



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
2014.2020
legalità

Rapporto sulla capacità di governance – parte 1

Servizio di valutazione del
PON Legalità 2014-2020

31 marzo 2022

Sommario

| | |
|---|-----------|
| EXECUTIVE SUMMARY | 3 |
| Esiti delle analisi | 3 |
| Prospettive future | 4 |
| INTRODUZIONE | 6 |
| 1 VALUTAZIONE DEI PROCESSI DI ATTUAZIONE DEL PON | 7 |
| 1.1 Documenti di riferimento del Sistema di Gestione e Controllo | 7 |
| 1.2 Criticità e i punti forza del processo di attuazione | 8 |
| 1.3 Principali misure correttive intraprese dall'AdG | 12 |
| 1.4 Efficacia delle misure correttive intraprese | 14 |
| 1.5 Conclusioni e indicazioni | 17 |
| 2 L'EFFICACIA DEGLI STRUMENTI ADOTTATI PER MITIGARE IL RISCHIO DI FRODE | 21 |
| 2.1 Descrizione degli strumenti adottati per mitigare il rischio frode..... | 21 |
| 2.2 L'efficacia degli strumenti adottati e le implicazioni in termini gestionali..... | 23 |
| 2.3 Conclusioni e indicazioni | 24 |
| 3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ: L'APPROCCIO INTEGRATO PON/POR | 26 |
| 3.1 Premessa..... | 26 |
| 3.2 I cinque protocolli di Intesa: uno strumento di promozione della sinergia PON - POR | 26 |
| 3.3 La gestione integrata: due casi di eccellenza | 29 |
| 3.4 Conclusioni e lezioni apprese | 37 |

EXECUTIVE SUMMARY

ESITI DELLE ANALISI

Il presente Rapporto analizza l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di governance del PON Legalità 2014-2020, facendo emergere luci e ombre che, sebbene portino ad esprimere un giudizio complessivamente positivo nelle scelte di gestione, suggeriscono alcuni aspetti su cui concentrare l'attenzione per la conclusione dell'attuale ciclo di programmazione e in vista del ciclo 2021-2027.

Considerato il complessivo ritardo nell'avanzamento finanziario registrato dal Programma al 31.12.2021, con un livello di impegni e pagamenti pari rispettivamente al 57% e al 46% delle risorse disponibili, il percorso di valutazione ha, in primo luogo, consentito di mettere in evidenza i principali **elementi che hanno comportato rallentamenti sulle tempistiche di attuazione dei progetti**. Questi sono legati sia alla debolezza strutturale dei Beneficiari, sia al sottodimensionamento di organico a livello centrale e territoriale rispetto alla mole di lavoro necessaria per l'efficace ed efficiente gestione del Programma.

Per quanto riguarda le **difficoltà incontrate dai beneficiari**, sebbene a livello di singolo Asse prioritario sia presente una situazione differenziata, è possibile isolare alcune tematiche ricorrenti rispetto alle quali tutti gli Assi sono risultati, in diversa misura, coinvolti, con esiti differenti in base alle tipologie di operazioni, di soggetti e di procedure.

Nello specifico:

- la **limitata capacità amministrativa** dei beneficiari ha portato spesso a difficoltà nell'internalizzare in maniera adeguata le procedure amministrative proprie del PON (es. indicazioni del SI.GE.CO. e delle linee guida per i beneficiari; sistema di monitoraggio rafforzato; scelta del circuito finanziario da adottare) e a gestire in maniera corretta le diverse fasi che contraddistinguono l'attuazione, dalla fase di definizione delle operazioni alla rendicontazione (anche per problemi di carenza di personale). Questo ha comportato l'allungamento dei tempi di individuazione e ammissione a finanziamento delle operazioni, la necessità di un'assistenza tecnica continua e situazioni di ritardo dal punto di vista dell'avanzamento finanziario;
- la **scelta dei fornitori** da parte dei beneficiari non è sempre stata agevole, così come non sempre è stata decisiva la **scelta di ricorrere alle procedure CONSIP**, che, piuttosto, in qualche caso ha comportato notevoli rallentamenti.

A fronte di tali ritardi, si evidenzia l'**elevata attenzione dell'AdG** alle difficoltà attuative riscontrate dai beneficiari e la **forte reattività** della stessa nell'individuare misure per sostenere e facilitare l'attuazione. Tra queste, la scelta di affiancare i beneficiari attraverso **task force territoriali**, giudicate strategiche dai beneficiari intervistati, e che il valutatore ritiene una buona pratica da rafforzare anche per il prossimo periodo di programmazione; l'introduzione del **monitoraggio rafforzato**, che a parere del valutatore facilita la sorveglianza, ma incontra alcune resistenze da parte dei beneficiari e sul quale può essere fatta qualche riflessione di adattamento (ad esempio, tempistica trimestrale, anziché bimestrale); l'**evoluzione del sistema informativo**, in chiave più specifica per il PON, che dovrebbe agevolare da ora in avanti le procedure di gestione e sorveglianza.

Oltre all'elevata capacità di reazione dell'AdG, un ulteriore punto di forza nella gestione concerne la **promozione di un approccio integrato tra il PON e i POR** (attraverso l'attivazione

di Protocolli d'intesa siglati da Ministero dell'Interno e Regioni del mezzogiorno). Le analisi valutative hanno fatto emergere come, al verificarsi di determinate condizioni, **il Protocollo d'Intesa possa essere uno strumento in grado di promuovere/rafforzare l'adozione di un approccio integrato di gestione delle risorse**. Tale strumento è risultato, infatti, efficace nel generare **occasioni di dialogo e confronto a livello inter-istituzionale funzionali a stimolare**, tra le altre cose, il rafforzamento delle competenze, la collaborazione con tutti gli attori territoriali e, più in generale, il consolidamento del governo regionale nel suo ruolo di snodo e di coordinamento all'interno della filiera della governance. In questo contesto, l'acquisizione/il rafforzamento della modalità di gestione integrata delle risorse risulta più facilmente acquisibile e assimilabile.

Su un piano differente, un ulteriore punto di forza rilevato riguarda lo strumento adottato dall'Amministrazione per mitigare il rischio di frode, che è stato utilizzato come **uno strumento per il costante monitoraggio dei rischi, e non come un adempimento formale**.

Infine si segnala come la forte **centralità del ruolo del Ministero dell'Interno nell'intero sviluppo del ciclo di programmazione/governance/attuazione/sorveglianza del PON** abbia costituito **allo stesso tempo un elemento di forza e debolezza**. Se da un lato questo assetto organizzativo ha garantito un maggior controllo dei processi, dall'altra la centralizzazione che ne è derivata ha determinato un maggior aggravio di lavoro da parte del personale ministeriale, evidenziando la carenza di personale dedicato soprattutto nei casi in cui si sono verificati sovrapposizioni delle tempistiche di attivazione delle misure finanziate e per i controlli.

PROSPETTIVE FUTURE

Nonostante la Valutazione porti a un giudizio positivo rispetto agli sforzi compiuti, si ritiene che **particolare attenzione andrà posta nel prossimo biennio per garantire il raggiungimento della spesa del Programma entro il 31.12.2023**. A questo riguardo, l'Amministrazione si è già attivata individuando, attraverso il monitoraggio rafforzato, i progetti che a causa dei ritardi nell'attuazione potrebbero non concludersi entro i termini previsti dal PON, valutando quindi la possibilità di uno spostamento di questi sul POC (Piano Operativo Complementare). Tale spostamento genererà delle economie sul PON che andranno tempestivamente riallocate. Questo, per quanto debba essere un elemento da tenere sotto costante controllo, dovrebbe essere reso possibile dal fatto che l'Amministrazione ha già ammesso a finanziamento un numero consistente di progetti in "over booking", che potranno pertanto essere attivati velocemente qualora ci fosse disponibilità di risorse.

Considerato però i ritardi attuativi riscontrati dai progetti in corso e l'approssimarsi della chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020, si suggerisce di **rafforzare ulteriormente, con un ultimo sforzo finanziario e organizzativo, le task force territoriali in modo che possano supportare i beneficiari ad accelerare vari processi di portata a termine e chiusura delle attività**. Sebbene infatti l'intervento delle task force abbia costituito una risposta efficace ai ritardi nella gran parte dei casi, permangono delle situazioni in cui il loro intervento non è stato risolutivo (in particolare nei casi dei ritardi attuativi registrati sull'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere a tutte le esigenze degli Enti Locali beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha inciso pesantemente sulle criticità riscontrate dalle Prefetture beneficiarie nell'attuazione dei progetti). Questa attività si rende ancor più opportuna alla luce dell'entrata a regime del nuovo Sistema informativo, che sebbene dovrebbe consentire nel lungo termine di velocizzare i processi, in questa fase potrebbe comportare dei rallentamenti per la poca dimestichezza dei beneficiari.

Permangono infatti delle criticità “strutturali”, sul quale l'Amministrazione non può facilmente intervenire, prime fra tutte la limitata capacità amministrativa dei beneficiari, che incide sulla corretta attuazione del Si.Ge.Co (ad esempio riguardo la scelta da parte dei beneficiari del circuito finanziario da adottare in quanto i vantaggi e svantaggi del circuito finanziario da adottare non sempre sono stati ben ponderati dagli stessi in base al profilo finanziario e alle esigenze progettuali). In merito a queste criticità, è possibile formulare alcune indicazioni per il ciclo di programmazione 2021-2027 per aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari e in particolare:

- la conferma e, laddove possibile, il rafforzamento del **supporto specialistico** presso i beneficiari (la “**Task force territoriale**”), intervento che potrebbe, tuttavia, essere preceduto e/o affiancato da **un'attività di formazione** che consenta di ridurre progressivamente la dipendenza dei beneficiari dal servizio;
- in parallelo a quanto sopra, la programmazione di una tempestiva e capillare azione di **comunicazione delle modalità di gestione attese** da parte dei beneficiari, anche attraverso seminari, workshop e la predisposizione di contenuti facilmente accessibili, eventualmente anche online;
- la ricerca di un ancora maggior **coinvolgimento dei potenziali beneficiari nelle fasi di disegno** della misura, attività propedeutica, anche, ad una maggiore comprensione dei meccanismi amministrativi che l'attività comporterà in fase di attuazione (rafforzando anche in questo caso un intervento già sperimentato in taluni casi dall'Amministrazione, ma non pienamente dispiegato anche in ragione dell'emergenza pandemica);
- la previsione di azioni di **promozione attiva e di pubblicizzazione** delle misure, soprattutto laddove esse siano rivolte ai privati o in ogni caso laddove l'ampia diffusione della conoscenza della misura sul territorio possa agevolare l'attuazione;
- la verifica della fattibilità **di una Convenzione Consip con risorse dedicate in via esclusiva alla progettazione comunitaria/di Programma**, finalizzata ad evitare uno dei problemi verificatisi nell'attuale programmazione e determinato all'esaurimento delle risorse sulle Convenzioni alle quali le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PON hanno aderito secondo le proprie tempistiche.

