della Prefettura e 10 dei comuni, selezionati tra quelli che presentavano le maggiori criticità e che aveva dimostrato un maggiore interesse. In particolare, il progetto ha previsto varie fasi: assesment dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC); revisione dei PTPC con gli enti locali; trasferimento delle competenze al personale della Prefettura, anche mediante la predisposizione di un vademecum.

L'avvio dell'intervento ha risentito dell'impatto della pandemia, determinando alcuni rallentamenti. In base alla percezione del beneficiario, l'intervento di miglioramento delle competenze tecniche potrebbe contribuire alla maggiore efficienza e semplificazione delle procedure e anche delle condizioni di legalità e trasparenza dal punto di vista degli enti locali. In ogni caso, tali effetti, che non è stato possibile rilevare, dovrebbero essere valutati nel lungo periodo, anche per verificare l'attivazione di processi di trasferimento delle competenze acquisite a favore di altri soggetti.

**Box. "MINERVA - Formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri".
Comando generale Arma dei Carabinieri - Ufficio addestramento e regolamenti**

Gli interventi formativi, avviati nel 2021 e conclusi nel luglio 2022, hanno coinvolto 1.040 destinatari facenti parte dei Comandi Provinciali delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. In particolare, i corsi hanno riguardato due moduli:

- *Strumenti di indagine di carattere patrimoniale/finanziario finalizzato all'aggressione ai patrimoni illeciti (temi: codice antimafia, misure di prevenzione e sorveglianza, sequestro e confisca, analisi della situazione economico-patrimoniale propedeutica all'indagine; case studies sulle misure di prevenzione relativa e immobili e aziende).*
- *Attività di prevenzione e contrasto agli illeciti ambientali (temi: quadro legislativo, rifiuti e tutela del territorio, del paesaggio, della flora e della fauna, tecniche investigative e*

cooperazione internazionale, inquinamento idrico, atmosferico, elettromagnetico; case studies sui reati ambientali e procedure operative su campionamenti e analisi).

Ogni modulo ha avuto una durata di 5 giornate, ciascuna di 6 ore, prevedendo dei test d'ingresso e un questionario finale di gradimento. La progettazione dell'intervento ha tenuto conto dell'analisi dei fabbisogni, mentre per la gestione amministrativa si è fatto ricorso a un professionista esterno reperito dalla cosiddetta "Riserva selezionata".⁴³

L'esperienza è stata valutata positivamente dal beneficiario intervistato (Capo Ufficio Addestramento e Regolamenti del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), che ha fornito le seguenti interessanti considerazioni:

- *L'organizzazione di interventi specialistici rappresenta una sfida importante ma comporta maggiori criticità rispetto a interventi gestibili "in house" con risorse interne. Infatti, occorre considerare gli aspetti organizzativi e gestionali (vedi punti seguenti) e progettare moduli di qualità, selezionando fornitori dotati di competenze adeguate.*
- *Dal punto di vista della gestione amministrativa, i progetti finanziati da fondi SIE sono caratterizzati da processi verticali più complessi, con vari passaggi (di autorizzazione, rendicontazione ecc.) tra uffici interni ed esterni e che richiedono spesso competenze specialistiche. Invece, i percorsi formativi "ordinari", sono caratterizzati da processi orizzontali che consentono una maggiore autonomia e celerità delle procedure.*
- *È stata segnalata la questione della dinamica finanziaria tipica del FSE, che richiede talvolta la necessità di anticipare i fondi per far fronte ai pagamenti.*

3.3.2 I fattori rilevanti per favorire la maggiore efficacia delle azioni di prevenzione dei reati

Nel capitolo precedente sono stati illustrati i principali fattori di facilitazione, segnalati dai beneficiari, ritenuti alla base del rafforzamento della capacità di analisi e dei risultati di breve termine (capacità amministrativa dei grandi enti, assistenza tecnica territoriale, progettazione partecipata dei sistemi informativi e coinvolgimento degli stakeholder, dove possibile).

In questa sezione, sono invece considerati alcuni **elementi che hanno favorito il conseguimento dei risultati di medio lungo termine**, con riferimento alla maggiore capacità e tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati, facendo riferimento ai progetti che hanno riguardato lo sviluppo di sistemi informativi e le azioni di miglioramento delle competenze operativi o conclusi da più tempo.

In particolare, i risultati finora raggiunti, anche se dovranno ulteriormente consolidarsi per verificarne l'impatto nel lungo periodo, si ritiene siano dipesi soprattutto dai seguenti fattori di carattere trasversale ai vari progetti:

- Da un punto di vista strategico, è risultata vincente, soprattutto per l'Asse 1, l'azione del Ministero dell'Interno di voler coinvolgere altre amministrazioni ed enti, comunque impegnate nella lotta per la legalità pur nella diversità delle rispettive missioni istituzionali. È il caso, ad esempio, dei progetti realizzati da INPS e ADM, per i quali sono state riscontrate evidenze robuste in termini di maggiore efficienza ed efficacia dei controlli finalizzati ad accertare ma anche a prevenire i reati e i comportamenti illeciti.

⁴³ Per maggiori informazioni vedi su: <https://www.carabinieri.it/concorsi/area-concorsi/riserva-selezionata/riserva-selezionata>

Anche nel caso dei progetti di Unioncamere, che hanno visto un'utile interazione tra un intervento di sviluppo tecnologico (Asse 1) e un'azione di animazione territoriale rivolta agli stakeholder (Asse 5) del portale “open data aziende confiscate”, sono stati creati dei presupposti per favorire non solo la gestione, ma anche il recupero di tali aziende e quindi la restituzione a un ciclo produttivo legale;

- La capacità amministrativa delle grandi amministrazioni centrali, come già evidenziato, ha sicuramente favorito l'attuazione dei progetti ed è stata un presupposto determinante per la governance degli interventi;
- Infine, sul versante tecnico-progettuale e per il conseguimento dei risultati di medio lungo termini, hanno influito diversi fattori:
 - In primo luogo, rileva il rafforzamento dei modelli di interoperabilità, che consente una più facile accessibilità e condivisione del dato, nell'ambito degli stessi enti e anche tra enti diversi.
 - Inoltre, attraverso l'adozione di strumenti di business intelligence e di intelligenza artificiale, che si traducono in modelli predittivi e/o di analisi del rischio, diventa possibile analizzare enormi quantità di dati in tempi ridotti, con vantaggi in termini di efficienza delle indagini finalizzate a prevenire (ex ante) e a contrastare (ex post) i reati e i comportamenti illeciti.
 - Infine, gli interventi di miglioramento delle competenze specialistiche rappresentano un investimento nel capitale umano degli enti, necessario anche per stare al passo con la continua innovazione degli strumenti tecnologici.

3.4 **Impatto atteso: Il contributo degli interventi in termini di miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza**

3.4.1 **Analisi di contesto: trend dei reati**

Prima di descrivere le conclusioni del valutatore in ordine all'impatto degli interventi, reale o percepito, sulle condizioni di legalità e sicurezza del territorio, si ritiene utile effettuare una breve rappresentazione del contesto di riferimento nel quale è intervenuto il Programma.

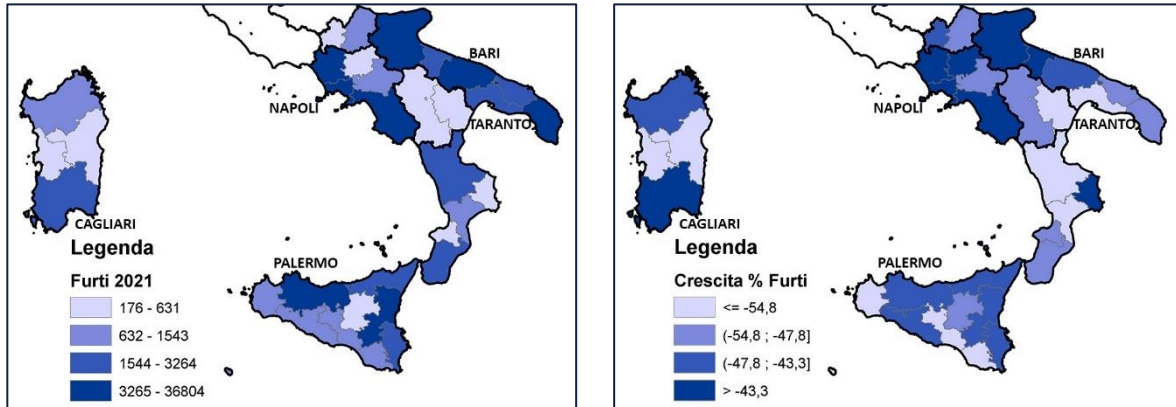
A tale fine, nei grafici seguenti⁴⁴ sono illustrati i trend storici (2016-2021) e gli ultimi dati disponibili relativi a fattispecie di segnalazioni di reato ritenute particolarmente rilevanti. In particolare, nei pannelli a sinistra delle seguenti figure si mostra il dato assoluto sulle segnalazioni di reato nel 2021 sia nelle province delle 5 regioni del Sud Italia oggetto d'intervento del Programma (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che nelle province del Molise e della Sardegna. Nel pannello a destra, invece, vengono invece riportati i tassi di crescita dei reati dal 2016 al 2021. In particolare, le figure mostrano due mappe coropletiche a livello provinciale.

⁴⁴ Metodologia di rappresentazione. 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 – Numero assoluto e tasso di crescita dei furti nelle province del Sud Italia

Pannello A – Numero assoluto di furti nel 2021

Pannello B – Tasso di crescita dei furti tra il 2016 ed il 2021



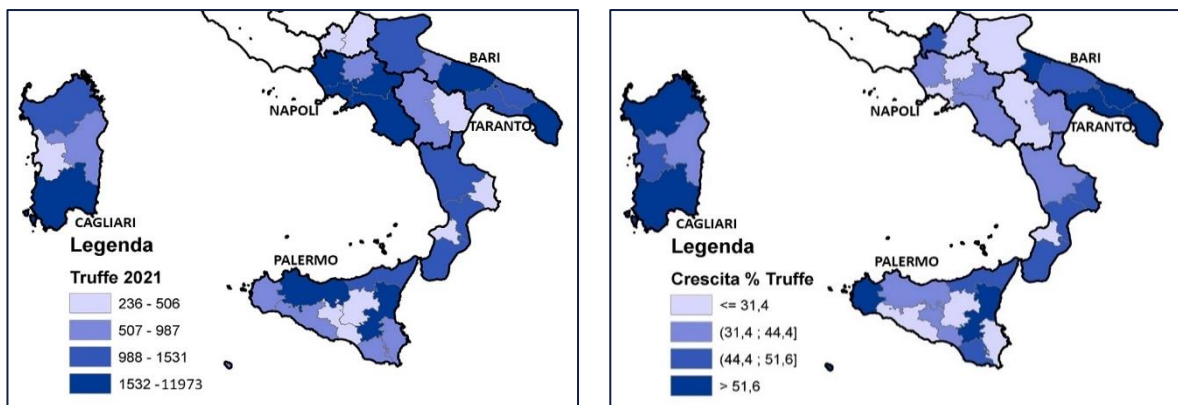
Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'Interno)

I dati riportati nel Pannello A della Figura 1, mostrano chiaramente che la maggior parte dei furti nel 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.

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

Pannello A – Numero assoluto di truffe nel 2021

Pannello B – Tasso di crescita delle truffe tra il 2016 ed il 2021



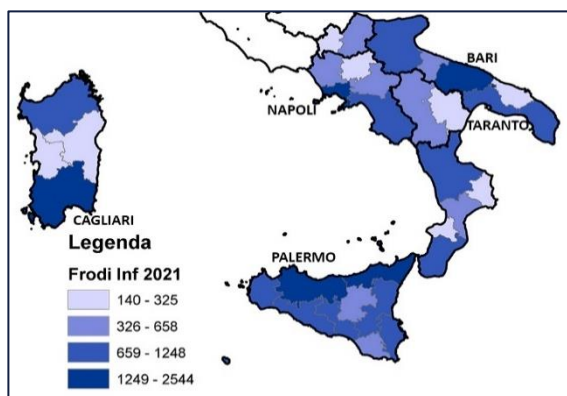
Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'Interno). I dati sulle truffe includono anche le truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Passando invece alle truffe (Figura 2), i dati riportati nel Pannello A, evidenziano un maggior numero di truffe⁴⁵ 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 pugliesi e sarde. L'unica provincia dove si è registrato un calo del numero di truffe è quella di Campobasso.