Per quanto riguarda invece la gestione dei carichi di lavoro della Struttura dell'AdG ulteriori suggerimenti per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione riguardano:

- ove possibile, la programmazione delle tempistiche di attivazione delle misure secondo una scansione temporale attenta ad evitare sovrapposizioni tra misure gravanti, in termini di gestione, sulle stesse strutture.
- l'allineamento preventivo tra sistema informativo ERA e la prima versione del nuovo Si.Ge.Co., onde consentire una gestione pienamente informatizzata del procedimento con evidenti miglioramenti in termini di efficienza procedimentale, di rappresentatività dei dati e di minimizzazione dei trasferimenti documentali e, in generale, dell'errore materiale connesso con l'utilizzo di strumenti e piattaforme diverse.

INTRODUZIONE

Il presente documento illustra i **risultati della prima parte della valutazione sull'adeguatezza e la funzionalità del sistema di governance del PON Legalità 2014-2020.**

Il documento è articolato in tre Capitoli:

- Il primo illustra i principali esiti della valutazione dei processi di attuazione del PON, suddividendosi in cinque paragrafi: in seguito ad una descrizione della principale documentazione di riferimento per la gestione e controllo del Programma (primo paragrafo), vengono analizzati i punti di forza e di debolezza emersi nella fase di attuazione (secondo paragrafo) al fine di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate dall'AdG per fare fronte alle criticità riscontrate (terzo e quarto paragrafo). L'ultimo paragrafo è dedicato alle conclusioni e alle indicazioni di policy, orientate prevalentemente a fornire elementi utili per la programmazione 2021-2027.
- Il secondo Capitolo descrive i risultati emersi dalla valutazione dell'efficacia degli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode. Il primo paragrafo descrittivo degli strumenti adottati è seguito dall'analisi dell'efficacia degli stessi (secondo paragrafo). Il terzo e ultimo paragrafo è, anche in questo caso, dedicato alle conclusioni e alle indicazioni.
- Il terzo Capitolo analizza la capacità del PON di promuovere un approccio integrato con i POR). Dopo una premessa e una descrizione dei cinque Protocolli di Intesa siglati con altrettante Regioni (primi due paragrafi), si approfondiscono due casi di eccellenza (terzo paragrafo). Il capitolo è completato da un ultimo paragrafo dedicato alle conclusioni e alle lezioni apprese.

Infine, il documento è corredato da due allegati.

Il primo contiene gli esiti della valutazione dei processi di attuazione a livello di singolo Asse, a completamento del Capitolo 1.

Il secondo allegato descrive l'impianto metodologico utilizzato per la valutazione.

1 VALUTAZIONE DEI PROCESSI DI ATTUAZIONE DEL PON

1.1 DOCUMENTI DI RIFERIMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO

Tutti i processi di attuazione del Programma derivano dall'impianto delineato dal documento di riferimento del Sistema di Gestione e Controllo¹.

I documenti inerenti il Si.Ge.Co. del PON (il “Documento descrittivo delle funzioni e delle procedure in essere dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di certificazione”, il “Manuale delle procedure dell’Autorità di Gestione”, le “Linee Guida per l’attuazione” delle operazioni finanziate da parte dei Beneficiari) descrivono in **maniera chiara ed esaustiva** la conformazione dell’assetto organizzativo, degli strumenti e delle procedure adottate per assicurare l’efficace attuazione degli interventi e la loro sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa vigente applicabile.

Nello specifico, **il documento di riferimento è rappresentato dal “documento descrittivo del Si.Ge.Co.”** che descrive la struttura, gli strumenti e le procedure poste in essere dall’Autorità di Gestione (AdG) e dall’Autorità di Certificazione (AdC) per la gestione e il controllo del PON. Tale sistema risponde all’esigenza di assicurare l’efficace attuazione degli interventi e la regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Ad esso si affianca il “**Manuale delle procedure dell’AdG**” con i relativi allegati, che formalizza le procedure per la sorveglianza, la valutazione, la selezione e approvazione delle operazioni, la gestione finanziaria e il controllo del Programma. **Il Manuale rappresenta lo strumento operativo per i soggetti che intervengono a vario titolo nell’attuazione del PON**, con l’obiettivo di delineare le competenze dei predetti soggetti, illustrare le procedure da attuare e fornire gli strumenti operativi. Più in generale costituisce un compendio di informazioni e dispositivi utili ad orientare l’azione della struttura di gestione e controllo nel rispetto del quadro normativo di riferimento.

Inoltre, le “**Linee Guida per l’attuazione**” **forniscono ai Beneficiari** dei progetti ammessi al finanziamento nell’ambito del PON **uno strumento di supporto** alla conduzione delle diverse fasi caratterizzanti l’attuazione degli interventi.

I documenti sopra citati, nel corso di attuazione della programmazione, sono stati soggetti a revisioni ed aggiornamenti in relazione alle esigenze di adeguamento/armonizzazione delle procedure e degli strumenti operativi ed organizzativi, nonché alle esigenze di recepimento dei mutamenti del contesto normativo europeo e nazionale di riferimento.

In tale ambito, nel corso dell’attuazione del Programma, il documento descrittivo del Si.Ge.Co. è stato **revisionato quattro volte**, di cui l’ultima a luglio 2020, allo scopo di garantire l’allineamento tra l’organizzazione “reale” e le procedure disegnate per l’attuazione:

¹ Si segnala che per semplicità di lettura, la sintesi delle procedure e gli strumenti previsti dal Sistema di Gestione e Controllo del PON è stata inserita nel catalogo dei dati trasmesso insieme al presente Rapporto (cfr. “Modello organizzativo dell’ADG e procedure previste dal Si.Ge.Co”).

- la prima versione è stata approvata in data 15 novembre 2016;
- la seconda versione, approvata in data 1 marzo 2018, ha previsto modifiche dirette a semplificare le fasi procedurali e a rendere più chiari gli obblighi a carico dei Beneficiari;
- la terza versione, approvata il 01 luglio 2019, ha previsto modifiche dirette alla riduzione dei tempi nella fase di selezione dei progetti, riducendo sensibilmente gli step procedurali ridondanti e rafforzando, contestualmente, le forme di assistenza a favore dei Beneficiari.
- quarta versione, approvata il 28 luglio 2020, in cui si è provveduto ad introdurre l'integrazione del paragrafo relativo a "La scelta della procedura di selezione del soggetto attuatore" con le novità e i potenziali impatti finanziari in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici previsti dalla Decisione Rettifiche C(2019)3452 e un aggiornamento del relativo al "Monitoraggio" e alle informazioni da registrare nella scheda di monitoraggio di cui alla guida "*Monitoring and Evaluation of european Cohesion Policy ESF Guidance Document Annex D - Annex D - Practical guidance on data collection and validation*".

Le Linee Guida per l'attuazione del PON hanno altresì subito una revisione (versione del 30 luglio 2021) prevedendo l'integrazione del paragrafo relativo alla rendicontazione dei progetti a valere sul FSE, con relative piste di controllo, in considerazione dell'avvio di attività finalizzate a contrastare gli effetti diretti e indiretti dell'emergenza sanitaria da "COVID" nell'ambito dell'Operazione SICURA.

Se da un punto di vista di impianto generale, si ritiene che la documentazione a supporto del sistema di gestione e controllo del Programma sia ben articolata, a livello di attuazione si sono riscontrate delle difficoltà che vengono affrontate nel paragrafo successivo.

1.2 CRITICITÀ E I PUNTI FORZA DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE

L'insieme delle criticità riscontrate nell'attuazione del PON risulta, coerentemente con la complessità programmatica ed attuativa del Programma, variegato e multiforme: esso si compone, infatti, sia di *aspetti endogeni*, connessi con il rapporto tra organizzazione e procedure e con la natura delle procedure stesse, che *esogeni*, legati principalmente alle caratteristiche dei soggetti coinvolti nell'attuazione e a fattori esterni quali il deflagrare dell'emergenza pandemica, con le connesse conseguenze sulle effettive modalità di attuazione delle operazioni.

Pur nel contesto di detta complessità, è possibile isolare alcune tematiche ricorrenti rispetto alle quali tutti gli Assi sono risultati, in diversa misura, coinvolti, con esiti differenti in base alle tipologie di operazioni, di soggetti e di procedure che si riportano di seguito. Per la valutazione puntuale dei processi di attuazione di ciascun Asse, si rimanda invece all'Allegato I "Valutazione dei processi di attuazione degli Assi"

Un primo tema per importanza e rilevanza, riscontrato in tutti gli Assi, è legato alla **capacità amministrativa dei beneficiari**, che pur risultando difforme tra soggetti diversi può essere ricondotta a due principali tipologie: mentre le amministrazioni più strutturate, che spesso sono incardinate nelle Città Metropolitane, sono più frequentemente dotate di professionalità numericamente e tecnicamente adeguate (come ad esempio si verifica nel caso di alcuni beneficiari di progetti finanziati sull'Asse 7, cfr. Allegato I par. 1.6), nelle strutture minori, che includono sia i Comuni più piccoli che il privato sociale, queste caratteristiche spesso vengono meno per cause differenti, tra le quali ricorrono l'endemico sottodimensionamento

dell'organico di talune amministrazioni, la concentrazione delle responsabilità sulle fasi di uno stesso progetto -e/o di progetti diversi- sulle medesime persone, la scarsa familiarità con la gestione di procedure co-finanziate da fondi comunitari, aspetti peraltro frequentemente coesistenti ed intrecciati (come ad esempio si verifica nel caso di alcuni beneficiari di progetti finanziati sugli Assi 3, 4 e 7, cfr. Allegato I par. 1.3, 1.4 e 1.6).

In parte collegato al tema della capacità amministrativa è quello della **effettiva volontà da parte del beneficiario di portare a conclusione il progetto ammesso**: mentre i casi di esplicita modifica delle determinazioni degli organi di indirizzo politico sono, per quanto presenti, numericamente trascurabili, in alcuni casi si registra l'assenza di un adeguato presidio delle attività progettuali, con la conseguente **inerzia amministrativa**. Tale inerzia, che si manifesta con graduazioni che possono abbracciare sia casi più eclatanti -con la sospensione *de facto* delle attività- che casi apparentemente più marginali -come la mancata consultazione ed applicazione della documentazione predisposta e messa a disposizione dall'Amministrazione, (in particolare, le Linee guida per l'attuazione)- è stata in taluni casi in grado di controbilanciare, fino talvolta a vanificarle, alcune delle iniziative messe in campo per semplificare l'attuazione.

Ancora nell'ambito della capacità amministrativa dei beneficiari rientra la **difficoltà di comprensione di alcuni dei principali aspetti realizzativi dei progetti, tra cui la scelta del circuito finanziario** che, a norma di Si.Ge.Co, può essere effettuata dal beneficiario in base alle proprie esigenze. **Ciascuna delle opzioni previste** (*circuito diretto*, nel quale il beneficiario effettua le proprie procedure per la selezione dell'attuatore e le parti di propria competenza dei controlli, per trasferire la documentazione di spesa all'Amministrazione che, espletate tutte le verifiche previste, provvede ai pagamenti; *circuito indiretto*, nel quale il beneficiario ottiene previa fideiussione bancaria un'anticipazione con la quale avviare l'operazione e pagamenti successivi in base all'avanzamento dei lavori) **presenta, infatti, vantaggi e svantaggi, che non sempre sono stati ben ponderati in base al profilo finanziario e alle esigenze progettuali** dei beneficiari.

A titolo esemplificativo, in merito alla scelta del circuito finanziario si segnala che:

- l'adozione del circuito diretto, ha comportato ritardi nel caso dei progetti dell'Asse 5 (cfr. Allegato I par. 1.5) in cui l'adozione di questo circuito ha in qualche caso comportato una dilatazione dei tempi di controllo e pagamento soprattutto nei progetti gestiti attraverso le Prefetture. In questo caso, le fatture pervengono spesso con forte ritardo all'ufficio Controlli del Ministero (che deve emettere l'attestazione di spesa per il pagamento), a causa della mancanza di tempestività dei Beneficiari nell'invio all'AdG;
- l'adozione del circuito indiretto, nel caso dell'Asse 3 (cfr. Allegato I par. 1.3) ha costituito in qualche caso un elemento di criticità per gli Enti Locali poiché, i costi relativi alle prime fasi progettuali (a partire dalla contrattualizzazione di un progettista esterno) possono superare l'importo del prefinanziamento. Non tutti i Comuni hanno, tuttavia, sufficiente disponibilità di cassa per poter anticipare con risorse proprie la differenza e aspettare di rientrare nei costi a seguito dell'erogazione della quota intermedia da parte del Ministero.

Va, infine, annotato a margine del tema finanziario che le caratteristiche tipiche del FSE - che finanzia l'Asse 4 e l'Asse 5 (cfr. Allegato I, par. 1.4 e 1.5) - rispetto agli obblighi di rendicontazione (in particolare, rispetto alla documentazione da produrre al fine dell'ammissibilità della spesa) sono risultate spesso particolarmente onerose proprio in ragione della mancata familiarità con

il fondo e, in generale, della comprensione delle finalità per le quali la documentazione prescritta viene richiesta.

Spostandosi sul piano delle procedure di attuazione e delle loro caratteristiche, il Programma prevede sostanzialmente **due famiglie di procedura di selezione**, ovvero quelle di natura concertativo – negoziale e quelle competitive, attuate mediante avvisi ad evidenza pubblica. Anche in questo caso si riscontrano, nell'ambito di ciascuna, elementi di potenziale criticità da ponderare in rapporto ai benefici attesi: mentre le prime consentono di individuare con relativa facilità il beneficiario in funzione di specifiche caratteristiche o situazioni fattuali, coerenti con le finalità dell'azione da realizzare, ma presentano elementi negoziali più complessi nella determinazione delle caratteristiche dell'intervento, gli avvisi sono intrinsecamente più onerosi in termini di valutazione delle proposte ricevute e consentono minori possibilità di aggiustamento dei progetti stessi, pur permettendo all'Amministrazione di coinvolgere un numero potenzialmente molto più elevato di soggetti. **Le criticità emerse in corso di attuazione riguardano entrambe le tipologie descritte, ma risultano in ogni caso aggravate laddove i beneficiari sono tenuti ad espletare procedure amministrativamente complesse, tra le quali spiccano quelle finalizzate all'acquisizione di beni e servizi mediante appalto**, in applicazione di una normativa non sempre pienamente assestata né compresa da parte delle amministrazioni meno attrezzate. **Non sono risultate risolutive, in questo contesto, le adesioni alle gare CONSIP**, in relazione alle quali al contrario si registrano slittamenti dei tempi significativi sia per profili di duplicazione dei controlli che per la mancata disponibilità dei beni/servizi oggetto di gara in relazione alle esigenze progettuali del Programma (come è il caso degli Assi 1 e 2, cfr. Allegato I par. 1.1 e 1.2). In questo contesto valgono in ogni caso le osservazioni già riportate circa la capacità amministrativa dei beneficiari: laddove si è rivelato praticabile un percorso concertativo-negoziale (sia nelle procedure propriamente negoziali, che in quelle competitive sottostanti per le quali vi fosse, comunque, un elemento concertativo, quale ad esempio la pubblicazione di bandi congiunti relativamente ai beni confiscati, segnatamente in Campania), non soltanto i tipici **rischi di sovrapposizione a livello di progetto sono stati superati positivamente**, ma il costo – opportunità in termini di maggiori tempi di allineamento delle misure a monte, pur presenti, sono stati considerati da tutti i soggetti coinvolti un investimento positivo in termini di apprendimento, destinato peraltro a diminuire con la ripetizione e l'affinamento dell'esercizio.

Un ulteriore fronte di criticità che deriva da modifiche a livello complessivo di Ministero e i cui effetti si riverberano inevitabilmente anche sul Programma, è rappresentato dalle **modifiche organizzative**, che hanno comportato significativi assestamenti delle strutture incaricate dell'attuazione, dei controlli e dei pagamenti.

Nello specifico, si segnala che nel corso del 2021 il modello organizzativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha subito una **riorganizzazione interna** che ha comportato cambiamenti organizzativi, che a loro volta hanno richiesto un adeguamento delle procedure interne. La nuova organizzazione della Segreteria tecnico-amministrativa è stata decretata mediante l'adozione dell'*Ordinanza del 20 settembre 2021* che ha formalizzato la suddivisione della stessa Segreteria per Aree, a ciascuna delle quali sono state assegnate specifiche funzioni e risorse umane. L'**Area I (Gestione PON "Legalità", POC "Legalità" 2014/2020 e Piano di Azione Coesione Giovani Sicurezza e Legalità 2007/2013)** fornisce supporto al Capo Ufficio staff per le attività di valutazione e selezione dei progetti concernenti il PON e il relativo Programma complementare; si occupa altresì dell'organizzazione dei CdS e degli altri organi collegiali previsti dalle disposizioni di settore; del coordinamento delle attività di verifica e

monitoraggio dello stato di avanzamento dell'attuazione; dell'adozione, in conformità agli indirizzi dell'AdG, di direttive nei confronti dei Beneficiari e di eventuali responsabili di area tematica. L'Area I è strutturata in diverse **Unità organizzative**, tra cui l'Unità organizzativa "Gestione del PON/POC Legalità 2014/2020", che cura le attività connesse alla selezione e attuazione dei progetti imputati al PON Legalità 2014-2020 e al relativo POC, in aderenza alle indicazioni del documento descrittivo del Si.Ge.Co.

Inoltre, per rispondere ad una necessità di trasparenza e per assicurare il rispetto del principio di separazione tra le funzioni di gestione e di controllo, con Convenzione perfezionata in data 28 aprile 2017, il Ministero dell'Interno ha predisposto l'**esternalizzazione delle funzioni di controllo sulle operazioni finanziate** collocando l'**Ufficio Controlli al di fuori dell'AdG**. L'Ufficio Controlli cura le attività di controllo di primo livello su tutte le operazioni finanziate dal PON ed è incardinato presso la Direzione Centrale per le risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Sempre in **tema organizzativo**, una componente che ha costituito allo stesso tempo un elemento di forza e debolezza è la forte **centralità del ruolo del Ministero dell'Interno nell'intero sviluppo del ciclo di programmazione/governance/attuazione/sorveglianza del PON**. Se da un lato questo assetto organizzativo ha garantito un maggior controllo dei processi, dall'altra la centralizzazione che ne è derivata ha determinato un maggior aggravio di lavoro da parte del personale ministeriale. Si segnala a riguardo che la "tenuta" della dotazione di personale presso le strutture incaricate della gestione è stata, in taluni momenti, messa alla prova dal concentrarsi di carichi di lavoro gravosi in periodi di tempo relativamente contenuti. In taluni casi questo è risultato il frutto delle scelte procedurali effettuate, sia rispetto alla tipologia (gli avvisi comportano fisiologicamente la necessità di gestire progetti numerosi) che rispetto ai tempi (in almeno due casi la pubblicazione di più di un avviso nello stesso giorno ha comportato che le valutazioni delle relative proposte progettuali si dovessero svolgere negli stessi intorni temporali).

Il sovraccarico del personale ha riguardato anche l'Ufficio Controlli nelle fasi di rendicontazione delle operazioni ammesse a finanziamento, in particolare le procedure inerenti la **verifica delle operazioni** (controlli di I livello) determinando strozzature in termini operativi e dilatazione dei tempi. Ne deriva un **disallineamento** tra le tempistiche indicate nel documento descrittivo del Si.Ge.Co. e quanto accade nella prassi. Secondo quanto stabilito nel Si.Ge.Co., *"l'Ufficio Controlli svolge le attività di propria competenza entro e **non oltre 20 giorni lavorativi** dalla ricezione della documentazione, con possibilità di estensione ad ulteriori 10 giorni in caso di **richiesta d'integrazioni** e/o chiarimenti in merito alla documentazione trasmessa."* Gli scambi documentali tra Ufficio Controlli e Beneficiari dovrebbero quindi avvenire in un lasso di tempo massimo pari a 20 giorni. Tuttavia, dalle interviste realizzate è emersa la difficoltà nel garantire il rispetto di tale tempistica. Inoltre, la **richiesta di integrazioni documentali** ai Beneficiari ha rallentato ulteriormente il processo, creando i cosiddetti "colli di bottiglia", determinando un rallentamento delle operazioni successive. La dilatazione dei tempi per l'espletamento delle procedure di controllo è stata altresì causata, in alcuni casi, dal mancato rispetto da parte dei Beneficiari nell'utilizzo dei **format di documentazione di spesa**, non conformi a quanto previsto nelle "Linee guida per l'attuazione delle operazioni". Da qui la necessità di una maggiore e puntuale attività di controllo che ha innescato un processo di revisione e richiesta di ulteriore di documentazione, allungando i tempi e determinando ripercussioni negative sullo stato di avanzamento della spesa del PON. Tale

problematica, connessa alla generale complessità delle procedure di controllo e verifica delle check list, non è stata al momento superata dal PON. Tuttavia, la possibilità di disporre di un periodo di ammissibilità della spesa che termina a fine 2023 per l'attuazione e la rendicontazione dei progetti, insieme alla presenza al 31.12.2021 di un "overbooking" di progetti ammessi a finanziamento (pari al 102% del costo ammesso) dovrebbe contribuire ad accelerare l'avanzamento della spesa del PON, limitando in tal modo gli effetti negativi sopra delineati.

Nel corso del periodo caratterizzato dalla **pandemia da Covid-19**, l'Amministrazione ha inoltre provveduto ad una rimodulazione delle attività e delle modalità di svolgimento dei controlli di I livello. Durante il periodo di lockdown il personale amministrativo ha lavorato incessantemente, anche in modalità smart working, garantendo così un'attività di controllo e *governance* efficace anche a distanza. Tra le attività che hanno subito maggiormente gli impatti della situazione pandemica vi è lo svolgimento delle **verifiche in loco** presso i Beneficiari. Data l'impossibilità di effettuare sopralluoghi presso questi ultimi, è stato infatti necessario attivare modalità alternative, come l'organizzazione di **web conference** che hanno consentito di svolgere le verifiche anche da remoto, mediante una **rimodulazione delle attività** che sono state ricalibrate in base alla situazione emergenziale.