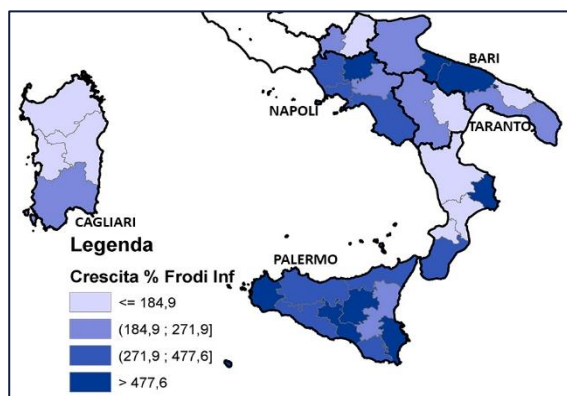
⁴⁵ La truffa, ad esempio, è una fattispecie rilevante per l'azione dell'INPS. Oltre alle seguenti: inosservanza norme rapporti lavoro; intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art.603 bis c.p.); frode; diffusione programmi. diretti danneggiare/interrompere un sistema informatico; falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche; intercettazione/impedimento/interruzione illecite comunicazioni informatiche/telematiche.

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

Pannello A – Numero assoluto di frodi informatiche nel 2021



Pannello B – Tasso di crescita delle frodi informatiche tra il 2016 ed il 2021

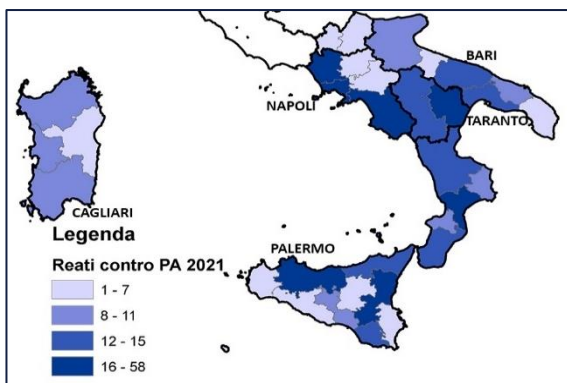


Fonte: elaborazioni su dati fonte SDI/SSD (Ministero dell'Interno)

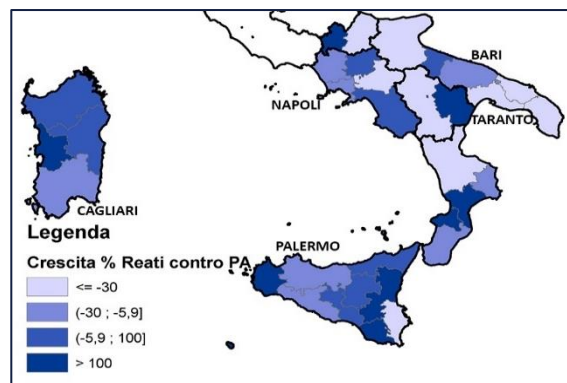
Quando invece si analizzano i dati sulle frodi informatiche, si evidenzia un maggior numero di frodi informatiche nel nord della Sicilia e nelle province Napoli, Bari e Cagliari (si veda il Pannello A della Figura 3). Per quanto riguarda i trend riportati nel Pannello B, si nota un forte aumento delle frodi informatiche in tutte le province del Sud, particolarmente significativo nelle province di Trapani, Benevento, Barletta-Andria-Trani ed Enna.

Figura 4 - Num. assoluto e tasso di crescita reati con la PA (province del Sud Italia)

Pannello A – Numero assoluto di reati contro la PA nel 2021



Pannello B – Tasso di crescita dei reati contro la PA tra il 2016 ed il 2021



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

Infine, la Figura 4 riporta il numero assoluto e il tasso di crescita dei reati contro la PA,⁴⁶ categoria che include varie fattispecie, con una prevalenza del reato di indebita percezione di erogazione pubbliche, seguito dai reati di turbata libertà degli incanti e di corruzione. In particolare, sono stati registrati oltre 20 reati contro la PA nel 2021 nelle province di Salerno, Catania e Napoli (Pannello A). Per quanto riguarda i trend riportati nel Pannello B, si nota un andamento eterogeneo nei reati con la PA, con un calo sostanziale nelle province pugliesi ed un incremento marcato nelle province di Isernia, Trapani, Vibo Valentia e Matera.

⁴⁶ La categoria dei reati contro la PA include varie fattispecie, in particolare: Malversazione di erogazioni pubbliche; Indebita percezione di erogazioni pubbliche; Concussione; Corruzione per l'esercizio della funzione; Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; Induzione indebita a dare o promettere utilità; Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio; Traffico di influenze illecite; Usurpazione di funzioni pubbliche; Turbata libertà degli incanti; Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; Usurpazione di funzioni pubbliche.

3.4.2 L'impatto atteso degli interventi sulle condizioni di legalità e sicurezza

Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati i trend di alcune fattispecie di reato rilevanti per l'ambito d'intervento del Programma, quali i furti, le truffe, le frodi informatiche e i reati contro la PA. Ovviamente, l'andamento va correttamente interpretato e non è possibile "misurare" l'impatto differenziale degli interventi del PON sulle variazioni riscontrate. In ogni caso, può affermarsi, in base alle evidenze riportate nel seguito, che alcuni interventi stanno portando dei risultati promettenti in termini di consolidamento dei risultati.

Infatti, l'ultima domanda di valutazione, che riguarda proprio l'impatto atteso, è quella che richiede necessariamente delle evidenze che dipendono anche dal periodo in cui un dato progetto ha potuto esplicare i suoi effetti (*DV4. Gli interventi realizzati hanno contribuito al miglioramento, reale o percepito, delle condizioni di legalità e sicurezza nel territorio? Se sì, quali risultati sono stati raggiunti e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?*)

A tal riguardo, come illustrato nei paragrafi precedenti, risulta che i progetti di rafforzamento amministrativo hanno potenziato la capacità di analisi di grandi quantità di dati (dati amministrativi, big data, flussi video) e quindi favorito l'efficienza e la tempestività delle indagini per prevenire e accertare i reati.

Focalizzando l'attenzione in termini di impatto, per quanto riguarda i **risultati di lungo periodo e il miglioramento delle condizioni di legalità e sicurezza**, reale o percepita, **emergono alcune evidenze fornite da beneficiari e stakeholder ma che sono riscontrabili solo per un numero limitato di interventi**, ovvero quelli che risultano operativi da più tempo e che già prevedono un sistema di monitoraggio strutturato degli esiti. In sintesi:

- Nel caso dell'INPS, attraverso il potenziamento dei sistemi di intelligence è stato possibile indirizzare più efficacemente l'attività di vigilanza, anche su base documentale, e velocizzare le azioni di contrasto in logica predittiva e preventiva, nonché le azioni di recupero rispetto al pregresso. Il consolidamento del sistema potrà accrescere ulteriormente la percezione di legalità e di sicurezza da parte dei cittadini/operatori economici. In ogni caso, come illustrato nel box seguente alcuni risultati strutturali sono già consolidati, soprattutto in termini di prevenzione dei reati (nel caso delle evasioni contributive delle aziende e delle frodi sul personale per percepire sussidi indebiti) e dei comportamenti fraudolenti (nel caso del reddito di cittadinanza, che ha visto una significativa riduzione di domande senza i dovuti requisiti, poiché bloccate o sospese a monte, evitando anche di dover attivare denunce con rilevanza penale).
- Nel caso di ADM, l'utilizzo dei nuovi strumenti di analisi del rischio ha consentito l'effettuazione di controlli più mirati ed efficaci. Ad esempio, a integrazione di quanto già illustrato in precedenza, sulla base di dati recenti forniti dal beneficiario e relativi a un comparto specifico interessato dai nuovi sistemi, il numero dei controlli sugli "apparecchi da gioco" nelle regioni del Mezzogiorno, nel periodo 2016-2021, è diminuito di oltre il 52% ma è più che raddoppiato il tasso di positività dei controlli (dal 13 al 21%), cioè il rapporto tra le violazioni accertate e il numero delle verifiche effettuate. Conseguentemente, tali effetti sulla maggiore qualità dei controlli hanno contribuito anche alla dinamica crescente dell'imposta accertata in tale settore.
- Complessivamente, rispetto ad altri interventi di rafforzamento amministrativo, sono state rilevate dai beneficiari valutazioni sul miglioramento delle condizioni di legalità e

sicurezza, reale e percepita. Le opinioni sono tendenzialmente positive, anche se emerge la consapevolezza che tali interventi avranno un'efficacia proporzionata al loro dimensionamento. In questi casi, per catturare pienamente i risultati del Programma sarà però necessario aspettare la conclusione degli interventi.

Box. “Nuovo sistema di Business Intelligence”. INPS

Gli effetti sul miglioramento delle condizioni di legalità correlati al potenziamento dei sistemi di controllo sono stati verificati presso gli uffici centrali e territoriali.

Già in fase di prima applicazione (vedi par. 5.3.1) l'intervento aveva favorito una riduzione dei tempi di controllo nel caso del Reddito di Cittadinanza. In particolare, andando a regime i nuovi sistemi, nel primo quadrimestre 2023⁴⁷ si è raggiunto un numero significativo di domande di RdC respinte in quanto non in possesso dei requisiti ex lege, evitando l'erogazione di prestazioni indebite per circa 85 milioni di euro (vedi tabella seguente).

Tabella 9 - I controlli sul Reddito di Cittadinanza (totale Italia)

Domande RdC respinte	importi stimati respinte	Domande RdC sospese e segnalate ai comuni	Domande sospese e segnalate ai comuni importi stimati
21.409	84.633.242,01	5.586	22.087.284,54

Fonte: D.C. Risk Management, Compliance e Antifrode

*Inoltre, nel caso della **Cassa Integrazione in deroga COVID-19**, nel periodo 2021-2022, sono state realizzate **1.027 ispezioni su elenchi di imprese basate proprio sull'analisi del rischio che hanno portato a individuare 712 imprese “irregolari”** (il 70% riguarda aziende del Meridione) e alla definizione di circa 16 milioni di euro di contributi non versati e relative sanzioni. Nella tabella seguente i dettagli per le due annualità.*

Tabella 10 - I controlli sulla CIG Covid-19 (totale Italia)

Ispezioni effettuate su elenchi di imprese		Imprese risultate irregolari		Contributi non versati emersi e relative sanzioni	
2021	2022	2021	2022	2021	2022
760	267	515	197	7.289.351,41	8.497.330,11

Fonte: D.C. Risk Management, Compliance e Antifrode. N.B.: il 70% riguarda aziende del Sud

Ulteriori verifiche sono state effettuate con operatori di alcuni uffici territoriali con riferimento ad alcuni applicativi sviluppati con il progetto⁴⁸.

⁴⁷ Il Reddito di Cittadinanza era stato oggetto di un primo intervento con l'articolo 1, comma 313 della Legge di bilancio per il 2023, (Legge 29 dicembre 2022, n. 197) prevedendo che, per il 2023, il RdC venga riconosciuto per un massimo di sette mensilità ai soggetti considerati occupabili. Inoltre, con il successivo DL 4 maggio 2023, n. 48 recante “Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro” è stata effettuata una riforma organica dello strumento, che sarà sostituito dall'Assegno di Inclusione e da un Supporto per la formazione e il lavoro.

⁴⁸ Nella Determina del DG INPS dell'11.01.2023, che ha costituito il nuovo gruppo di lavoro del progetto PON, è specificato che il “Cruscotto Reddito di Cittadinanza” e il “Cruscotto Conformità Contribuenti” sono stati rilasciati, rispettivamente, in data 2 settembre 2022. e 4 novembre 2022.