Nel contesto descritto, è necessario infine sottolineare che un ruolo di primo piano nell'adeguatezza del sistema di *governance* è giocato dal **sistema informativo**, che laddove correttamente disegnato secondo i processi definiti nel Si.Ge.Co. costituisce un determinante elemento di semplificazione dell'attuazione *day by day*. Nella fattispecie, va annotato che il Programma ha visto, in corso d'attuazione, l'avvicendamento tra due sistemi, tuttora non completato: il **sistema DELFI, utilizzato dall'inizio dell'attuazione, non era, infatti, disegnato specificamente in base ai procedimenti caratteristici del PON**, con conseguenze di aggravio amministrativo soprattutto sul fronte degli obblighi di trasmissione della documentazione di rendicontazione da parte dei beneficiari, assolti non a sistema, ma inviando la documentazione necessaria tramite PEC. Questo ha determinato disallineamenti tra dato reale e dato reperibile in piattaforma. In merito, l'Amministrazione ha optato per l'adozione di un sistema informativo definito ad hoc sulle caratteristiche tipiche del programma (il sistema "ERA") che, pur risultando, teoricamente estremamente più allineato ai processi reali, sta entrando pienamente a regime solo in conclusione del periodo attuativo, anche a causa di tempi di sviluppo considerevoli (circa 3 anni), per cui non è possibile avanzare compiute osservazioni valutative.

1.3 PRINCIPALI MISURE CORRETTIVE INTRAPRESE DALL'ADG

Per fronteggiare adeguatamente i ritardi attuativi descritti nel paragrafo precedente, la misura più importante messa in atto dall'AdG riguarda l'attivazione nel corso del 2018 delle **task force territoriali** (composte da un avvocato; un esperto di fondi e un esperto tecnico – ad esempio un ingegnere o un architetto). Queste task force hanno supportato i Beneficiari nel passaggio dalla progettazione all'attuazione, fornendo supporto anche in tutte le fasi che hanno riguardato la gestione delle attività. Le task force sono state impegnate, infatti, negli adempimenti necessari alla selezione dei fornitori, nella compilazione delle schede di monitoraggio, nella redazione di format e modelli, nella sistematizzazione della documentazione da inviare all'Ufficio Controlli necessaria alla rendicontazione delle spese, etc.

L'intervento dell'Amministrazione nel supportare i beneficiari attraverso un **servizio specialistico territorializzato (la cd. "Task force territoriale") finalizzato a dirimere gli aspetti problematici sul piano tecnico – amministrativo** dei progetti è stato considerato estremamente positivo da tutti i referenti di Asse intervistati. Si tratta, infatti, di una misura, già attivata nella precedente programmazione, ma in questa ulteriormente rafforzata, che in diversi casi si è rivelata dirimente rispetto alle principali fasi strategiche del ciclo di progetto (segnatamente in relazione alla definizione della documentazione di gara, nelle successive fasi di monitoraggio e nella rendicontazione delle attività). Con l'insorgere dell'emergenza pandemica, le attività in loco sono state sostanzialmente sospese, salvo riprendere gradualmente con incontri a distanza.

Sempre in tema di supporto ai beneficiari, l'Amministrazione ha predisposto e distribuito, aggiornandole periodicamente a partire dal 2018, un manuale (le **"Linee guida per l'attuazione"**) finalizzato a illustrare organicamente il contesto normativo, gli adempimenti dei beneficiari per ciascuna fase del progetto, gli obblighi e gli altri elementi utili alla gestione progettuale. Per quanto in taluni casi si sia riscontrato che non tutti i beneficiari se ne sono avvalsi, **lo strumento di per sé risponde chiaramente e positivamente ad un'esigenza di circolazione dell'informazione e di prevenzione dei dubbi rispetto alle casistiche più ricorrenti sentita dai beneficiari.** Sulla stessa linea devono essere menzionate le iniziative (numericamente finora non particolarmente rilevanti, anche in ragione della situazione emergenziale) di comunicazione delle misure di imminente pubblicazione presso tutti i soggetti coinvolti (nella fattispecie, nella gestione dei beni confiscati), anch'esse coerenti con esigenze di chiarimento, ma anche di apertura e di partecipazione della società civile nell'attuazione. Sul medesimo tema, rientrano infine chiaramente tra i punti di forza dell'attuazione, gli sforzi compiuti dall'Amministrazione per addivenire a forme di concertazione sostanziali, laboriose nell'iter, ma effettivamente fruttuose laddove conducono all'elaborazione di misure genuinamente (e, come nel caso dell'avviso congiunto con la Regione Campania riguardo i beni confiscati, anche formalmente) condivise.

Un ulteriore elemento positivo caratterizzante l'attuazione è la previsione di un sistema di **monitoraggio rafforzato** dell'avanzamento dei progetti che, attraverso la collazione di apposite schede di monitoraggio, consente all'Amministrazione di conoscere in tempo "quasi reale" lo stato di avanzamento e le eventuali criticità insorte in corso di esecuzione. L'aggiornamento delle schede previsto è bimestrale. Nel confronto con i referenti d'Asse è emerso che risultano difforni la tempestività e la comprensione della *ratio* dell'adempimento da parte di alcuni dei beneficiari, che in taluni casi ne avrebbero evidenziato l'onerosità in termini di impegno. Sul punto, posto che il sistema è senza dubbio fondamentale per le finalità per le quali è disegnato e posto che esso potrebbe essere gradualmente integrato e/o sostituito mediante il nuovo sistema informativo e, dunque, comportare modalità sensibilmente meno impegnative in termini di tempo di compilazione, è verosimile che l'Amministrazione possa considerare di prevedere, per i progetti che dimostrano una migliore tenuta in termini di attuazione, una periodicità lievemente inferiore (per esempio, tre mesi).

Sul piano amministrativo – procedurale, la citata facoltà di scelta tra i due circuiti finanziari, di per sé teoricamente positiva in quanto consente al beneficiario di ottimizzare il centralissimo aspetto della gestione finanziaria, ha presentato come sopra illustrato in realtà sia luci che ombre, in quanto l'esito sostanziale della scelta dipende dalla capacità amministrativa e di previsione delle proprie effettive disponibilità finanziarie da parte del beneficiario. Si rimanda al paragrafo precedente per un'analisi più approfondita.

1.4 EFFICACIA DELLE MISURE CORRETTIVE INTRAPRESE

Al fine di analizzare l'efficacia e l'eshaustività delle misure correttive intraprese dall'Amministrazione per fronteggiare le criticità riscontrate nell'attuazione degli Assi, nel presente paragrafo è stata predisposta una tabella di sintesi (cfr. tabella successiva) che per ciascuna delle procedure interessate dal Sistema di Gestione e Controllo del PON che concernono direttamente le operazioni (Procedure per la selezione delle operazioni da ammettere a finanziamento; Procedure relative alla fase di attuazione dei progetti; Procedure di selezione del soggetto attuatore da parte del beneficiario; Procedure per le verifiche delle operazioni; Procedure di ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari) riporta per Asse le criticità riscontrate e le misure correttive messe in atto dall'Amministrazione.

Dall'analisi sembra che **gli interventi predisposti dall'AdG per limitare i ritardi siano stati, nella grande maggioranza dei casi, efficaci**: l'AdG ha infatti messo in atto diverse misure correttive in tutti i diversi passaggi attuativi (dalla selezione dei progetti alla rendicontazione delle spese), la maggior parte delle quali hanno contribuito alla risoluzione della criticità riscontrata (si vedano le celle evidenziate in verde nella tabella). Queste misure si sostanziano principalmente, come già menzionato, nel supporto fornito ai beneficiari dalle Task Force territoriali.

Solo in pochi casi le soluzioni intraprese, sebbene abbiano contribuito a una riduzione dei ritardi, non hanno consentito un pieno superamento degli stessi (si vedano le celle evidenziate in giallo nella tabella). È il caso dei ritardi dovuti all'eccessiva burocratizzazione del Si.Ge.Co (presumibilmente superabili con l'entrata in funzione del Sistema informativo ma per il quale ci vorrà ancora tempo per osservare i risultati al fine di superare la prima fase di assestamento) e alcuni casi specifici in cui l'intervento delle task force territoriali non ha consentito il pieno superamento dei ritardi (è il caso dell'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere alle necessità dei Comuni beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha creato problemi, in particolare per le Prefetture).

Poche sono le criticità individuate e non risolte (si vedano le celle evidenziate in grigio nella tabella). Queste afferiscono principalmente al primo step attuativo (selezione delle proposte) e fanno riferimento ai ritardi accumulati dall'AdG a causa del carico di lavoro eccessivo rispetto al personale disponibile nell'espletamento delle procedure di valutazione comparativa. L'eccessivo carico di lavoro dell'Ufficio Controlli e la carenza di personale spiegano anche i ritardi non risolti rispetto allo step della verifica delle operazioni.

Rispetto all'Asse 3, si segnala infine una ulteriore iniziativa messa a punto dall'AdG, che ha riguardato la **rilevazione dei fabbisogni tecnici e organizzativi dei Comuni beneficiari** di progetti di riqualificazione di beni confiscati per la definizione di un'azione di rafforzamento della loro capacità amministrativa. Si tratta tuttavia di un'azione che non ha avuto seguito a causa del sopraggiungere della pandemia da Covid-19 che ne ha condizionato il prosieguo. Tale iniziativa non è pertanto riportato nella tabella di sintesi alla pagina seguente.

Tabella - Interventi promossi per ridurre i tempi e i costi per ciascun Asse nei diversi step attuativi e loro adeguatezza percepita

| | Procedure per la selezione delle operazioni da ammettere a finanziamento | Procedure relative alla fase di attuazione dei progetti | Procedure di selezione del soggetto attuatore da parte del beneficiario | Procedure per le verifiche delle operazioni | Procedure di ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari |
|--|--|---|---|--|---|
| Asse 1 (FESR) | Per velocizzare le tempistiche di selezione, sono state incorporate a monte iniziative dei beneficiari, dotati di adeguata capacità amministrativa, che avevano già avviato alcune fasi di attività (quindi con un'idea realizzativa già qualificata). Questa procedura ha permesso di acquisire progetti in parte definiti per adeguarli e migliorarli secondo le esigenze specifiche e gli obiettivi del Programma. | Per porre rimedio alle scarse capacità amministrative della Prefettura di Caserta , coinvolta in un progetto, è stata attivata una Task force territoriale (attiva anche a distanza durante la pandemia) che ha rappresentato un valido supporto. | Per ridurre le tempistiche delle procedure di gara con Consip è stato talvolta adottato un principio (contenuto nelle "Linee guida per gli stati membri sulle verifiche di gestione") dove si prevede che se la gara è stata già controllata dagli uffici preposti di altre PA, diventa possibile "adottare" il medesimo controllo per la gara specifica del Programma; tale misura ha consentito di evitare i "doppi controlli". | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. |
| Rispetto all' eccessiva burocratizzazione generata dal SiGeCo , il nuovo sistema informativo ERA dovrebbe dare un contributo rilevante poiché abbatta la carta e digitalizza i processi tra tutti i soggetti (ufficio gestione, ufficio controlli, beneficiari, ecc.); tuttavia, tale sistema è operativo solo a fine programmazione | | | | | |
| Asse 2 (FESR) | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Per rispondere alla diffusa lentezza dimostrata dai beneficiari nel passare dalla progettazione all'attuazione (con ritardi conseguenti anche sull'attivazione delle procedure di gara) sono state attivate Task force territoriali di esperti (attive anche a distanza durante la pandemia), che hanno garantito alleggerimento degli oneri per l'amministrazione centrale e maggiore commitment dei beneficiari. | Al fine di assistere i beneficiari nelle procedure di gara CONSIP, le task force territoriali di esperti hanno fornito assistenza anche nella preparazione della documentazione di gara , con risultati positivi in termini di riduzione del rischio di ricorsi (come emerge nel caso del consorzio ASI). | Permane una criticità relativa all' aggravio di controlli da parte dell'AdG , dovuto al notevole ricorso di rimodulazioni progettuali (rispetto alle tempistiche di attuazione e revisione delle procedure di selezione dei fornitori). | L'introduzione del nuovo sistema informativo ERA dovrebbe consentire il superamento della problematica relativa alla trasmissione dei documenti di rendicontazione prodotti dai beneficiari, che vengono trasmesse al di fuori del Sistema Informativo utilizzato in precedenza portando ad un aggravio delle attività di verifica (anche in termini di completezza documentale) da parte dell'Amministrazione . Tuttavia, tale sistema è operativo solo a fine programmazione. |
| Asse 3 (FESR) | Permane una criticità relativa alla carenza di personale dell'AdG dedicato alla selezione dei progetti , aggravata dalla necessità di ricorrere a figure tecniche per l'analisi delle complesse proposte progettuali. | Per rispondere alla debolezza strutturale delle Amministrazioni beneficiarie (deficit di capacità principalmente nella fase di progettazione), oltre a fornire una dettagliata documentazione di accompagnamento, sono state costituite delle Task force territoriali, il cui organico è stato però inferiore alle esigenze dei Comuni ; a causa dell'ingente carico di lavoro, tali task force (attive anche a distanza durante la pandemia) hanno dovuto operare "su richiesta" e non in modo continuativo. È stato inoltre implementato un monitoraggio rafforzato , che, sebbene utile al presidio delle attività, ha comportato rigidità e ulteriore carico di lavoro per le Amministrazioni. | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Permane una criticità relativa alla carenza di personale dell'Ufficio controlli che determina un notevole allungamento dei tempi per la verifica dell'ammissibilità delle spese . Per rispondere alle difficoltà riscontrate dai Comuni nell' ottenimento della polizza fidejussoria necessaria al ricevimento dell'anticipo (secondo il circuito finanziario indiretto), è stato prevista una consulenza specifica delle Task force su questo aspetto . |
| Asse 4 (FSE) | Non sono stati rilevati interventi correttivi per porre rimedio ai forti aggravii dei carichi di lavoro sulle strutture di gestione verificatisi nelle fasi di selezione nelle procedure competitive ad evidenza pubblica, anche a causa della sovrapposizione dei tempi delle valutazioni (ora comunque concluse). | Per far fronte alla scarsa preparazione dei soggetti privati nella gestione amministrativa , e alla carenza di personale dei soggetti pubblici (in particolare piccoli Comuni), è stata prevista un' azione di supporto da parte di Task Force dedicate al supporto negli aspetti amministrativi. Tali attività si sono adattate progressivamente al nuovo contesto pandemico, prevedendo soluzioni a distanza, anche se non alla medesima velocità per tutti i beneficiari. | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Permane una criticità relativa alla mole di documentazione di rendicontazione da produrre (per i beneficiari) e da controllare (per l'Ufficio controlli) dovuta alle regole del FSE e alla relativa comprensione delle stesse da parte dei beneficiari. | Per rispondere alle difficoltà dei beneficiari in merito alla rendicontazione, è stato previsto un supporto delle Task Force anche in questo senso, a cui si sono aggiunte misure di semplificazione dei costi, e in particolare dei costi forfetari . Inoltre, è stato rimodulato il bando relativo al supporto alle vittime di racket e usura , al fine di dirimere alcuni dubbi emersi sul tema della rendicontazione dei consulenti. |

| | Procedure per la selezione delle operazioni da ammettere a finanziamento | Procedure relative alla fase di attuazione dei progetti | Procedure di selezione del soggetto attuatore da parte del beneficiario | Procedure per le verifiche delle operazioni | Procedure di ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari |
|---------------|---|---|---|--|---|
| | | Sono state distribuite delle linee guida per l'attuazione e la rendicontazione dei progetti, aggiornate nelle fasi più avanzate dell'attuazione per adattarle al dato reale . Nonostante questo, dalle consultazioni del referente di Asse con alcuni beneficiari è emerso che non tutti i beneficiari hanno consultato questo strumento . | | Per limitare i ritardi causati dalle modifiche necessarie ad adattare i progetti ad alcuni cambiamenti di contesto (modifiche alla normativa sui migranti entrate in vigore con il Decreto Sicurezza del 2018 e impossibilità di svolgere attività in presenza a causa della pandemia), l'Amministrazione si è impegnata ad approvare celermente le rimodulazioni dei progetti . | |
| Asse 5 (FSE) | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Nel caso dei beneficiari diversi dalle Prefetture, il supporto fornito agli stessi nelle attività di raccolta, verifica della documentazione e utilizzo dei template tramite le task force territoriali , è stato adeguato e ha favorito la ripresa e la prosecuzione delle attività durante il periodo di emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19. Le Task Force attivate non hanno consentito di porre rimedio in maniera totalmente efficace ai ritardi accumulati dalle Prefetture , che in maniera maggiore rispetto ad altri beneficiari hanno avuto difficoltà nelle fasi di perfezionamento contrattuale, gestione e monitoraggio degli interventi a causa dell'emergenza pandemica (hanno dovuto impiegare il personale in attività aggiuntive riducendo la disponibilità di risorse ai progetti finanziati sul PON Legalità). | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Permane una criticità relativa ai ritardi accumulati dall'Ufficio Controlli correlati alle procedure di approvazione della documentazione presentata dai beneficiari nell'ambito della fase di stipula e perfezionamento del contratto con il soggetto attuatore. | I numerosi ritardi riscontrati nella fase procedurale dei pagamenti sono stati soprattutto causati da problemi nella trasmissione dei documenti da parte dei beneficiari tenendo conto della procedura prevista dal circuito finanziario diretto . La Task Force territoriale ha supportato i beneficiari nella fase di rendicontazione. Come evidenziato nella fase attuativa, anche in questo caso l'intervento della Task Force non è stato sufficiente a rimediare alle difficoltà evidenziate dalle Prefetture . |
| | Rispetto all' eccessiva rigidità delle procedure di monitoraggio previste dal SIGeCo, come l'onere di compilare numerosi e complessi template , il nuovo sistema informativo ERA dovrebbe dare un contributo rilevante poiché digitalizza e semplifica le procedure. Tuttavia, tale sistema è operativo solo a fine programmazione. | | | | |
| | Permane una criticità relativa alla carenza di personale dell'AdG , per la quale non sono stati rilevati interventi correttivi mirati. | | | | |
| Asse 7 (FESR) | Permane una criticità relativa ai tempi molto lunghi di preparazione degli atti e valutazione comparativa delle numerose proposte che caratterizzano gli avvisi ad evidenza pubblica . | Per far fronte alla scarsa capacità amministrativa dei beneficiari di piccole dimensioni (come i Comuni), dovuta anche a una carenza di personale , sono state implementate delle task-force territoriali a supporto dei soggetti beneficiari . Infine, per evitare che a causa di ritardi attuativi alcuni progetti non si concludano nei tempi previsti dalla Programmazione, i referenti di Asse hanno attivato un costante monitoraggio per individuare i progetti più critici e valutare lo spostamento a valere sul POC , che ha limiti temporali meno stringenti. | Dall'attività di valutazione non sono emersi ritardi e conseguenti interventi correttivi per questo step attuativo. | Al fine di adattare i progetti ad un significativo cambiamento di contesto (riduzione dei possibili destinatari causata dalle modifiche alla normativa sui migranti entrate in vigore con il Decreto Sicurezza del 2018), e di identificare obiettivi realistici, una fase iniziale delle attività (da parte dei beneficiari e dell'Amministrazione) è stata finalizzata alla revisione dei target di progetto . | Al fine di ovviare alla questione dei ritardi in fase di rendicontazione , soprattutto dovuti alla scarsa capacità amministrativa di beneficiari e soggetti attuatori (caricamento della documentazione richiesta dal circuito finanziario indiretto) sono state attivate un'assistenza continuativa ai referenti centrali e delle task-force territoriali per i beneficiari . Questa attività si è intensificata con la fase della pandemia, attraverso interlocuzioni a distanza. |

Fonte: elaborazione del valutatore sulla base delle interviste svolte ai Referenti dell'Amministrazione

Legenda: verde – sono state implementate misure efficaci nel fronteggiare i ritardi; giallo - sono state implementate misure correttive, ma queste non si sono rivelate totalmente sufficienti o i cui effetti non sono ancora rilevabili; grigio – non sono stati rilevati interventi correttivi mirati

1.5 CONCLUSIONI E INDICAZIONI

Dalle analisi svolte emergono luci e ombre riguardo la governance del PON Legalità che, sebbene portino ad esprimere un giudizio complessivamente positivo nelle scelte di gestione dell'Amministrazione evidenziano diversi punti di attenzione sia per la conclusione dell'attuale ciclo di programmazione sia per il periodo 2021-2027.

Rispetto all'Assetto organizzativo del PON Legalità 2014-2020

Una componente che ha costituito allo stesso tempo un elemento di forza e debolezza è la forte **centralità del ruolo del Ministero dell'Interno nell'intero sviluppo del ciclo di programmazione/governance/attuazione/sorveglianza del PON**. Se da un lato questo assetto organizzativo ha garantito un maggior controllo dei processi, consentendo di superare alcune difficoltà legate al coinvolgimento di mediatori verificatesi nella programmazione 2007-2013, dall'altra la centralizzazione che ne è derivata ha determinato un maggior aggravio di lavoro da parte del personale ministeriale, evidenziando la carenza di personale dedicato soprattutto nei casi in cui si sono verificati sovrapposizioni delle tempistiche di attivazione delle misure finanziate e per i controlli.

Indicazioni per la programmazione 2021-2027:

- considerando la complessità delle operazioni e dei flussi procedurali ad esse connesse, sarebbe opportuno **prevedere un rafforzamento dell'organico degli uffici ministeriali**, sia in termini numerici che in termini di competenze professionali, anche al fine di garantire l'efficace espletamento delle procedure di attuazione e rendicontazione;
- ove possibile, **programmare le tempistiche di attivazione** delle misure secondo una scansione temporale **attenta ad evitare sovrapposizioni tra misure gravanti, in termini di gestione, sulle stesse strutture**.

Rispetto alle procedure previste dal Sistema di Gestione e Controllo

L'impianto complessivo del SIGECO **risulta conforme alle prescrizioni regolamentari**:

- Sono individuate tre diverse Autorità del Programma (AdG, AdC e AdA) separate e funzionalmente indipendenti. La rappresentazione complessiva dei ruoli e delle funzioni in essere alle diverse Autorità del Programma **risulta efficace**.
- I documenti predisposti dall'AdG descrivono in **maniera chiara ed esaustiva** la conformazione dell'assetto organizzativo, degli strumenti e delle procedure adottate per assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la loro sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa vigente applicabile.
- Le procedure di selezione, attuazione, controllo, rendicontazione e monitoraggio degli interventi risultano **adeguatamente formalizzate** e sono accompagnate dalla manualistica di dettaglio allegata al SIGECO, che comprende gli strumenti operativi (es. check list, piste di controllo, etc) a supporto dei soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione e attuazione del Programma.

In **fase di attuazione** si sono tuttavia verificate strozzature dei flussi di lavoro nella fase di controllo delle spese rendicontate dai Beneficiari a causa della complessità delle check-list (a sua volta connessa alla complessità e numerosità degli adempimenti previsti dal quadro regolamentare della CE, ad es. Reg. (UE) n. 1303/2013). La complessità delle check list è infatti

tra gli elementi identificati da molti soggetti intervistati quale fattore critico del processo attuativo dell'attuale PON.