Cruscotto Reddito di Cittadinanza (INPS – Filiale metropolitana Nola Indennità e sussidi Amministrativi)

Il funzionario intervistato ha iniziato a utilizzare il cruscotto nell'ottobre 2022 (sistema molto intuitivo che non richiede una formazione approfondita). I controlli, in base alle liste estrapolate dal sistema, sono di due tipologie:

i) controlli ex ante, rivolti ai richiedenti il RdC, per verificare il rispetto dei requisiti su residenza (10 anni in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo), data di svolgimento di attività lavorativa (non valorizzata nella dichiarazione ISEE) e presenza di componenti del nucleo familiare che hanno presentato domanda di dimissioni volontarie (vige il divieto dal RdC per chi ha rilasciato dimissioni volontarie negli ultimi 12 mesi, salvo quelle per giusta causa). Gli archivi per i controlli sulla residenza sono l'Anagrafe nazionale popolazione residente (Anpr), archivi interni (Arca.net) e anagrafe tributaria. In caso di mancati riscontri, le domande sono sospese e trasmesse ai comuni (prima del Cruscotto le richieste era accolte in base all'autocertificazione del richiedente).

ii) controlli in itinere, rivolti ai nuclei già beneficiari del RdC, per verificare se alcuni componenti hanno avviato un'attività lavorativa (vige l'obbligo di comunicazione dei redditi entro 30 gg), avvalendosi dei dati sulle comunicazioni obbligatorie dei rapporti di lavoro (UniLav, UniSomm e UniMar, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) disponibili in un archivio interno. In questi casi, l'esito dei controlli può portare alla sospensione oppure alla decadenza. Da segnalare che nel sistema è stato inserito anche l'archivio sull'Assegno unico familiare, che viene percepito insieme al RdC in modo automatico.

In linea generale, sono confermati alcuni benefici emersi a livello centrale (controlli mirati ed efficienti, riduzione dei tempi, tempestività nell'accesso ai dati) con impatti in termini di domande sospese e respinte. Quindi nel lungo periodo si consegue anche una maggiore legalità, dato che determinati comportamenti illeciti sono intercettati a monte, creando così un effetto deterrenza (confermato anche da una dal trend di riduzione delle domande).

Cruscotto Conformità Contribuente (INPS – Direzione Provinciale Caserta Gestione Ricorsi Amministrativi)

La funzionaria intervistata, che ha usufruito di un percorso di formazione in fase di avvio, utilizza i nuovi applicativi per controllare le posizioni delle aziende (ditte individuali, società ecc.). Gli uffici territoriali possono accedere agli archivi di INPS e di altri enti (come Agenzie delle Entrate e MLPS⁴⁹), effettuare interrogazioni in autonomia⁵⁰ per acquisire con la stessa richiesta dati provenienti da più archivi (Denunce Uniemens dipendenti⁵¹, crediti, conguagli, pagamenti, compensazioni, assunzioni, distacchi, dimissioni, numero dei lavoratori, versamenti erariali ecc.). In questo modo possono estrarre campioni in base alle variabili selezionate e individuare le posizioni a rischio sulle quali concentrare le verifiche, anche preventive, bloccando in via amministrativa l'erogazione di prestazioni indebite, l'emissione del Durc ecc. oppure, nei casi più eclatanti, segnalando il fatto alle autorità competenti.

⁴⁹ In particolare, per le finalità di controllo l'INPS può accedere ai dati del Sisco (Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro) per informazioni su assunzioni, dimissioni, distacchi

⁵⁰ Tale interrogazione autonoma da parte degli uffici territoriali è già possibile, al momento, per il Cruscotto Conformità Contribuente ed è in via di implementazione per il Cruscotto Grandi Frodi, che richiede però apposite richieste e l'interazione con gli uffici centrali.

⁵¹ I flussi UNIEMENS sono inviati mensilmente dall'INPS dai datori di lavoro e contengono i dati retributivi e contributivi dei dipendenti.

Come esempio di frodi⁵² più facilmente riscontrabili con i nuovi sistemi sono stati segnalate le compensazioni indebite di contributi, i distacchi fittizi del personale e la richiesta indebita di sussidi, come la Naspi. L'ufficio territoriale ha quindi confermato i benefici già segnalati a livello centrale: semplificazione ed efficienza, riduzione dei tempi di controllo, individuazione dei soggetti collegati (variabile che potrebbe indicare frodi a livello di rete). Rispetto ai risultati raggiunti è stato riscontrato un incremento degli accertamenti e del recupero delle compensazioni indebite maggiore nelle sedi che hanno utilizzato per primi tali sistemi, fattore che può avere un effetto deterrenza "stabile" dai comportamenti illeciti. Infine, è stato evidenziato che tale interscambio "alimenta la collaborazione tra enti", in particolare con Agenzia delle Entrate, come segnalato anche a livello centrale.

Box. "Gioco legale e responsabile". Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'attività di contrasto all'evasione, in base ai dati indicati da ADM, denota una dinamica crescente. In particolare, soprattutto nelle Regioni Campania e Calabria, l'imposta accertata 2021 nel settore "Apparecchi" è aumentata in modo significativo rispetto al 2018 (da 7,6 a 11,7 milioni di euro, valore che rappresentano circa il 93% del totale). Tale dinamica sulla quale influiscono ovviamente diversi fattori, secondo ADM, è dipesa anche dalla maggiore qualità dei controlli, risultato al quale ha concorso il progetto. Nella seguente tabella si forniscono alcuni dettagli di livello territoriale.

Tabella 11 - L'attività di ADM di contrasto all'evasione (settore Apparecchi)

Imposta accertata Settore Apparecchi	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	Var. 2018/21
Basilicata		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	
Calabria	0,85	9,1%	1,33	15,5%	5,30	47,2%	4,24	33,7%	398,8%
Campania	4,66	50,2%	2,80	32,6%	3,87	34,5%	6,05	48,1%	29,8%
Puglia*	0,61	6,6%	0,91	10,6%		0,0%		0,0%	-100,0%
Sicilia	1,52	16,4%	1,84	21,4%	0,69	6,1%	1,37	10,9%	-9,9%
Totale (5 regioni)	7,6	82,2%	6,88	80,0%	9,9	87,9%	11,7	92,8%	52,6%
Totale altre regioni	1,65	17,8%	1,72	20,0%	1,36	12,1%	0,91	7,2%	-44,8%
Totale	9,29	100,0%	8,60	100,0%	11,22	100,0%	12,57	100,0%	35,3%

** Nel 2018 include Basilicata e Molise

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

⁵² I nuovi sistemi, per individuare possibili segnali di frodi in corso, consentono di seguire le dinamiche dei singoli lavoratori, far emergere i collegamenti imputabili ai medesimi soggetti (sedi legali coincidenti, medesimo trasmettitore delle denunce contributive ecc.), verificare la congruità delle retribuzioni in relazione alle medie di settore. In particolare, sono stati forniti alcuni esempi di frodi, spesso a "regia centralizzata": i) richiesta di Naspi a fronte di assunzioni fittizie e temporanee; ii) aziende che aprono posizioni in luoghi diversi dalla residenza dei lavoratori assunti, poi distaccati presso altre aziende, configurando un caso di intermediazione illecita ed evasione contributiva; iii) aziende che aprono e chiudono e/o che assumono e licenziano lavoratori in modo fraudolento, per percepire prestazioni o effettuare compensazioni.

3.5 Conclusioni e indicazioni di policy

Le seguenti conclusioni e indicazioni, per ciascuna domanda di valutazione, derivano dall'analisi dei progetti.⁵³ degli Assi 1 e 5 e aggiornano quanto già emerso nel precedente "Rapporto sul rafforzamento amministrativo della PA". In linea generale, può dirsi che **le azioni promosse dal Ministero dell'Interno attraverso il PON hanno consentito di rafforzare gli strumenti tecnologici e il capitale umano di diverse amministrazioni pubbliche** con una strategia unitaria, avviando di fatto la costruzione di un vero e proprio "ecosistema di enti per la legalità" e quindi un percorso che potrà essere ulteriormente consolidato con il nuovo PN Sicurezza per la Legalità 2021-2027.

Le conclusioni e le indicazioni di seguito riportate sono state elaborate tenendo in considerazione elementi utili per capitalizzare le esperienze del PON Legalità 2014-2020 nel prossimo ciclo di programmazione. A introduzione delle valutazioni di sintesi, è opportuno citare alcuni elementi utili per qualificare il quadro di riferimento entro il quale saranno implementati i nuovi interventi. Innanzitutto, rilevano gli atti regolatori della Commissione Europea⁵⁴ in tema di sicurezza, dati e intelligenza artificiale, come la proposta di regolamento "AI Act". Inoltre, occorre considerare gli interventi previsti nella Missione 1 del PNRR, rispetto alla componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" che riguardano anche alcuni progetti del Ministero dell'Interno⁵⁵. Dal punto di vista della governance, devono essere segnalate le funzioni dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale⁵⁶, del Comitato interministeriale per la transizione digitale⁵⁷ e le attività del Dipartimento per la trasformazione digitale⁵⁸. Infine, si segnala la progressiva operatività del Polo Strategico Nazionale, l'infrastruttura cloud che ospiterà i dati e i servizi critici della PA.⁵⁹

⁵³ Nel cap. 3 della Parte 1 del presente Rapporto è rappresentato il grado di avanzamento finanziario. In sintesi: per l'Asse 1 la capacità di spesa (costo ammesso/pagamenti) nel 2022 è arrivata al 61,6% (57,5% del 2021); per l'Asse 5 è arrivata al 35,9% (27,5% nel 2021), registrano però un incremento consistente della spesa in valore assoluto: da 10,3 M€ a 15,2 M€ nel 2022.

⁵⁴ Il Parlamento Europeo ha approvato il 14 giugno scorso la propria posizione negoziale sul regolamento "AI Act": a seguito dei negoziati in corso con il Consiglio, il testo finale disciplinerà, fra l'altro, i software di intelligenza artificiale. Tra gli atti precedenti si segnalano: la "Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza" (CE, COM(2020) 605 final), la "Strategia Europea di Cybersicurezza per il Decennio Digitale" (CE, JOIN (2020) 18 final), il "Libro bianco sull'intelligenza artificiale" (CE COM(2020) 65 final) e la Strategia europea per i dati (COM(2020) 66 final). Il Reg. (UE) 2022/868 relativo alla governance europea dei dati.

⁵⁵ Tale componente ha un fondo di 356,7 M€ per 31 progetti, di cui tre gestiti dal Ministero dell'Interno; DPS - DC per la polizia stradale ferroviaria delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato - Servizio polizia postale e delle comunicazioni e uffici dipendenti territoriali (29 M€); DPS - DC per la polizia stradale ferroviaria delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato - Realizzazione centro valuta: cybersecurity (9,3 M€); DPS - Realizzazione del Security Operation Center - acquisizione di hardware, software e servizi per contrastare gli attacchi informatici diretti al DPS (29 M€). Fonte: Open Polis.

⁵⁶ L'Agenzia dovrà attuare la Strategia nazionale di cybersicurezza 2022-2026. Per maggiori info vedi su: <https://www.acn.gov.it/strategia/strategia-nazionale-cybersicurezza>

⁵⁷ 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 in tema di intelligenza artificiale, internet delle cose (IoT) e blockchain.

⁵⁸ In particolare, va segnalata la recente proposta di costituire un Fondo nazionale per l'intelligenza artificiale. Sul tema rileva anche il Programma strategico per l'intelligenza artificiale 2022-2024 adottato dal precedente Consiglio dei Ministri il 24/11/2021 (<https://assets.innovazione.gov.it/1637937177-programma-strategico-ia-web-2.pdf>) nell'ambito della Strategia europea per la regolazione dell'intelligenza artificiale, che ha evidenziato le potenzialità dell'IA, nella lotta contro l'illegalità.

⁵⁹ Nel cloud nazionale confluiranno le amministrazioni centrali, le ASL e le principali amministrazioni locali (alcuni enti già hanno effettuato la migrazione). Per maggiori info vedi su: <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale/>. Da considerare anche la precedente "Relazione di aggiornamento sulle priorità della digitalizzazione nella PA" del 25 marzo 2021, del precedente Ministro per l'innovazione tecnologica.

DV1 Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze hanno aumentato le capacità di analisi e hanno avuto effetti in termini di maggiore interoperabilità e maggiore efficienza dei processi lavorativi? Se sì, quali?

Sulla base delle analisi realizzate e dei riscontri ottenuti dai beneficiari e da alcuni stakeholder, il **potenziamento dei sistemi informativi ha comportato un aumento della capacità di analisi presso le grandi amministrazioni centrali** (Asse 1) coinvolte nei progetti del Programma. In particolare, la **maggiore interoperabilità** (tra le banche dati degli enti beneficiari e tra enti diversi) **ha favorito una maggiore efficienza** in termini di facilità di accesso alle informazioni.⁶⁰ e tempestività degli esiti dei controlli ex-post (accertamenti dei reati) ed ex-ante (prevenzione delle frodi), effetti riscontrati con i nuovi applicativi sviluppati da ADM e INPS, utilizzati da un numero rilevante di operatori.⁶¹ In particolare, INPS ha conseguito risultati concreti, in termini di riduzione dei tempi di controllo, già nella fase di avvio del progetto: ad esempio, nel periodo COVID-19, a seguito dei controlli su 12.922 domande di CiG ordinaria, sono state individuate 3.800 posizioni a rischio.

Una maggiore efficienza è stata anche favorita dai progetti volti ad una **semplificazione delle procedure aventi finalità risarcitorie e di ripristino di condizioni di legalità**: si pensi, ad esempio, alle tutele predisposte per le vittime di racket e usura (progetto Step del Ministero dell'Interno) o al tema della gestione e recupero delle aziende confiscate (nel caso dei due progetti “collegati” di Unioncamere, concernenti lo sviluppo e l’animazione del portale “open data aziende confiscate”).

In base alla percezione dei beneficiari, al rafforzamento della capacità di analisi hanno concorso anche gli interventi di **miglioramento delle competenze** (Asse 5) realizzati presso gli enti territoriali. In particolare, è stato giudicato positivamente il progetto di formazione specialistica realizzato dall’Arma dei Carabinieri, in tema di aggressione ai patrimoni illeciti e contrasto ai reati ambientali, che hanno coinvolto 1.040 destinatari facenti parte dei Comandi Provinciali delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Rispetto ai risultati sopra esposti, occorre sottolineare che le evidenze rilevate a fini valutativi hanno spesso richiesto una ricostruzione dello stato di avanzamento dei progetti – non sempre immediata (ad esempio, per recuperare informazioni riguardo il collaudo e l’avvio dei sistemi informativi) - e di recuperare i dati relativi ai risultati raggiunti. La valutazione consente pertanto di ricostruire un quadro dei risultati solo parziale.

⁶⁰ Ad esempio, nel caso del progetto “Controllo del territorio in mobilità”, quando il sistema è stato in funzione, il beneficiario e gli investigatori intervistati hanno evidenziato una maggiore semplificazione nella consultazione in mobilità del sistema MIPGWEB e nei correlati processi di verifica delle persone sottoposte a controllo e di predisposizione degli atti di polizia giudiziaria (senza doversi recare in ufficio). Il progetto ARGO PanOptes ha l’importante obiettivo di favorire una gestione accentrata di circa 2.000 videocamere circa 1.400 sistemi di lettura targhe (dati 2019), al fine di facilitare l’accesso ai flussi multimediali: al momento è in corso di utilizzo presso la Questura di Benevento, che ha effettuato delle proposte di adeguamento delle funzionalità.

⁶¹ In particolare, INPS ha sviluppato applicativi ad oggi utilizzati dagli uffici centrali (20 operatori) e territoriali (1.748 utenze), mentre i sistemi di ADM coinvolgono circa 1.000 utenze interne, oltre a consentire l’interazione con altre PA.

Indicazione 1

Le indicazioni possono essere di due tipologie:

- È opportuno che il **rafforzamento della interoperabilità tra le banche dati** dei vari enti, azione prevista nel nuovo PN, sia sempre **accompagnato da un'analisi organizzativa e di processo**. Inoltre, la **progettazione dei sistemi informativi**, come riscontrato in alcuni interventi, deve **coinvolgere gli utilizzatori** dei medesimi. Tali azioni, che competono ovviamente ai beneficiari, potrebbero essere richieste e/o raccomandate dall'AdG già nella fase di presentazione e selezione dei progetti.
- Considerando le azioni di rafforzamento rivolte ai beneficiari (formazione, task force ecc.) già previste nel "PN Sicurezza per la Legalità 2021-2027", occorre comunque **rafforzare il sistema di monitoraggio per la rilevazione di cambiamenti ed effetti in itinere verso destinatari e stakeholder, anche ai fini di eventuali azioni correttive**. Innanzitutto, è necessario avere certezza delle date di collaudo/operatività dei sistemi informativi e definire un **set di indicatori di progetto**⁶² sostenibile, dotato di capacità segnaletica e **raccordato con gli altri strumenti di controllo delle performance (PRIGA e PIAO)**. Tali indicatori dovrebbero definirsi con gli uffici operativi dei beneficiari in fase di progettazione e rilevarsi con cadenze predeterminate, prevedendo informazioni qualitative in grado di spiegarne l'andamento

DV 2 Vi sono stati fattori che hanno ostacolato e/o favorito la governance degli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di miglioramento delle competenze? Se sì, quali sono stati e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?

Il principale fattore che ha ostacolato la governance degli interventi è stata la **complessità delle regole e degli adempimenti burocratici**, che ha impattato soprattutto sulle amministrazioni territoriali (Asse 5). Fra l'altro, rispetto a tali enti hanno influito anche gli **effetti del COVID-19** che hanno comportato dei rallentamenti nella fase di avvio. Le azioni effettuate dall'AdG, in particolare l'attivazione delle task force di assistenza tecnica on site, hanno avuto una certa efficacia nel favorire un'accelerazione attuativa degli interventi nel corso del 2022. In ogni caso, sul tema della complessità delle regole, deve essere segnalato che il sistema ERA, implementato con l'obiettivo di digitalizzare e semplificare le procedure, è entrato in funzione troppo tardi e, secondo quanto riferito da alcuni beneficiari, ha comportato alcune criticità nel passaggio alla nuova impostazione. Inoltre, è opportuno considerare la questione legata alla **normativa in tema di privacy**, che se per alcuni progetti (ARGO PanOptes, per i sistemi di videosorveglianza) ha richiesto l'adozione di soluzioni ad

⁶² A livello operativo, si ritengono utili **indicatori relativi ai progetti specifici**, eventualmente rilevabili con il supporto dei sistemi informativi. A titolo esemplificativo

- *Indicatori di performance*, per monitorare e verificare gli effetti dei progetti in termini di semplificazione, efficienza amministrativa ecc., verificando le modalità di raccordo con gli indicatori previsti nel Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRiGA) e nel [Piano integrato di attività e organizzazione \(PIAO\) 2023-2025 del Ministero dell'Interno](#). A titolo esemplificativo, si segnala che nell'Allegato 1 del PIAO sono previsti indicatori di efficienza attuativa di interventi del PNRR e obiettivi strategici in tema di sviluppo della "capacità di analisi strategica per la più efficace tutela della sicurezza, anche attraverso l'evoluzione dell'analisi di contesti criminali".
- *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 e rappresenterebbe la base e una declinazione per il computo dell'indicatore di risultato RCR11: Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati.
- *Indicatori sull'integrazione delle fonti informative e basi dati di diverse amministrazioni*.

hoc mediante interazioni tra i beneficiari e gli uffici del Garante, in altri casi (INPS⁶³) rappresenta una questione aperta che influisce sulle potenzialità dei controlli.

Invece, tra i vari **fattori abilitanti** è possibile segnalare i seguenti fattori:

- Innanzitutto, da un punto di vista strategico, è risultata vincente l'azione del Ministero dell'Interno finalizzata a coinvolgere altre amministrazioni impegnate nella lotta per la legalità. Ciò ha consentito di alimentare la collaborazione tra gli enti e favorire lo scambio e il *match* dei dati per finalità di controllo e d'indagine.
- Inoltre, la capacità amministrativa delle grandi amministrazioni centrali ha sicuramente agevolato l'attuazione dei progetti ed è stata un presupposto per il superamento delle complessità procedurali.
- Infine, sul versante tecnico-progettuale hanno influito: i) il rafforzamento dei modelli di interoperabilità, per una più facile accessibilità e condivisione del dato; ii) l'adozione di strumenti di analisi intelligente di grandi quantità di dati, ambito in continua evoluzione e che troverà ulteriori applicazioni nel nuovo PN 2021-2027; iii) gli investimenti in formazione e nel capitale umano degli enti, anche per stare al passo con la continua innovazione degli strumenti tecnologici.

Indicazione 2

Per ottimizzare la **governance degli interventi** possono rilevare diverse azioni:

- La questione della complessità della gestione procedurale dei progetti, per essere attenuata, richiede: **chiarezza delle regole** e **definizione degli strumenti operativi nella fase di avvio**; attivazione di **task-force** rivolte ai beneficiari; **digitalizzazione** dei processi.
- Il Ministero dell'Interno potrebbe farsi promotore di un **accordo di collaborazione istituzionale**⁶⁴ **tra gli enti interessati dal nuovo Programma e il Garante della Privacy**, che rappresenterebbe il quadro di riferimento per definire soluzioni operative condivise sul tema dell'accessibilità e della conservazione dei dati per finalità di controllo e indagine rilevanti per la legalità.

DV3 *Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi hanno comportato una maggiore capacità e tempestività nella rilevazione e prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?*

Gli **interventi di rafforzamento amministrativo** presso le grandi amministrazioni centrali hanno **favorito indagini più mirate e focalizzate sui casi critici e quindi una maggiore tempestività nella rilevazione dei reati**. Evidenze robuste sono state rilevate nel caso di INPS e ADM (controlli anche preventivi e mirati basati sull'analisi del rischio), mentre in altri casi sono state poste le basi per consolidare tale obiettivo (come nel caso dei progetti che hanno interessato il Ministero dell'Interno).

⁶³ In particolare, INPS ha evidenziato le potenzialità di una maggiore efficacia dei controlli nel caso fosse possibile accedere alle basi dati delle fatturazioni elettroniche detenute dall'Agenzia delle Entrate, attività non consentita al momento per questioni appunto legate alla normativa in tema di privacy.

⁶⁴ A titolo esemplificativo, si consideri l'"[Accordo di collaborazione istituzionale tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e Ministero dell'Interno](#)" stipulato il 23 luglio 2018 ovvero gli accordi e protocolli spesso stipulati dal Garante della Privacy.

Indicazione 3

In sintesi le principali indicazioni:

- Sul versante infrastrutturale, date le dinamiche in corso e le esigenze di garantire la cybersicurezza, occorre **proseguire il potenziamento delle infrastrutture hardware e di rete e dei dispositivi “serventi” ai sistemi informativi**, per trattare i Big Data ovvero per la gestione accentrata delle reti di videosorveglianza e dei dispositivi di lettura targhe, che devono avere adeguati requisiti tecnici.
- Come già previsto nel nuovo Programma, **occorre investire negli strumenti di intelligenza artificiale** capaci di analizzare grandi quantità di dati (*Machine Learning*, *Computer Vision* per i flussi video, analisi *Big Data*, ecc.) e **nella maggiore interoperabilità tra i sistemi**.

DV4 *Gli interventi realizzati hanno contribuito al miglioramento, reale o percepito, delle condizioni di legalità e sicurezza nel territorio? Se sì, quali risultati sono stati raggiunti e quali sono le indicazioni per i futuri interventi?*

L'incidenza sulle condizioni di legalità è stata riscontrata con evidenze robuste per alcuni interventi (attività di contrasto all'evasione contributiva, alla percezione indebita prestazioni assistenziali o ai reati collegati al gioco per finalità di riciclaggio) con un'efficacia che dovrebbe essere consolidata anche nel medio-lungo termine. Per altri interventi, più orientati sul versante della sicurezza reale, al fine di rilevare dei riscontri adeguati sarà necessario attendere la conclusione dei progetti e il consolidamento degli effetti. In ogni caso, anche i **comportamenti fraudolenti succitati danneggiano i cittadini e gli operatori economici onesti** e rappresentano un **ostacolo allo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno**. Fra l'altro, questo è un ambito strategico in termini di legalità, poiché negli ultimi anni, come evidenziato nelle analisi effettuate, reati come la truffa e soprattutto le frodi informatiche sono in aumento, a fronte della diminuzione dei reati predatori, come i furti.