L'attuazione del Si.ge.co ha inoltre risentito della lunghezza nei tempi dell'entrata a regime del Sistema Informativo del PON (Sistema Informativo "ERA"). In attesa del Sistema Informativo ad hoc per il Programma, l'utilizzo Sistema Informativo dell'Agenzia per la Coesione (DELFI) ha creato diversi problemi in quanto gli obblighi di rendicontazione dei beneficiari venivano assolti non a sistema, ma inviando la documentazione necessaria tramite PEC con implicazioni negative circa la qualità del dato e più in generale per il monitoraggio considerando che non erano previsti obblighi di comunicazione relativi alle spese sostenute.

L'adozione del nuovo **Sistema Informativo "ERA"** basato sull'informatizzazione delle procedure organizzative, si auspica possa facilitare lo scambio di dati tra centro e periferia. Il Si.Ge.Co potrà trovare una sua attuazione informatizzata e digitalizzata attraverso l'utilizzo sistematico delle funzionalità di scambio, comunicazione, archiviazione informativa previste dal sistema ERA fin dall'avvio del prossimo ciclo di programmazione².

Indicazioni per la programmazione 2021-2027:

- nel rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa europea in tema di controlli di I livello, appare opportuna un'attenta riflessione su possibili strategie per una parziale **semplificazione degli strumenti di controllo** (ad es. check list) utilizzati nel ciclo 2014-2020, anche mediante il pieno utilizzo del nuovo Sistema Informativo ERA.
- prevedere un **allineamento preventivo tra sistema informativo ERA e prima versione del nuovo Si.Ge.Co.**, onde consentire una gestione pienamente informatizzata del procedimento con evidenti miglioramenti in termini di efficienza procedimentale, di rappresentatività dei dati e di minimizzazione dei trasferimenti documentali e, in generale, dell'errore materiale connesso con l'utilizzo di strumenti e piattaforme diverse.

Rispetto ai ritardi attuativi dei beneficiari e le misure intraprese per la loro riduzione

Alla luce del fatto che le principali criticità appaiono principalmente ascrivibili alla capacità amministrativa dei beneficiari e ad alcuni disallineamenti tra procedure reali e "teoriche", si ritiene che le azioni intraprese dall'Autorità di gestione, con particolare riferimento al potenziamento delle task force territoriali, all'introduzione del nuovo sistema informativo e all'introduzione del monitoraggio rafforzato, **siano nel complesso adeguate e vadano ulteriormente implementate** per facilitare il Programma nel prossimo biennio.

In particolare, l'attivazione da parte dell'Amministrazione **delle task force di Assistenza Tecnica territoriali** ha giocato un ruolo fondamentale non solo nel supportare i Beneficiari in fase di definizione di proposte progettuali il più possibile sostenibili e cantierabili, ma anche nelle fasi

² Tale strumento può contribuire a semplificare e migliorare le seguenti procedure previste dal SIGECO: procedure per la raccolta, registrazione e conservazione dei dati; procedure di ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari; procedure per garantire una pista di controllo e un sistema di archiviazione adeguato; procedure per la conservazione dei documenti giustificativi di spesa

successive, in cui il supporto ha riguardato molteplici aspetti legati alla gestione e attuazione dei progetti.

Nonostante tali task force abbiano costituito una risposta efficace ai ritardi nella gran parte dei casi, permangono delle situazioni in cui il loro intervento non è stato risolutivo, in particolare nel caso dei ritardi attuativi registrati sull'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere alle necessità dei Comuni beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha inciso pesantemente sulle criticità riscontrate dalle Prefetture beneficiarie nell'attuazione dei progetti. Andrà pertanto posta attenzione al fine della chiusura del presente ciclo di programmazione all'avanzamento della spesa, soprattutto di questi due Assi.

A questo riguardo, l'Amministrazione si è già attivata individuando, attraverso il **monitoraggio rafforzato**, i progetti che a causa dei ritardi nell'attuazione potrebbero non concludersi entro i termini previsti dal PON, valutando quindi la possibilità di uno spostamento di questi sul POC (Piano Operativo Complementare). Tale spostamento genererà delle economie sul PON che andranno tempestivamente riallocate. Questo, per quanto debba essere un elemento da tenere sotto costante controllo, dovrebbe essere reso possibile dal fatto che l'Amministrazione ha già ammesso a finanziamento un numero consistente di progetti in "over booking", che potranno pertanto essere attivati velocemente qualora ci fosse disponibilità di risorse.

Benché sia opinione del valutatore che il monitoraggio rafforzato faciliti la sorveglianza, esso incontra alcune resistenze da parte dei beneficiari per i quali è considerato un onere aggiuntivo.

Indicazioni per la chiusura della programmazione 2014-2020:

- Considerato l'approssimarsi della chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 e la necessità di raggiungere la spesa entro il 2023, rafforzare, con un ultimo sforzo finanziario e organizzativo, le task force territoriali in modo che possano supportare i beneficiari ad accelerare vari processi di portata a termine e chiusura delle attività. Questa attività si rende ancor più opportuna alla luce dell'entrata a regime del nuovo Sistema informativo e alla luce delle economie che potranno essere generate dallo spostamento di alcuni progetti sul POC, con il conseguente avvio di nuovi progetti sul Programma.

Indicazioni per la programmazione 2021-2027:

Per il prossimo periodo di programmazione, sulla base delle lezioni apprese, possono essere espressi i seguenti suggerimenti:

- la conferma e, laddove possibile, il rafforzamento del **supporto specialistico** presso i beneficiari (la "**Task force territoriale**"), intervento che potrebbe, tuttavia, essere preceduto e/o affiancato da **un'attività di formazione** che consenta di ridurre progressivamente la dipendenza dei beneficiari dal servizio;
- in parallelo a quanto sopra, la programmazione di una tempestiva e capillare azione di **comunicazione delle modalità di gestione attese** da parte dei beneficiari, anche attraverso seminari, workshop e la predisposizione di contenuti facilmente accessibili, eventualmente anche online;
- la ricerca di un ancora maggior **coinvolgimento dei potenziali beneficiari nelle fasi di disegno** della misura, attività propedeutica, anche, ad una maggiore comprensione dei

meccanismi amministrativi che l'attività comporterà in fase di attuazione (rafforzando anche in questo caso un intervento già sperimentato in taluni casi dall'Amministrazione, ma non pienamente dispiegato anche in ragione dell'emergenza pandemica);

- la previsione di azioni di **promozione attiva e di pubblicizzazione** delle misure, soprattutto laddove esse siano rivolte ai privati o in ogni caso laddove l'ampia diffusione della conoscenza della misura sul territorio possa agevolare l'attuazione.

I ritardi attuativi riscontrati si distinguono anche in parte in base alla natura degli interventi. Se per gli interventi finanziati sul FSE, le difficoltà dei beneficiari si riferiscono prevalentemente alla rendicontazione, nel caso degli interventi finanziati con il FESR (nello specifico nei casi degli Assi 1 e2), si sono verificati rallentamenti soprattutto nella fase di selezione del soggetto attuatore da parte del beneficiario a causa dell'esaurimento delle risorse sulle Convenzioni Consip alle quali le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PON hanno aderito.

Indicazioni per la programmazione 2021-2027:

Un ulteriore suggerimento, specificamente rivolto al miglioramento della gestione delle gare, riguarda, invece, la verifica della fattibilità **di una Convenzione Consip con risorse dedicate in via esclusiva alla progettazione comunitaria/di Programma**, finalizzata ad evitare uno dei problemi verificatisi nell'attuale programmazione e determinato dall'esaurimento delle risorse sulle Convenzioni alle quali le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PON hanno aderito secondo le proprie tempistiche.

2 L'EFFICACIA DEGLI STRUMENTI ADOTTATI PER MITIGARE IL RISCHIO DI FRODE

2.1 DESCRIZIONE DEGLI STRUMENTI ADOTTATI PER MITIGARE IL RISCHIO FRODE

Le Linee guida attuative³ della Commissione Europea prevedono che durante lo svolgimento dei Programmi Operativi Nazionali – idealmente ogni due anni - l'Autorità di Gestione svolga un'analisi dei rischi di frode relativi ai processi chiave dell'esecuzione degli stessi, valutandone la probabilità e l'impatto. Lo scopo è quello di individuare i rischi specifici per i quali non sono state prese misure sufficienti a portare la probabilità o l'impatto dell'attività potenzialmente fraudolenta a un livello accettabile; la valutazione funge da base per colmare queste lacune, mediante la selezione di misure antifrode efficaci e proporzionate dall'elenco dei controlli raccomandati dalla Commissione per l'attenuazione del rischio.

Al fine della valutazione, la Commissione fornisce uno strumento denominato “**Scheda analisi ambiente rischio e frode**” nella forma di un documento Excel, precompilato con degli specifici rischi di frode che devono essere valutati in relazione al Programma, e che sono stati determinati in base alle conoscenze dei casi di frode riscontrati in precedenza nell'ambito della politica di coesione, nonché ai meccanismi di frode conosciuti e ricorrenti. Tali rischi riguardano le principali situazioni in cui i processi fondamentali di attuazione dei programmi sono più esposti all'azione di persone od organizzazioni fraudolente, la valutazione dell'eventuale probabilità e gravità di tali situazioni e le azioni intraprese dalle Autorità di Gestione per farvi fronte. L'accento è posto su quattro processi fondamentali, considerati quelli maggiormente esposti a rischi di frode specifici: la selezione dei richiedenti, l'attuazione e la verifica delle operazioni, la certificazione e i pagamenti, e l'aggiudicazione diretta⁴. Come previsto dalle linee guida europee, l'Autorità di Gestione del PON Legalità 2014-2020 ha istituito a fine 2017⁵ una **Squadra Intersettoriale per la Valutazione del Rischio** (di seguito chiamata Squadra) con il compito di utilizzare lo strumento per analizzare i rischi connessi alle potenziali frodi del Programma. Essa è composta da un coordinatore e da otto componenti, rappresentanti degli Uffici maggiormente coinvolti nei processi con un più elevata probabilità di frode. La Squadra si è servita dello strumento fornito dalla Commissione, descrivendo dettagliatamente i passaggi della valutazione svolta nella “**Relazione sulla valutazione del rischio frode**”⁶.

Come suggerito dalle linee guida EGESIF (European Group of Experts in Structural and Investment Funds), la Squadra **ha ritenuto opportuno aggiornare lo strumento contestualmente all'esecuzione del Programma** in occasione dell'inserimento di novità procedurali nel Sistema gestione e controllo. Tuttavia, non si registrano differenze significative dal punto di vista dei livelli di rischio ottenuti a fronte dei controlli effettuati. Inoltre, lo strumento ha recepito le

³ EGESIF_14-0010-final del 18/12/2014 - Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri

⁴ EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 - Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate

⁵ con Decreto prof. n. 555/SM/U/003873/2017 del 15 novembre.