Indicazione 4

L'indicazione ha un carattere essenzialmente strategico. Considerando gli obiettivi del nuovo Programma, il **Ministero dell'interno**⁶⁵ potrebbe acquisire un **ruolo guida nel consolidamento dell'ecosistema di enti per la legalità, di fatto già avviato**, che coinvolga le **Forze dell'Ordine e altre PA**, le quali, secondo le rispettive missioni istituzionali, concorrono ai medesimi obiettivi. Data tale prospettiva, potrebbe essere opportuno accompagnare l'implementazione dei vari interventi con una convergenza delle strategie e delle azioni, mediante **l'adozione di protocolli e accordi interistituzionali tra le amministrazioni** (ad esempio, sui temi della governance e interoperabilità dei dati, della privacy e dell'intelligenza artificiale⁶⁶, tenendo conto della regolazione del settore a livello nazionale e comunitario).

⁶⁵ 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.

⁶⁶ In particolare, sul tema dell'intelligenza artificiale, l'AdG potrebbe promuovere la condivisione, tra i beneficiari, degli obiettivi e delle caratteristiche principali degli strumenti adottati dai vari enti e la progettazione congiunta di azioni di rafforzamento delle competenze focalizzate sulla medesima tematica, prestando attenzione ai rischi correlati all'utilizzo di questi strumenti e al quadro regolatorio che sarà definito nel caso di adozione del regolamento comunitario AI Act.

4 FOCUS SULL'INNALZAMENTO DEGLI STANDARD DI SICUREZZA DEI SISTEMI PRODUTTIVI

4.1 Introduzione

La valutazione sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi fa seguito al primo approfondimento incentrato sull'Asse 2 del Programma condotto nel 2021, con il duplice fine di:

1. approfondire e rafforzare quanto emerso dalla precedente valutazione relativamente ai risultati di breve termine (rafforzamento dei presidi del territorio) prodotti dagli interventi portati avanti nel corso del 2022;
2. indagare, relativamente a tre dei progetti operativi da più tempo, i risultati a medio-lungo termine prodotti (incremento degli standard di legalità e sicurezza percepita) e il loro potenziale collegamento agli impatti attesi (rilancio dei sistemi produttivi).

La presente valutazione mira, pertanto, a dare risposta a due gruppi di domande valutative, in linea con gli obiettivi sopra riportati. Nello specifico:

- le domande valutative volte ad indagare – nella percezione dei beneficiari dei progetti - i risultati di breve termine:
 - DV1.** In che modo e in che misura i nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio?
 - DV2.** Nell'attuazione degli interventi, quali fattori hanno facilitato e/o ostacolato il rafforzamento del presidio?
- le domande valutative volte ad indagare - nella percezione dei beneficiari e degli attori del territorio - i risultati a medio-lungo termine prodotti e il loro potenziale collegamento agli impatti attesi:
 - DV3.** Quali benefici in termini di sicurezza percepita sono stati sperimentati a seguito dell'attivazione dei sistemi di videosorveglianza e quanto sono diffusi?
 - DV4.** Sulla base dell'andamento dei reati, in che modo i progetti finanziati stanno contribuendo all'incremento della sicurezza reale nei territori oggetto di intervento?
 - DV5.** Quali condizioni influiscono sull'efficacia della videosorveglianza rispetto al miglioramento della sicurezza reale e con quale intensità percepita?
 - DV6.** In che modo gli interventi finanziati potranno contribuire al rilancio economico dei sistemi produttivi delle aree target?

Il resto del capitolo segue l'ordine delle domande sopra esposte, passando dalla trattazione dei risultati sul rafforzamento del presidio (paragrafo 6.2), ai risultati sul miglioramento della sicurezza reale e della sicurezza percepita (paragrafo 6.3), al contributo al rilancio dei sistemi produttivi (paragrafo 6.4). Nel paragrafo 6.5, infine, sono esposte alcune considerazioni conclusive.

4.2 Risultati a breve termine: il rafforzamento del presidio

Prima di esaminare le evidenze raccolte sui risultati di breve termine, si ritiene utile riportare un quadro di sintesi delle caratteristiche degli interventi finanziati e sul loro stato di avanzamento in termini di realizzazioni, secondo quanto emerso da una rilevazione condotta presso i beneficiari⁶⁷.

Un primo aspetto di interesse emerso dall'analisi condotta riguarda la **diversificazione che caratterizza i progetti finanziati in termini di attività pianificate**: gli interventi, pur rimanendo coerenti con gli obiettivi generali perseguiti dall'Asse 2, si caratterizzano per differenti core progettuali, con metà dei progetti – tra i 12 beneficiari che hanno risposto alla rilevazione del Valutatore – che come attività “trainante”⁶⁸ hanno indicato i) la creazione di una centrale operativa di monitoraggio e controllo oppure ii) l'installazione di applicativi intelligenti associati ai sistemi di videosorveglianza (ad esempio rilevazione di movimento, lettura targhe, captazione di segnali audio).

Attività progettuale “trainante”	Numero di progetti
Creazione di una centrale operativa di monitoraggio e controllo	3
Installazione di applicativi intelligenti (ad esempio rilevazione di movimento, lettura targhe, captazione di segnali audio)	3
Interconnessione tra la centrale Operativa del Beneficiario e postazioni di videosorveglianza pubbliche (ad esempio Polizia locale, Centrale Operativa Telecomunicazioni)	2
Installazione di sistemi di monitoraggio basati su diverse tecnologie ed apparati (ad esempio sonde, varchi di accesso automatizzati, scanner mobili, droni)	2
Installazione di telecamere	1
Attivazione di una piattaforma software di interoperabilità dati	1

Questo dimostra come, a livello di obiettivi progettuali, gli interventi finanziati nella gran parte dei casi mirino a raggiungere finalità che vanno oltre la realizzazione di un "semplice" controllo attraverso l'uso di telecamere, ma puntino alla creazione di sistemi di presidio più evoluti.

Nell'ambito della rilevazione del Valutatore, oltre ad aver precisato l'attività trainante, i beneficiari hanno anche indicato la composizione di attività previste nell'ambito del proprio progetto. A tal riguardo, emerge come altro elemento di rilievo che caratterizza gli interventi finanziati **l'interconnessione, nell'ambito dello stesso progetto, tra diverse attività**: tutti i progetti analizzati (12 totali), oltre a prevedere l'installazione di videocamere (o l'upgrade di videocamere esistenti), hanno anche indicato come attività progettuale l'installazione di applicativi intelligenti e in 11 casi hanno previsto la creazione di una centrale operativa di monitoraggio e controllo e l'attivazione di una piattaforma software di interoperabilità dati. Meno frequenti nella progettazione delle attività sono risultate le interconnessioni tra la centrale operativa del beneficiario e postazioni di videosorveglianza pubbliche (indicata in

⁶⁷ Le risposte raccolte riguardano 12 beneficiari finanziati dall'Asse 2 (di 21 beneficiari invitati a prendere parte alla rilevazione).

⁶⁸ Definita come l'attività principale per il raggiungimento dell'obiettivo progettuale.

sette casi) e l'interconnessione tra la centrale operativa del beneficiario e postazioni di videosorveglianza private (prevista in quattro progetti).

Entrambi questi aspetti, **la diversificazione e l'interconnessione di diverse attività progettuali, rispondono all'indirizzo dato dal Ministero dell'Interno nel PON Legalità 2014-20 legato alla realizzazione di interventi progettati in ottica *place-based***, diversificati quindi territorialmente sulla base delle specifiche esigenze di sicurezza di ciascuna area.

In termini di grado di operatività dei sistemi realizzati/in corso di realizzazione, tre beneficiari (dei 12 rispondenti alla rilevazione del Valutatore) hanno indicato che i sistemi/dispositivi connessi all'attività individuata come principale risultano operativi da oltre tre mesi, mentre in un caso sono operativi da un periodo inferiore; nei restanti casi, i sistemi finanziati non risultano ancora operativi.

4.2.1 Il contributo dei nuovi sistemi di videosorveglianza al rafforzamento del presidio del territorio

Le analisi svolte confermano il **contributo dei nuovi sistemi di videosorveglianza ad un progressivo rafforzamento del presidio** nei territori oggetto di intervento. Primi elementi di tale contributo sono già riscontrabili per i progetti con sistemi operativi da oltre tre mesi; per i restanti interventi si tratta di una percezione dei beneficiari circa il contributo atteso che si potrà osservare una volta raggiunta la piena operatività degli impianti.

Dalla rilevazione condotta presso i beneficiari è emersa una notevole diffusione di benefici (attesi o già sperimentati) legati al rafforzamento del presidio: in particolare, gli elementi che, alla luce dell'operatività dei nuovi sistemi finanziati, risultano più diffusi sono la possibilità di **realizzare un'azione di raccolta e sistematizzazione centralizzata di immagini e dati** (percepita come molto significativa in nove casi su 12⁶⁹) e il **perfezionamento della qualità e del grado di dettaglio delle informazioni** che i sistemi sono in grado di rilevare (percepito come molto significativo in otto casi⁷⁰); a tali benefici si lega anche, nella percezione della gran parte dei beneficiari, un miglioramento **nella capacità interpretativa dei fenomeni criminali** da parte degli operatori dei sistemi di videosorveglianza e/o degli utilizzatori delle immagini (percepito come molto significativo in nove casi su 12⁷¹).

Tra gli aspetti maggiormente diffusi, l'opportunità di portare avanti un'**azione di raccolta e centralizzazione di informazioni** appare particolarmente importante se si considera che molti dei progetti finanziati prevedono di intervenire su più aree strategiche, estendendo quindi le funzionalità di un unico sistema di controllo a più territori e, in tal modo, ampliando e rafforzando la capacità stessa di presidio.

⁶⁹ Nei restanti tre casi è stata giudicata abbastanza significativa.

⁷⁰ Nei restanti quattro casi è stato giudicato abbastanza significativo.

⁷¹ È stato giudicato abbastanza significativo in due dei restanti casi, mentre un beneficiario ha indicato di non sapersi esprimere in merito.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito del progetto *ASI..CURA* implementato dal Consorzio ASI di Napoli, a seguito del completamento del sistema di sorveglianza progettato per l'area ricadente nella cosiddetta Terra dei Fuochi, è stato previsto (con un'apposita rimodulazione progettuale approvata dall'Autorità di Gestione) l'ampliamento delle aree da sorvegliare, comprendendo due ulteriori agglomerati del Consorzio e aumentando così l'estensione geografica del controllo del territorio e l'azione di sistematizzazione centralizzata attraverso un unico sistema di presidio.

Ricollegandosi alle caratteristiche degli interventi, il **perfezionamento della qualità e del grado di dettaglio delle informazioni** che i sistemi sono in grado di rilevare è senz'altro favorito dall'installazione di dispositivi intelligenti, funzionali ad esempio per la lettura targhe, il riconoscimento facciale, la captazione di segnali audio, che consentono di ampliare la gamma di informazioni e dettagli rilevabili attraverso i sistemi installati e, di conseguenza, di rafforzare il presidio del territorio, anche attraverso un **miglioramento nella capacità interpretativa dei fenomeni criminali** riferita non solo alle modalità con cui tali fenomeni si manifestano, ma anche alla loro evoluzione nel tempo.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito del progetto *Criminal Focus Area* realizzato dall'Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (AGEA) il perfezionamento del grado di dettaglio delle informazioni per gli operatori che accedono al cruscotto si riscontra, da un lato, in virtù delle differenti tipizzazioni di rischi individuati sulla base dei dati territoriali raccolti (rischi ambientali, edifici non censiti, edifici abbandonati, *fire areas*) e, dall'altro, potendo disporre di dati relativi a diversi momenti nel tempo e utili quindi ad interpretare l'evoluzione dei fenomeni criminali. In tal senso, un referente presso il Comune di Caivano intervistato ha precisato che poter raffrontare – tramite i dati disponibili grazie al cruscotto – la situazione attuale con quella osservata negli anni precedenti ha permesso loro di avere maggior contezza del passato e quindi comprendere se la dinamica presente fosse nuova o già precedentemente riscontrata, e di conseguenza indirizzare le eventuali indagini necessarie.

Nell'esperienza del Comune di Caivano, l'accesso alle informazioni disponibili nel cruscotto dell'AGEA ha permesso sia di convalidare le criticità già rilevate da parte del Comune, dando conferma all'operato dell'Amministrazione locale, sia di individuarne di nuove.

Un altro elemento che gioca un ruolo nel rafforzamento dei presidi territoriali, anche se in misura minore nella percezione dei beneficiari, è l'**attivazione di scambi mirati di informazioni con le Forze dell'Ordine**, ossia uno scambio basato su informazioni puntuali raccolte tramite i sistemi. Questo scambio di informazioni dipende, in primo luogo, dal fatto che le diverse autorità di polizia siano messe al corrente dell'esistenza dei sistemi installati tramite gli interventi finanziati; essendone a conoscenza, all'occorrenza, le forze dell'ordine fanno richiesta di accesso alle immagini raccolte tramite i sistemi per un loro possibile contributo ad indagini in corso o per necessità di altra natura.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito dell'utilizzo dei sistemi realizzati con il progetto *SISMATIC* dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, secondo le informazioni fornite dal Beneficiario, sono pervenute richieste di accesso ai dati raccolti dai sistemi di videosorveglianza provenienti da autorità distinte: se nel caso del Porto di Salerno si sono osservati esempi di richieste provenienti dalla Guardia di Finanza e dalla Polizia di Frontiera, nel caso del Porto di Napoli le richieste sono molto eterogenee in quanto sono diverse le forze dell'ordine che stazionano con caserme operative all'interno del sedime portuale, e pertanto normalmente le richieste provengono da Polizia di Frontiera, Carabinieri, Capitaneria di Porto e Guardia di Finanza.

Tale evidenza si considera un buon indicatore del fatto che differenti corpi di polizia sono a conoscenza dei sistemi di videosorveglianza installati e fanno richiesta di utilizzarne i dati raccolti.

Anche se solo per qualche progetto, le analisi svolte nell'anno in corso hanno permesso di mettere a fuoco un ulteriore aspetto interessante riconducibile al contributo dei sistemi finanziati al rafforzamento del presidio, legato alla possibilità di **disporre di strumenti di supporto decisionale per orientare le azioni di presidio del territorio**. Le informazioni rese disponibili attraverso i sistemi installati consentono una migliore ponderazione dei rischi connessi a fatti illeciti ed eventi criminali, permettendo di indirizzare al meglio gli sforzi di presidio "di terra" nelle aree che, sulla base delle informazioni rilevate, presentano maggiori rischi e, in questo modo, di efficientare l'impiego di risorse per i controlli ordinari sul territorio.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Il progetto *Criminal Focus Area* implementato dall'AGEA, fornendo mappe di criticità sulle diverse aree presidiate, suggerisce dove focalizzare i controlli di terra tramite pattuglie, sopralluoghi, ecc., consentendo un efficientamento nell'utilizzo delle risorse umane, talvolta scarse, a disposizione delle forze dell'ordine.

Nello specifico, nella piattaforma web sviluppata nell'ambito del progetto sono state individuate un totale di 7.646 criminal focus area (CFA), di cui la gran parte (6.154) ricadenti in territori delle regioni del Mezzogiorno.⁷²

Del totale delle CFA individuate, oltre la metà (4.243) si riferisce a zone dove sono stati riscontrati rischi ambientali (in particolare, nel 70% dei casi dovuti alla presenza di rifiuti); poco più di un terzo del totale delle CFA individuate (2.944) fa invece riferimento ad aree percorse da incendi.

I presidi di terra risultano inoltre particolarmente facilitati dall'utilizzo del cruscotto messo a disposizione da AGEA, poiché può essere agevolmente consultabile anche da tablet/smartphone in formato mappa e in modalità *street view*, guidando con precisione gli operatori nei luoghi a rischio tracciati dal cruscotto.

⁷² Dati forniti dal beneficiario e aggiornati a gennaio 2023.

4.2.2 I fattori di facilitazione e ostacolo al rafforzamento del presidio

Tra i fattori che hanno favorito il raggiungimento dei risultati, è stato confermato un giudizio prevalentemente positivo in merito all'azione di accompagnamento e supporto offerta dal Ministero dell'Interno durante l'attuazione.

Come già per i progetti approfonditi nella precedente valutazione, anche nel caso dei progetti analizzati quest'anno si è riscontrata una **collaborazione partecipativa tra gli attori del territorio**, quali interlocutori istituzionali e Forze dell'Ordine interessate, sia in fase di progettazione nel caso dei progetti implementati dai Consorzi ASI, sia in fase di implementazione nel caso del progetto dell'AGEA. Quest'ultimo progetto in particolare ha alla sua base una strategia collaborativa, creando sinergie con diversi soggetti impegnati nella promozione della sicurezza sul territorio attraverso la messa a disposizione del cruscotto di dati realizzato con il progetto finanziato dal PON e favorendo, inoltre, l'interoperabilità con altri progetti.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Il progetto *Criminal Focus Area* implementato dall'AGEA ha costituito un supporto alla progettazione di interventi per la posa di nuovi sistemi di videosorveglianza di terra per il progetto *SCS – Sicily Cyber Security* della Regione Siciliana: la Regione Siciliana, in collaborazione con i tecnici dell'AGEA, ha utilizzato il cruscotto dell'Agenzia come strumento di progettazione dei propri sistemi, al fine di individuare al meglio le aree da presidiare sulla base della ponderazione di diversi elementi, sfruttando le informazioni fornite dal cruscotto sulle criminal focus area individuate e incrociandole con altri dati (ad esempio sui vincoli di distanza dalla rete per la connessione delle telecamere).

Da un dato di partenza di 845 aree a rischio nel territorio regionale, gli approfondimenti e le analisi condotte per la progettazione dei nuovi sistemi di videosorveglianza hanno consentito di individuare in Sicilia un totale di 3150 criminal focus area.

Un ulteriore aspetto abilitante dei progetti approfonditi dalla presente valutazione rispetto ai risultati legati al rafforzamento del presidio si riscontra nella capacità di **declinare la realizzazione dei sistemi e il loro effettivo utilizzo sulla base delle caratterizzazioni specifiche con cui i fenomeni criminali si manifestano in un dato territorio**. In diversi casi, infatti, gli interventi hanno rappresentato l'opportunità per la creazione di sistemi di monitoraggio che, oltre ad alimentarsi delle informazioni rilevate tramite le videocamere, uniscono anche dati di fonti e natura differenti, ampliando – attraverso la loro combinazione – il potenziale informativo di tali dati a supporto del presidio del territorio.

Nell'ambito dei progetti implementati dai Consorzi ASI oggetto di approfondimento valutativo, ad esempio, si è riscontrata – nella progettazione e realizzazione dei sistemi di presidio del territorio – una combinazione tra sistemi di controllo per la sicurezza fisica (videosorveglianza) e di monitoraggio ambientale, in territori ad elevato rischio di atti dannosi per l'ambiente e la salute dei cittadini.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito del *progetto P.A.R.I.D.E.* implementato dal Consorzio ASI di Benevento si è previsto, accanto all'upgrade del sistema di videosorveglianza preesistente, l'acquisto di apparecchiature mobili per la creazione di un laboratorio di monitoraggio del suolo, dell'aria e delle acque attraverso l'utilizzo di sistemi terrestri e satellitari intelligenti, incluso ad esempio un georadar per la verifica delle tubazioni e di video ispezione dei condotti fognari, per verificare eventuali allacci abusivo o scarichi non a norma. Il sistema in questione è progettato per rilevare parametri di inquinamento e per attivare degli alert nel caso di dati sospetti, a seguito dei quali vengono condotti degli approfondimenti per risalire all'eventuale fonte inquinante.

Rispetto agli elementi che hanno ostacolato “a monte” l'attuazione degli interventi e conseguentemente il raggiungimento dei risultati, i beneficiari intervistati confermano la già riscontrata difficoltà in merito alle procedure di gara necessarie per individuare i fornitori dei beni (videocamere) e servizi (connettività) necessari, accanto in alcuni casi ad un appesantimento burocratico legato alla fase di controlli delle spese.

4.3 Risultati a medio lungo termine: i benefici dei sistemi di videosorveglianza in termini di miglioramento della sicurezza reale e percepita

4.3.1 I benefici sperimentati in termini di sicurezza percepita

Gli operatori sul territorio che hanno preso parte alle indagini del valutatore⁷³ hanno indicato di aver **sperimentato dei cambiamenti nella propria percezione di sicurezza a seguito dell'installazione dei sistemi**, in particolare con riferimento all'andamento delle forme di illegalità nel territorio di riferimento (riscontrato da 4 operatori) e, in secondo luogo, rispetto all'operato delle Forze dell'Ordine nelle azioni di contrasto alla criminalità (riscontrato da 3 operatori).

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nel caso del *progetto SISMATIC* implementato dall'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centrale, entrambi gli operatori intervistati riferiscono di una mutata percezione in merito allo stato di sicurezza dell'area portuale sia in riferimento ad un'azione più incisiva delle Forze dell'Ordine nel contrasto alla criminalità sia, più nello specifico, in merito all'andamento dei fenomeni criminosi. A supporto di tale giudizio positivo, in particolare, uno degli intervistati ha riferito di aver osservato nell'ultimo periodo una diminuzione di richieste da parte delle Forze dell'Ordine di accesso alle immagini registrate dal loro sistema di videosorveglianza privato, il che potrebbe suggerire un'efficacia dei sistemi in chiave deterrente.

⁷³ Sono state raccolte le percezioni di un totale di 6 operatori afferenti 3 progetti (nello specifico, per i progetti del Parco archeologico di Pompei, dell'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centrale, dell'AGEA). Per ciascun progetto sono stati fatti diversi tentativi di contatto di ulteriori operatori, anche con il supporto dei rispettivi beneficiari di progetto, ma non è stato possibile ottenere disponibilità aggiuntive a partecipare all'indagine del Valutatore in tempi utili per la realizzazione della stessa. Si sottolinea come, pur trattandosi di pochi operatori, i punti di vista raccolti si ritengono significativi ai fini dell'indagine in quanto riferiti da soggetti che sono stati segnalati dai beneficiari come rilevanti per il contesto di implementazione degli interventi.

Anche nel caso del Comune di Caivano, coinvolto nella realizzazione del progetto Criminal Focus Area dell'AGEA, si conferma una percezione di miglioramento delle criticità preesistenti legate all'incidenza di fenomeni criminali. Nel caso specifico del Comune, tale percezione è supportata dalla possibilità – facilitata dall'utilizzo della piattaforma dati dell'AGEA – di attivare interventi ad hoc sulla base delle criticità evidenziate dalla piattaforma e poi accertate con sopralluoghi mirati sul campo.

In alcuni casi un miglioramento nella percezione di sicurezza sperimentato tra gli operatori con attività sul territorio si è riscontrato anche dall'opinione dei beneficiari degli interventi finanziati.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Secondo quanto riferito dal beneficiario del progetto ASI..CURA (realizzato nel Consorzio ASI di Napoli) mentre negli scorsi anni gli imprenditori della zona sottolineavano l'importanza di disporre di un ambiente sicuro e salubre dove far crescere le proprie attività produttive, dopo l'installazione dei sistemi si sentono più sicuri. Il beneficiario stesso riscontra infatti una maggiore percezione di sicurezza degli imprenditori, testimoniata dall'interesse mostrato dagli stessi attraverso le richieste di insediare i propri sistemi produttivi nell'area.

4.3.2 Il contributo dei progetti finanziati all'incremento della sicurezza reale

Sebbene non sia possibile misurare l'incremento della sicurezza reale nelle singole aree oggetto di intervento (non essendo disponibili dati puntuali e territorialmente pertinenti circa la diminuzione dei reati a seguito dell'implementazione degli interventi finanziati), secondo quanto raccolto dalle indagini condotte, **la possibilità dei sistemi introdotti di incidere sulle dinamiche criminali è giudicata positivamente da beneficiari e operatori del territorio**, con alcune prime evidenze su singoli progetti. Questo suggerisce che l'insieme degli interventi finanziati a valere sull'Asse 2 potrà verosimilmente, una volta che i progetti saranno pienamente conclusi e l'utilizzo dei sistemi sarà a pieno regime, contribuire alla riduzione dell'andamento dei delitti nelle aree oggetto di intervento.⁷⁴

Laddove è stato possibile raccogliere evidenze, i sistemi realizzati con gli interventi finanziati hanno infatti costituito, da un lato, una *barriera* alla possibilità di perpetrare reati sui territori presidati e, dall'altro, una *fonte informativa* utile ad attivare interventi ad hoc per il contrasto a forme di illegalità perpetrate nei territori presidati.