⁶ Sia la “Scheda analisi ambiente rischio e frode” che la “Relazione sulla valutazione del rischio frode” sono state analizzate per la stesura del presente rapporto.

valutazioni emesse in occasione degli audit dei sistemi e ha fornito le integrazioni richieste dall'Autorità di Audit, che si sono sempre archiviate con esito positivo. La versione della Scheda analisi ambiente rischio e frode analizzata allo scopo di redigere il presente rapporto è dunque il risultato delle novità e delle esigenze emerse contestualmente all'esecuzione del Programma. Coerentemente con quanto previsto dalla metodologia della Commissione Europea, il processo di autovalutazione del rischio frode si è svolto secondo le seguenti fasi:

1. **Quantificazione della probabilità e dell'impatto di rischi di frode specifici (rischio lordo).** La Squadra ha quantificato la probabilità e l'impatto dei rischi di frode riportati nel modello, assegnando un punteggio da 1 a 4 per ciascun rischio dei quattro ambiti sopraelencati (la selezione dei richiedenti, l'attuazione e la verifica delle operazioni, la certificazione e i pagamenti, e l'aggiudicazione diretta). In questa attività i funzionari hanno tenuto conto dei controlli già previsti sia dal sistema procedurale del PON, sia all'interno del sistema di gestione del Ministero dell'Interno. Rispettando quanto auspicato dalle linee guida europee, la Squadra ha modificato – sebbene solo marginalmente – alcuni controlli per adattarli alle fattispecie del PON Legalità⁷. Similmente, ha inserito un rischio aggiuntivo rispetto a quelli proposti dallo strumento, relativo all'utilizzo improprio dell'affidamento in house, ritenendolo pertinente alla specificità del Programma. Moltiplicando i valori assegnati alla probabilità e all'impatto è stato quantificato il rischio "lordo" che le situazioni di frode si verificano: ad eccezione di due, a tutti gli altri rischi è stato assegnato un punteggio tra 4 e 6 (su una scala da 1 a 16), rientrando dunque nella categoria dei rischi "significativi"⁸;
2. **Valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo.** Questa fase ha previsto di descrivere il funzionamento di ciascun controllo, dettagliando cioè come è previsto che riduca il rischio lordo, di individuare la regolarità con cui esso viene effettuato e di assegnare un giudizio alla sua efficacia (basso, moderato, elevato). **La Squadra ha giudicato elevata o moderata l'efficacia del 98% dei controlli**, prevedendo dei controlli alternativi nel Piano d'Azione per tutti quelli identificati con efficacia "bassa". La Squadra ha inoltre ritenuto di eliminare alcuni controlli poiché non pertinenti nel contesto del PON Legalità, esplicitando per ognuno delle procedure sostitutive che permettessero di mitigare il rischio frode in maniera analoga;
3. **Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale (rischio residuo).** In linea con l'efficacia attribuita ai controlli esistenti – quasi sempre collocata a livelli compresi tra "moderato" ed "elevato" – **tutti i punteggi netti legati al rischio di frode rientrano nella fascia "tollerabile"** (ovvero con un punteggio tra 1 e 3). In un simile scenario, le linee guida europee non prevedono l'obbligo di adottare specifici Piani di Azione, ovvero di inserire dei controlli aggiuntivi allo scopo di intensificare la mitigazione del rischio che si verificano situazioni fraudolente⁹. Nonostante ciò, la Squadra ha comunque ritenuto

⁷ Per esempio, eliminando alcune parti dei controlli poiché non pertinenti alle fattispecie del PON, o precisando il ruolo del Ministero dell'Interno nell'esecuzione delle attività di controllo.

⁸ L'allegato 1 della "EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 - Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" identifica la classificazione del punteggio totale di rischio (sia netto che lordo) come la seguente: da 1 a 3 "tollerabile", da 4 a 6 "significativo", da 8 a 16 "critico".

⁹ La compilazione del Piano di Azione è obbligatoria qualora il rischio netto sia "significativo" (cioè con un punteggio tra 4 e 6) o "critico" (cioè con un punteggio tra 8 e 16).

opportuno compilare il Piano di Azione per alcuni rischi, al fine di rafforzare i controlli afferenti alle procedure interne, sia del Programma che dell'Autorità di Gestione. In altre parole, la presenza di un efficace ed elevato livello di controlli intrinseco nelle caratteristiche del Programma e dei suoi beneficiari, non è stato ritenuto dalla Squadra come una riduzione di onere nelle attività di controllo, bensì come uno stimolo a perfezionare le procedure esistenti (cfr. par. 3.1.3.2).

2.2 L'EFFICACIA DEGLI STRUMENTI ADOTTATI E LE IMPLICAZIONI IN TERMINI GESTIONALI

Lo strumento fornito dalla Commissione, così come descritto nel paragrafo precedente, **è stato ampiamente apprezzato dalla Squadra intersettoriale per la valutazione del rischio**, che lo ha trovato utile agli scopi di valutazione e mitigazione dei potenziali fenomeni di frode. Dall'intervista collettiva realizzata con la Referente della Squadra e un membro dell'Assistenza Tecnica, è emerso come lo strumento sia esaustivo dei rischi connessi ai possibili scenari fraudolenti. L'efficacia dello strumento risiede, secondo la Squadra, nella mappatura di tutti i processi, e nella divisione dei rischi secondo le quattro fasi procedurali principali. I funzionari incaricati reputano lo strumento efficace anche per la sua adattabilità, che consente di modificare i rischi proposti dalla Commissione e aggiungerne di nuovi a seconda delle specificità del programma. Come detto, la Squadra si è servita di questa possibilità aggiungendo un rischio ritenuto pertinente alla specificità del Programma (utilizzo improprio dell'affidamento in house). Inoltre, la Squadra ha ritenuto molto utile al processo di mitigazione dei rischi di frode l'utilizzo del database ARACHNE, lo strumento fornito dalla Commissione attraverso il quale è possibile l'estrazione e l'arricchimento dei dati provenienti da tutte le Autorità di Gestione dei Programmi FSE e FESR¹⁰.

Dal punto di vista gestionale, la mitigazione del rischio di frodi del PON Legalità ha presentato un aspetto particolarmente virtuoso della governance del Programma: **l'adozione di un approccio di costante monitoraggio**. La Squadra ha percepito, fin dall'inizio del Programma, questa attività come un lavoro continuativo, da svolgere *in progress* con l'attuazione di tutte le fasi, e mai come un adempimento formale circoscritto in uno specifico periodo di tempo. Ciò è dimostrato dall'impegno da parte della Squadra nell'aggiornare le attività di controllo del rischio di frode contestualmente agli sviluppi del Programma, acquisendo le novità apportate al sistema di gestione e controllo. Infatti, la Scheda di analisi ambiente e rischio frode è stata aggiornata con l'introduzione di modifiche al Si.ge.co, realizzando una seconda versione dello strumento.

Inoltre, ha costituito un aspetto positivo ai fini della gestione la **composizione multidisciplinare della Squadra** introdotta a partire dalla Programmazione corrente, che raggruppa funzionari provenienti da diversi Uffici e Dipartimenti¹¹. Secondo gli intervistati, il carattere eterogeneo delle competenze ha assicurato un contributo diversificato ed efficace al servizio delle attività di mitigazione del rischio frode.

A completamento dell'analisi delle implicazioni gestionali dello strumento, è utile sottolineare alcuni aspetti che hanno favorito la mitigazione del rischio, sia in termini di caratteristiche del

¹⁰ Relazione Annuale 2020 – Co.L.A.F. (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE)

¹¹ Fanno parte della Squadra Intersettoriale per la valutazione del Rischio i rappresentanti degli Uffici maggiormente coinvolti nei processi con un più elevato rischio di frode e/o dal personale degli Uffici da loro appositamente delegato.

PON, sia relativamente ad alcune scelte dell'Autorità di Gestione. In riferimento alle prime, il PON Legalità – più di altri programmi – presenta un'attenzione intrinseca al contrasto di fenomeni fraudolenti, in ragione della sua natura specifica, incentrata sul tema stesso della legalità e della lotta all'infiltrazione mafiosa. Infatti, questo Programma ha riservato una particolare attenzione alla valutazione dei rischi legati alla frode rispetto ad altri Programmi gestiti dal Ministero dell'Interno co-finanziati con Fondi Europei¹². Un'ulteriore peculiarità che, a parere degli intervistati, favorisce la mitigazione dei rischi è la **presenza prevalente di beneficiari pubblici** (pari al 91% del totale dei beneficiari¹³), **tra cui Amministrazioni centrali ed enti locali**, che sono normalmente sottoposti a procedure di controllo ordinarie correlate alla loro natura pubblica e che quindi contribuiscono positivamente anche al controllo dei rischi dei fenomeni legati alla frode.

D'altro canto, anche determinate **scelte dell'Autorità di Gestione in merito all'attuazione del Programma** hanno contribuito ulteriormente alla mitigazione del rischio di frodi. In particolare, alcune delle procedure considerate più a rischio di infiltrazione di fenomeni fraudolenti – come le procedure di appalto caratterizzate da una limitata apertura al mercato – sono state escluse dal PON Legalità a fronte dell'esperienza della precedente Programmazione. Un'altra decisione dell'Autorità di Gestione che ha costituito un valore aggiunto nella gestione delle attività è stata l'istituzione di un **controllo centralizzato tramite la creazione di un dipartimento autonomo e indipendente** rispetto a quello di gestione. Infatti, mentre precedentemente i controlli erano realizzati da ciascun responsabile delle attività contestualmente ai propri incarichi di gestione delle procedure, per il PON Legalità 2014-2020 i controlli sono stati centralizzati in capo ad una singola e unica Squadra che garantisce l'indipendenza delle attività di mitigazione delle frodi rispetto alle attività di gestione. La Referente della Squadra intersettoriale per l'autovalutazione dei rischi riferisce che tale scelta è stata apprezzata e ritenuta efficace sia dalla Commissione europea che dall'Autorità di Audit. Inoltre, assumono un ruolo fondamentale **gli strumenti di controllo** previsti dal Programma, come la natura particolarmente rigida e articolata delle checklist utilizzate, che vengono anche aggiornate in itinere al fine di mappare tutti i possibili rischi. Infine, anche alcune procedure ordinarie del Ministero dell'Interno fungono da deterrenti alla possibilità di incorrere in fenomeni fraudolenti, quali il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e il Codice di Comportamento dei Dipendenti del Ministero dell'Interno.

2.3 CONCLUSIONI E INDICAZIONI

Lo strumento per la valutazione dei rischi di frode utilizzato nell'ambito del PON Legalità **si è rivelato efficace alla mitigazione di tali rischi**. Infatti, i soggetti incaricati della valutazione hanno espresso soddisfazione non solo rispetto all'utilità dello strumento, ma anche, più in generale, all'impostazione strutturata di questa attività così come regolata nella

¹² La Referente della Squadra intervistata nell'ambito della presente valutazione ha sottolineato che, a suo avviso, il PON Legalità ha dedicato un'attenzione maggiore all'autovalutazione del rischio frodi rispetto ad altri Programmi gestiti dal Ministero dell'Interno co-finanziati con Fondi Europei, nello specifico il Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014-2020 e il Fondo Sicurezza Interna (ISF) 2014-2020. Questo dipende presumibilmente anche dalle diverse disposizioni comunitarie che regolano gli adempimenti dei fondi Strutturali di Investimento Europei facenti capo alla DG Regio della Commissione Europea (che finanziano, tra gli altri, il PON Legalità), rispetto a quelle che regolano gli adempimenti dei fondi in capo alla DG Home (FAMI e ISF).

¹³ Elaborazione del Valutatore sui dati presenti nella Dashboard di monitoraggio.