⁷⁴ Tale contributo potrà anche incidere sull'indicatore di risultato del Programma relativo all'Asse 2 (andamento dei delitti contro gli operatori economici). Sebbene tale indicatore mostri una tendenza positiva che deriva dalla riduzione del numero dei delitti contro gli operatori economici (raggiungendo nel 2022 il 57,3%, con una riduzione di oltre 40 punti percentuali rispetto al dato base del 2014) si rammenta che si tratta di un indicatore statistico sul quale incidono anche altri fattori esogeni, al di là dell'intervento del PON. Le variazioni nei valori degli indicatori di risultato non sono pertanto direttamente imputabili al Programma.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Secondo quanto riferito dal Consorzio ASI di Napoli, beneficiario del *progetto ASI..CURA* (che insiste sugli agglomerati nella cd. Terra dei Fuochi), a seguito della creazione di un sistema di controllo degli accessi, che ha di fatto reso gli agglomerati oggetto di intervento degli spazi chiusi, si sono azzerati gli scarichi illeciti di rifiuti nella zona.

Anche nella percezione del Consorzio ASI di Benevento, beneficiario del *progetto P.A.R.I.D.E.*, a livello ambientale si è notato un miglioramento delle circostanze che caratterizzavano il periodo precedente l'attivazione del sistema, osservabile dalla qualità delle acque monitorate dal sistema di depurazione sulla quale evidentemente incide una minore frequenza di sversamenti illeciti rispetto al passato.

Tra gli utenti che accedono al cruscotto creato nell'ambito del progetto *Criminal Focus Area* implementato dall'AGEA, il Comune di Caivano riferisce che grazie all'utilizzo della piattaforma sono stati identificati nuovi siti a rischio, come nel caso dello stabile dell'ex opificio presente nel territorio comunale, dove i dati presenti nella piattaforma hanno permesso di rilevare lo sversamento illegale di diverse tonnellate di amianto. A seguito dell'identificazione dell'area è stata attivata un'azione collaborativa che ha visto la partecipazione, da un lato, delle forze dell'ordine per delimitare l'area e metterla in sicurezza e, dall'altro, dell'AGEA stessa che, tramite l'utilizzo di droni, ha permesso di avere una visione più vicina e dettagliata dell'area senza dover mettere a rischio la salute e la sicurezza dei funzionari impiegati nelle operazioni. Al completamento delle attività di identificazione e analisi, si è infine proceduto con lo smaltimento adeguato.

4.3.3 Le condizioni che influiscono sul miglioramento della sicurezza reale

Alla luce delle evidenze raccolte non è al momento possibile esprimere un giudizio sulle condizioni che influiscono sull'efficacia della videosorveglianza rispetto al miglioramento della sicurezza reale.

I beneficiari confermano di aver previsto, a diversi livelli, l'introduzione di altre misure abbinate all'installazione dei sistemi di videosorveglianza (in particolare rispetto al potenziamento dell'illuminazione stradale e ad azioni di sensibilizzazione sul territorio volte ad illustrare le funzionalità e l'uso dell'impianto.⁷⁵), il che fa presupporre che esista una consapevolezza sulla possibilità di altri interventi "collaterali" di contribuire, accanto alla videosorveglianza, al miglioramento delle condizioni di sicurezza.

Tuttavia, allo stadio attuale, l'influenza effettiva che tali misure possono esercitare sembra non essere stata ancora concretamente testata, e pertanto risulta difficile maturare in merito evidenze valutative nette e poter generalizzare un giudizio sulle condizioni che influiscono sull'efficacia dei sistemi di videosorveglianza.

Tuttavia, tenendo conto di singoli interventi analizzati, gli operatori intervistati hanno fornito qualche elemento che conferma alcune condizioni abilitanti, con possibili spunti da tenere in considerazione per la prosecuzione degli interventi in corso o l'attuazione di nuovi.

⁷⁵ Entrambe le azioni sono state previste, secondo quanto indicato dai beneficiari rispondenti alla rilevazione, in sette casi (su 12 rispondenti totali).

Nel caso del Parco Archeologico di Pompei, gli operatori concordano che le principali condizioni abilitanti l'efficacia dei sistemi di videosorveglianza, siano riconducibili ad un maggior presidio (visibile) delle Forze dell'Ordine e ad una migliore illuminazione stradale.⁷⁶; tuttavia, nel caso del Porto di Salerno, uno degli operatori intervistati riferisce di non avere esatta contezza delle caratteristiche delle nuove installazioni, né di aver notato la presenza di segnaletica ad hoc che ne descrivesse le funzionalità, pertanto non si è espresso rispetto a possibili condizioni che ne abilitino l'efficacia. A tal riguardo, lo stesso operatore auspica una maggiore sensibilizzazione riguardo le caratteristiche dei sistemi installati (ad es. aree coperte, tecnologie adottate, copertura notturna, ecc.) anche per consentire agli operatori con attività nel sedime portuale di organizzare in maniera più efficace i propri sistemi di videosorveglianza privati.

Nel caso del progetto *Criminal Focus Area* implementato dall'AGEA emerge come condizione in grado di rafforzare l'efficacia degli strumenti di presidio sviluppati nell'ambito del progetto la possibilità di valorizzare, all'interno della piattaforma, le conoscenze ed intuizioni degli attori che quotidianamente operano sui territori per il contrasto alla criminalità, in primo luogo le Forze dell'Ordine che utilizzano la piattaforma (pari a circa il 60% degli utenti totali registrati⁷⁷): si sono riscontrati difatti episodi in cui sono state le autorità di polizia a segnalare un'area di potenziale rischio non ancora tracciata dal sistema e a stimolare quindi nuove rilevazioni e analisi per accertarne l'effettiva rischiosità e, conseguentemente, ampliare la base informativa presente nella piattaforma rafforzandone l'efficacia nella propria funzione di supporto al contrasto di fenomeni criminali.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito dell'attuazione del progetto *Criminal Focus Area* implementato dall'AGEA, In occasione dell'evento *Criminal Focus Area incontra San Severo*, svolto nel maggio 2022 e ospitato dal Comune di San Severo, sono stati riferiti esempi di aree non inizialmente emerse come siti a rischio sulla base dei rilevamenti dell'AGEA (in quanto non emersa dalle analisi una variazione significativa del suolo), ma che sono state successivamente segnalate dalle Forze di Polizia locale come zone da attenzionare. Si è citato l'esempio di un'area destinata ad uso piazzale per ragioni artigianali e industriali che le autorità di polizia locale hanno segnalato come area a rischio, da integrare nella piattaforma, in quanto nel corso degli anni è stata oggetto di un deposito incontrollato di rifiuti speciali (es. ecoballe), con conseguenti rischi ambientali per le zone circostanti. L'area è stata poi oggetto di indagini della polizia giudiziaria e sottoposta a sequestro; si è continuata a monitorare nel tempo con sopralluoghi tecnici per qualificare la tipologia di rifiuti e valutare i conseguenti rischi ambientali, per infine procedere con la messa in sicurezza dell'area mediante il corretto smaltimento dei rifiuti depositati.

⁷⁶ Entrambi tali azioni rientrano tra le misure che il beneficiario, in occasione della rilevazione del Valutatore, ha indicato di aver attivato accanto all'installazione dei sistemi di videosorveglianza.

⁷⁷ Secondo i dati forniti dal beneficiario, a giugno 2023 gli utenti totali che hanno accesso alla piattaforma sono 200, di cui circa 120 facenti capo a Forze dell'Ordine (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia municipale).

4.4 Impatto atteso: Il contributo al rilancio economico nelle aree oggetto di intervento

Seppur non ancora rilevabili in maniera diffusa, sono state **riscontrate prime evidenze in merito al contributo degli interventi finanziati al rilancio economico dei sistemi produttivi**, riferite in particolare dai beneficiari coinvolti nell'indagine, nonché percezioni moderatamente positive da parte degli operatori del territorio intervistati.

Sul fronte dei beneficiari, in particolare, le evidenze raccolte si sono manifestate nell'ambito dei Consorzi ASI beneficiari dei finanziamenti del Programma, principalmente attraverso un aumento di richieste di insediamento negli agglomerati industriali da parte di nuove imprese, con conseguenti incrementi attesi del numero di imprese e di addetti sul territorio.

Nel caso degli operatori, si riferisce ad esempio il caso del Parco archeologico di Pompei, dove gli interventi di videosorveglianza promossi dal Programma risultano, nell'opinione degli operatori, essenziali per rafforzare una generale percezione di sicurezza che si riflette già oggi in una maggiore attrattività dell'intera area. Ciò risulta confermato, a detta degli operatori, in una crescente propensione di operatori economici a consolidare e/o ampliare attività già presenti nell'area scavi.

Evidenze tratte dai progetti analizzati

Nell'ambito del progetto *ASI..CURA* realizzato dal Consorzio ASI di Napoli, il beneficiario ha riferito di aver osservato negli ultimi anni un aumento di attrattività del territorio di competenza nei confronti del mondo imprenditoriale, testimoniato dall'incremento di richieste di insediamento nei suoli di pertinenza del Consorzio: mentre in precedenza non si riusciva ad assegnare interamente i lotti a disposizione, a seguito dell'installazione dei sistemi sono state ricevute richieste di assegnazione di suoli per tutta l'area di pertinenza dell'agglomerato, esaurendone la disponibilità. Ciò deriva, nell'opinione del beneficiario, da una maggiore percezione di sicurezza degli imprenditori che mostrano interesse di insediare i propri sistemi produttivi nell'area. A fronte di tale incremento di richieste, il beneficiario, attraverso un'apposita rimodulazione del progetto opportunamente approvata, ha inoltre avviato l'estensione del sistema di videosorveglianza e monitoraggio ad ulteriori due agglomerati facenti parte del Consorzio inizialmente non previsti nella progettazione originale. In occasione di tale rimodulazione, si è indicata una stima di circa 50 nuove aziende insediate con una ricaduta occupazionale di circa 2000 addetti⁷⁸.

Evidenze simili sono riscontrabili anche per il *progetto P.A.R.I.D.E.* realizzato dal Consorzio ASI di Benevento: secondo quanto riferito dal beneficiario, infatti, nel corso dell'ultimo anno si sta registrando un crescente interesse da parte di imprenditori di investire nel territorio. Cita ad esempio alcuni interventi importanti nell'ambito dell'area di Ponte Valentino, quali gli insediamenti previsti di un'azienda internazionale per la produzione di pannelli fotovoltaici e di un'azienda per la produzione di prodotti cosmetici naturali (per valorizzare l'attività agricola caratterizzante il territorio del beneventano). Sulla base delle informazioni di fonte giornalistica condivise dal beneficiario riguardo tre aziende che hanno fatto richiesta di insediarsi nel consorzio di Benevento, emerge una stima di oltre 500 nuovi addetti previsti alla luce dei nuovi investimenti avviati.

⁷⁸ Cfr. seconda rimodulazione del progetto, del 19/05/2021. Nonostante le richieste trasmesse al beneficiario e la disponibilità dimostrata alla collaborazione con il Valutatore, non è stato possibile ottenere dati aggiornati relativi alle ultime annualità.

4.5 Conclusioni

La valutazione degli interventi del PON Legalità sull'innalzamento degli standard di sicurezza nei sistemi produttivi consente di esprimere un **giudizio complessivamente positivo – anche se ancora parziale – sull'intervento del Programma**. La gran parte dei risultati relativi ad alcuni obiettivi prefissati nell'ambito dell'Asse 2 (ad esempio l'effettiva riduzione del numero dei reati nelle aree oggetto di intervento e il rilancio delle aree produttive stesse) sarà visibile solo nel lungo periodo, in seguito alla piena conclusione di tutti i progetti e a una fase di assestamento dei sistemi introdotti. Risulta, pertanto, prematuro poter valutare il contributo complessivo dell'Asse 2 all'innalzamento degli standard di sicurezza nelle aree oggetto di intervento. Ciò nonostante, le analisi valutative sui progetti approfonditi hanno fatto emergere delle prime evidenze a supporto dei risultati fin qui raggiunti e sulle modalità in cui il contributo degli interventi finanziati dall'Asse 2 si stia concretizzando.

La valutazione, considerato lo stato di avanzamento degli interventi⁷⁹, è stata principalmente incentrata sull'analisi degli effetti di breve termine, attraverso un'indagine rivolta a 22 dei 25 progetti finanziati⁸⁰. Con riferimento al medio-lungo termine, invece, oltre a rilevare la percezione dei beneficiari circa il contributo potenziale dei progetti, è stato approfondito il punto di vista di stakeholder del territorio per tre dei progetti operativi da più tempo.

Di seguito si presentano i risultati della valutazione, articolandoli per rispondere a ciascuna domanda valutativa affrontata.

DV1. In che modo e in che misura i nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio?

Anche se solo in alcuni casi i sistemi installati sono già operativi da almeno tre mesi⁸¹, nel breve termine i beneficiari riconoscono il **contributo dei nuovi sistemi di videosorveglianza ad un progressivo rafforzamento del presidio** nei territori oggetto di intervento. Al riguardo, è emersa una notevole diffusione di benefici (attesi o già sperimentati) legati al rafforzamento del presidio: in particolare, gli elementi che, alla luce dell'operatività dei nuovi sistemi finanziati, risultano più diffusi sono la possibilità di realizzare un'azione di raccolta e sistematizzazione centralizzata di immagini e dati (percepita come molto significativa in nove casi su 12⁸²) e il perfezionamento della qualità e del grado di dettaglio delle informazioni che i sistemi sono in grado di rilevare (percepito come molto significativo in otto casi⁸³); a tali benefici si lega anche, nella percezione della gran parte dei beneficiari, un miglioramento nella capacità interpretativa dei fenomeni criminali da parte degli operatori dei sistemi di

⁷⁹ A dicembre 2022 non risultavano ancora progetti formalmente conclusi, sebbene sette dei 25 finanziati presentavano uno stadio molto avanzato avendo di fatto ultimato le attività.

⁸⁰ Tre progetti non sono stati oggetto di indagine poiché a dicembre 2022 presentavano un importo degli impegni pari a 0.

⁸¹ Solo tre progetti – dei 12 che hanno fornito risposta all'indagine – hanno indicato di avere sistemi operativi da più di tre mesi.

⁸² Nei restanti tre casi è stata giudicata abbastanza significativa.

⁸³ Nei restanti tre casi è stato giudicato abbastanza significativo.

videosorveglianza e/o degli utilizzatori delle immagini (percepito come molto significativo in nove casi su 12⁸⁴).

Margini di miglioramento rispetto a quanto auspicato dal Programma si intravedono in merito al tema dell'integrazione tra sistemi di gestione pubblica e sistemi a gestione privata, azione prevista solo da una parte dei progetti⁸⁵ e su cui uno degli operatori intervistati ha auspicato un maggior coordinamento con il beneficiario⁸⁶.

DV2. Nell'attuazione degli interventi, quali fattori hanno facilitato e/o ostacolato il rafforzamento del presidio?

Tra i fattori di facilitazione nel raggiungimento dei risultati osservati, si conferma, dal punto di vista della governance, oltre al supporto fornito dal Ministero nell'attuazione degli interventi, anche una **strategia collaborativa tra gli attori del territorio**, quali interlocutori istituzionali e Forze dell'Ordine interessate, sia in fase di progettazione nel caso dei progetti implementati dai Consorzi ASI, sia in fase di implementazione nel caso del progetto dell'AGEA. Tale sinergia si concretizza poi a livello operativo in un **utilizzo diffuso tra differenti soggetti e a beneficio di più territori** dei dati raccolti dai sistemi di videosorveglianza implementati.

Un ulteriore aspetto abilitante dei progetti approfonditi dalla presente valutazione rispetto ai risultati legati al rafforzamento del presidio si riscontra nella capacità di **declinare la realizzazione dei sistemi e il loro effettivo utilizzo sulla base delle caratterizzazioni specifiche con cui i fenomeni criminali si manifestano in un dato territorio**. Coerentemente con l'ottica *place-based* auspicata nel testo del Programma, i beneficiari si sono dimostrati in grado di declinare ciascuna progettualità⁸⁷ sulla base dei fabbisogni e delle peculiarità proprie di ogni territorio, differenziando la composizione delle attività pianificate nel modo ritenuto più rispondente alle dinamiche criminali specifiche dell'area oggetto di presidio. In diversi casi, infatti, da un punto di vista tecnico, gli interventi hanno rappresentato l'opportunità per la creazione di sistemi di monitoraggio che, oltre ad alimentarsi delle informazioni rilevate tramite le videocamere, uniscono anche dati di fonti e natura differenti, ampliando – attraverso la loro combinazione – il potenziale informativo di tali dati a supporto del presidio del territorio.

Per quanto riguarda i fattori di ostacolo, le indagini svolte non hanno fatto emergere difficoltà particolari se non quelle già rilevate in occasione delle valutazioni svolte nelle annualità

⁸⁴ È stato giudicato abbastanza significativo in due dei restanti casi, mentre un beneficiario ha indicato di non sapersi esprimere in merito.

⁸⁵ Dei 12 progetti analizzati nell'ambito della rilevazione del Valutatore, le interconnessioni tra la centrale operativa del beneficiario e postazioni di videosorveglianza pubbliche sono state previste in sette casi, mentre l'interconnessione tra la centrale operativa del beneficiario e postazioni di videosorveglianza private è stata prevista in quattro progetti.

⁸⁶ Nel caso di un progetto, uno degli operatori intervistati riferisce di non avere esatta contezza delle caratteristiche delle nuove installazioni e auspica una maggiore sensibilizzazione riguardo le caratteristiche dei sistemi installati (ad es. aree coperte, tecnologie adottate, copertura notturna, ecc.) anche per consentire agli operatori con attività nell'area di organizzare in maniera più efficace i propri sistemi di videosorveglianza privati.

⁸⁷ Tutti i progetti analizzati nell'ambito della rilevazione del Valutatore (12 totali dei 25 finanziati), oltre a prevedere l'installazione di videocamere (o l'*upgrade* di videocamere esistenti), hanno anche indicato come attività progettuale l'installazione di applicativi intelligenti e in 11 casi hanno previsto la creazione di una centrale operativa di monitoraggio e controllo e l'attivazione di una piattaforma software di interoperabilità dati.

precedenti (rallentamenti dovuti agli adempimenti burocratici delle procedure di selezione dei fornitori e l'onerosità dei controlli per la rendicontazione dei progetti).

DV3. Quali benefici in termini di sicurezza percepita sono stati sperimentati a seguito dell'attivazione dei sistemi di videosorveglianza e quanto sono diffusi?

Gli operatori sul territorio che hanno preso parte alle indagini del valutatore⁸⁸ hanno indicato di aver **sperimentato dei cambiamenti positivi nella propria percezione di sicurezza a seguito dell'installazione dei sistemi**. Trattandosi di un numero esiguo di operatori non si può generalizzare un giudizio in termini di diffusione di tali benefici; tuttavia, i punti di vista raccolti si ritengono significativi nell'ambito della valutazione in quanto riferiti da soggetti che sono stati segnalati dai beneficiari come rilevanti per il contesto di implementazione degli interventi. La percezione di sicurezza dei beneficiari è migliorata soprattutto in merito all'andamento delle forme di illegalità nel territorio di riferimento (riscontrato dalla maggioranza degli operatori intervistati⁸⁹) e, in secondo luogo, rispetto all'operato delle Forze dell'Ordine nelle azioni di contrasto alla criminalità (riscontrato dalla metà degli operatori intervistati⁹⁰). Tali percezioni si basano su opinioni legate ad un miglioramento delle condizioni di sicurezza nei territori oggetto di presidio, osservato anche alla luce della possibilità di attivare interventi ad hoc sulla base delle criticità evidenziate dai sistemi e poi accertate con sopralluoghi mirati sul campo.

DV4. Sulla base dell'andamento dei reati, in che modo i progetti finanziati stanno contribuendo all'incremento della sicurezza reale nei territori oggetto di intervento?

Rispetto al miglioramento della sicurezza reale, seppur non misurabile, **la possibilità dei sistemi introdotti di incidere sulle dinamiche criminali è giudicata positivamente da beneficiari e operatori del territorio**. In diversi casi gli interventi finanziati hanno infatti costituito, da un lato, una *barriera* alla possibilità di perpetrare reati sui territori presidiati (ad esempio attraverso la chiusura di spazi aperti per ostacolare lo scarico illecito di rifiuti) e, dall'altro, una *fonte informativa* utile ad attivare interventi ad hoc per il contrasto a forme di illegalità perpetrate nei territori presidiati (ad esempio attraverso l'individuazione di un'area oggetto di sversamento illegale di amianto e, conseguentemente, di agire puntualmente per la messa in sicurezza del relativo territorio).

Oltre al focus sulla sicurezza degli operatori economici con attività nelle aree oggetto di intervento, dalle analisi svolte in sede di valutazione emerge anche, per alcuni dei progetti approfonditi, un **potenziale contributo del Programma al miglioramento delle condizioni dell'ambiente** nei territori ad alto rischio di eventi criminali di natura ambientale, in particolare legati a scarichi e sversamenti illeciti di rifiuti, prevedendo ad esempio appositi strumenti di rilevazione e sistemi di monitoraggio dei suoli e delle falde acquifere per valutarne i parametri di inquinamento.

⁸⁸ Sono state raccolte le percezioni di un totale di sei operatori afferenti tre progetti (nello specifico, per i progetti del Parco archeologico di Pompei, dell'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centrale, dell'AGEA).

⁸⁹ Si tratta di quattro operatori su sei intervistati.

⁹⁰ Si tratta di tre operatori su sei intervistati.

DV5. Quali condizioni influiscono sull'efficacia della videosorveglianza rispetto al miglioramento della sicurezza reale e con quale intensità percepita?

Seppur non sia al momento possibile esprimere un giudizio sulle condizioni che influiscono sull'efficacia della videosorveglianza rispetto al miglioramento della sicurezza reale, aver riscontrato nell'ambito delle progettualità finanziate, la **previsione di altre misure abbinata all'installazione dei sistemi di videosorveglianza** (in particolare rispetto al potenziamento dell'illuminazione stradale e ad azioni di sensibilizzazione sul territorio volte ad illustrare le funzionalità e l'uso dell'impianto), fa presupporre che esista, tra i beneficiari, una consapevolezza sulla possibilità di altri interventi "collaterali" di contribuire, accanto alla videosorveglianza, al miglioramento delle condizioni di sicurezza. Tuttavia, allo stadio attuale, **l'influenza effettiva che tali misure possono esercitare sembra non essere stata ancora concretamente testata.**

Tenendo conto di singoli interventi analizzati, alcuni primi spunti riguardano possibili misure ad hoc associate ai sistemi di videosorveglianza (in particolare un maggior presidio visibile delle Forze dell'Ordine e una migliore illuminazione stradale) e la possibilità di valorizzare, accanto alle informazioni rilevate dai sistemi, le conoscenze ed intuizioni degli attori che quotidianamente operano sui territori per il contrasto alla criminalità, che possono eventualmente stimolare approfondimenti di casi specifici attraverso nuove rilevazioni e analisi puntuali.

DV6. In che modo gli interventi finanziati potranno contribuire al rilancio economico dei sistemi produttivi delle aree target?

Seppur non ancora rilevabili in maniera diffusa, sono state **riscontrate prime evidenze anche in merito al contributo degli interventi finanziati al rilancio economico dei sistemi produttivi**, riferite in particolare dai beneficiari coinvolti nell'indagine, come ad esempio nel caso dei Consorzi ASI beneficiari dei finanziamenti del Programma, principalmente attraverso un aumento di richieste di insediamento negli agglomerati industriali da parte di nuove imprese, con conseguenti **incrementi attesi del numero di imprese e di addetti sul territorio.** Alcuni beneficiari hanno fornito delle prime evidenze a supporto di nuovi investimenti: in un caso uno dei progetti, facendo seguito a nuove richieste di insediamento, ha previsto, attraverso un'apposita rimodulazione progettuale, un'estensione nell'applicazione dei sistemi ad ulteriori agglomerati del Consorzio ASI finanziato, stimando circa 50 nuove aziende insediate con una ricaduta occupazionale di circa 2000 addetti. In un altro caso, sulla base delle informazioni di fonte giornalistica condivise dal beneficiario riguardo tre aziende che hanno fatto richiesta di insediarsi nel Consorzio ASI finanziato, emerge una stima di oltre 500 nuovi addetti previsti alla luce dei nuovi investimenti avviati.