Programmazione 2014-2020, che si discosta da quanto previsto nella Programmazione precedente. Anche dal punto di vista gestionale, l'indagine ha fatto emergere un aspetto virtuoso che riguarda l'utilizzo dello strumento come **un costante monitoraggio dei rischi, e non come un adempimento formale** da realizzare in un periodo di tempo circoscritto.

Indicazioni per la programmazione 2021-2027:

Alla luce degli elementi emersi, sarebbe auspicabile **mantenere per la Programmazione 2021-2027 il medesimo strumento fornito dalla Commissione**, realizzando le attività di valutazione dei rischi di frode con un approccio continuativo e costante. Inoltre, si ritiene opportuno **confermare le scelte** dell'Autorità di Gestione **che si sono rivelate favorevoli alla mitigazione del rischio**, come la creazione di un dipartimento centralizzato ed autonomo e la previsione di rigide checklist come strumenti di controllo. Un ulteriore elemento ritenuto di fondamentale importanza, e da **mantenere nel futuro, è il carattere multidisciplinare della Squadra intersettoriale per la valutazione del rischio**, come previsto a partire dalla presente programmazione.

Infine, si ritiene utile segnalare i suggerimenti riportati dalla Squadra intersettoriale per la valutazione del rischio durante l'interlocuzione con il Valutatore. La Squadra ha infatti identificato degli elementi che a loro avviso renderebbero ancora più efficace la valutazione dei rischi legati alla frode:

- iniziare la valutazione fin da subito, contestualmente all'inizio delle attività del Programma, al fine di impostare al meglio la mitigazione dei rischi legati ai fenomeni fraudolenti;
- consultare in maniera più sistemica il database fornito dalla Commissione ARACHNE, che contribuirebbe a riconoscere le operazioni potenzialmente più soggette a rischi di frode.

3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ: L'APPROCCIO INTEGRATO PON/POR

3.1 PREMESSA

Il Programma Operativo Nazionale Legalità nasce con lo scopo di supportare le Regioni del Sud Italia nel loro sviluppo economico affrontando alla radice alcune problematiche, come l'infiltrazione mafiosa, la corruzione e il condizionamento dell'economia e dell'azione amministrativa, che costituiscono agenti frenanti dello sviluppo. Sulla base di risorse del FSE e del FESR, il PON Legalità individua tre direttrici di intervento:

- a. rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione;
- b. supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive;
- c. inclusione sociale e sostegno all'economia sociale.¹⁴

Al fine di superare alcuni limiti evidenziati nella programmazione precedente (2007-2013) e di regolare le potenziali sovrapposizioni con la programmazione dei POR (FSE e FESR), nel 2017 è stato dato avvio a **un modello partecipativo che ha visto declinazione e stipula di protocolli di intesa** tra l'Autorità di Gestione (Ministero dell'Interno- Dipartimento di Pubblica Sicurezza), il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la coesione regionale, l'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata e i rispettivi governi delle 5 Regioni beneficiarie del Fondo (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). Tali protocolli avevano lo scopo di **co-progettare le azioni e gli interventi da finanziare all'interno del ciclo di programmazione 2014-2020**, introducendo un elemento di personalizzazione rispetto alle strategie regionali e, riportando le parole di un funzionario intervistato, permettendo al programma di "scendere più a livello di territorio, occupandosi di questioni che non aveva gestito in passato".

3.2 I CINQUE PROTOCOLLI DI INTESA: UNO STRUMENTO DI PROMOZIONE DELLA SINERGIA PON - POR

Nati dal confronto e dalla co-progettazione inter-istituzionale, **i cinque Protocolli d'Intesa sono stati costruiti intorno a quattro obiettivi specifici:**

1. rafforzare le condizioni di legalità in aree strategiche per lo sviluppo economico
2. rafforzare la coesione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati
3. favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità
4. migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata

¹⁴<https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/Programma%20Operativo%20Nazionale%20Legalita%202014-2020.pdf>

Ad ognuno dei quattro obiettivi corrispondevano specifiche linee di azione che sono state poi declinate in base alle esigenze regionali e all'interno della negoziazione interistituzionale. Strutturati intorno al **PON Legalità e ai POR (FSE FESR)**, i Protocolli riguardano principalmente la **gestione integrata delle risorse di questi due Programmi**; tuttavia, in alcuni casi anche altre fonti di finanziamento sono state prese in considerazione al fine di regolare le eventuali sovrapposizioni (es. Avviso IMPACT FAMI in Regione Campania).

La matrice riportata di seguito illustra le complementarità che sono state realizzate nel quadro dei singoli Protocolli delle cinque Regioni. Per ogni linea di azione prevista dal Protocollo sono state evidenziate le diverse fonti di finanziamento attivate. Le caselle colorate in verde chiaro indicano le linee di azione per le quali sono stati previsti **interventi finanziati con risorse del fondo PON Legalità**. Gli ambiti di intervento che vedono **un uso congiunto di risorse PON Legalità e regionali** risultano, invece, in blu scuro. Tra questi ambiti troviamo, colorati con linee diagonali quelli dove la gestione integrata ha interessato **risorse regionali diverse da quelle relative ai POR (FSE FESR)**. In giallo chiaro è evidenziato l'unico caso all'interno dei Protocolli nel quale è stato previsto l'utilizzo esclusivo di risorse regionali (*Protocollo Regione Campania - Obiettivo 3 - Azione 3.3*). Le linee di azione su cui non sono stati rilevati interventi per la Regione specifica, sono, invece, di colore bianco.

I vari Protocolli si differenziano gli uni dagli altri nella gestione delle risorse ma **alcune tendenze comuni possono essere individuate**. Si osserva, ad esempio, che per il raggiungimento dell'**Obiettivo 1** (*Rafforzare le condizioni di legalità aree strategiche per lo sviluppo economico*), il finanziamento degli interventi tende a ricadere **quasi esclusivamente su risorse del PON Legalità**, fatta eccezione per la Regione Basilicata. Le attività ivi contenute riguardano il *rafforzamento degli strumenti di presidio e controllo del territorio in aree strategiche per lo sviluppo (azione 1.1)* ovvero l'installazione di strumenti tecnologici fissi e mobili per il controllo del territorio e di sistemi informativi e di intelligence per la prevenzione e il contrasto di fenomeni criminali.

L'utilizzo congiunto di diverse fonti di finanziamento (PON e POR) si osserva, invece, in corrispondenza degli **Obiettivi specifici 2 e 3** riguardanti rispettivamente *la gestione dei patrimoni confiscati* e *l'inclusione sociale*. Il quarto obiettivo specifico (*Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata*), è, invece, l'ambito dove sono stati finanziati meno interventi: solo i Protocolli di Intesa delle Regioni Sicilia e Calabria hanno previsto investimenti di risorse e, tra i due, solo il primo introduce una complementarità con fondi regionali.

Nel complesso possiamo, quindi, osservare **la costruzione di diverse tipologie di sinergie** che vanno **dalla divisione degli ambiti di intervento all'utilizzo coordinato delle diverse fonti di finanziamento** volte al raggiungimento di uno stesso obiettivo specifico. Questa distinzione riguarda non solo le linee di intervento che hanno una sola fonte di finanziamento ma anche quelle all'interno delle quali sono previste diverse fonti di finanziamento; anche in questi casi la gestione delle risorse può risultare complementare o integrata.

Protocolli di Intesa – l'approccio integrato PON/POR nelle 5 Regioni firmatarie

| PON Asse | Protocolli d'Intesa | | Campania | | | Puglia | Calabria | Basilicata | | | Sicilia | |
|-------------|---|---|---------------------|----------------------|----------------------------|----------|----------------------|---------------------|-------|--------------|--------------------|-------------------------------------|
| | Obiettivi Specifici | Azioni | FESR | FSE | Altro | FESR FSE | FESR FSE | FESR | FSE | Altro | FESR | FSE |
| 2 | 1. Rafforzare le condizioni di legalità aree strategiche per lo sviluppo economico | Azione 1.1 | | | | | | | | FSC* 22 | | |
| 3 | | Azione 2.1 | Asse 8 Az. 9.6.6 | | | Az. 9.14 | Asse 9 Az. 9.6.6 | | | | Asse 9 Az.9.6.6 | |
| 4 | | 2. Rafforzare la coesione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati | Azione 2.2 | | Asse 2 Az. 9.6.1, 9.6.7 | | Az. 9.6 | Asse 3 Az. 3.7.1 | | | | Asse 9 Az. 9.6.1 |
| 5 | Azione 2.3 | | | Asse 2 Az. 9.6.3 | | Az. 11.4 | Asse 9 Az. 9.6.1 | | | | | |
| 4 | Azione 3.1 | | | Asse 2 Az. 9.2.2. | | Az. 9.5 | | | | | | Asse 2 Az. 9.2.3 |
| 4 | 3. Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità | Azione 3.1.1 | POR*** | | | | Asse 12 Az.10.1.1 | | | | | Asse 2 Az. 9.2.2, 9.7.3 |
| 4 | | Azione 3.2 | | Asse 2 Az.9.6.2 | | | | | FSE** | FSC* 26 a | | |
| 6 | | Azione 3.3 | | Asse 2 Az. 9.6.5 | | | | | | | | |
| 7/4 | | Azione 3.4 | | | FAMI Impact | | | | | | | Asse 9 Az. 9.5.8 |
| 5 | 4. Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata | Azione 4.1 | | | | | | | | | Asse 11 | Asse capacità ist. Az. 11.6.2 |
| 1 | | Azione 4.2 | | | | | | | | | | |

Fonte: Elaborazione del Valutatore a partire dai Protocolli di Intesa delle 5 Regioni firmatarie - Quadro Finanziario del Programma Operativo per il rafforzamento della Legalità, della Sicurezza e della Coesione Sociale

Legenda: Azioni su cui agisce solo PON Legalità (colore verde); azioni con uso coordinato di risorse PON e fondi regionali FSE e FESR (blu scuro); azioni per le quali è previsto un uso coordinato di risorse PON e risorse regionali altre rispetto FSE FESR (blu barrato); azioni per le quali sono previste esclusivamente risorse regionali (giallo chiaro).

Note: *Interventi strategici rientranti all'interno del Patto per lo sviluppo della Regione Basilicata, finanziato dal Fondo per lo sviluppo e la coesione; **Interventi per famiglie multiproblematiche finanziati dal FSE; ***Interventi rientranti nei POR FSE e FESR della Regione Campania ma non specificati all'interno del Piano finanziario del Protocollo d'Intesa

3.3 LA GESTIONE INTEGRATA: DUE CASI DI ECCELLENZA

Il presente paragrafo ha come obiettivo **la presentazione e l'analisi di due modelli di eccellenza** emersi nello sviluppo di un approccio integrato alla gestione del PON Legalità e dei Programmi Operativi Regionali e nello specifico nell'attuazione dei Protocolli d'Intesa sottoscritti tra il Ministero dell'Interno e le Regioni. L'analisi qui presentata risponde pertanto a una doppia finalità:

- a) **ricostruire i processi di programmazione dei Protocolli d'Intesa e le esperienze di implementazione nelle due Regioni.** Per farlo ci si soffermerà sugli attori coinvolti nel processo, il loro ruolo e le relazioni tra gli stessi; si ricostruiranno le priorità di intervento e le modalità attraverso cui è stata raggiunta la complementarietà inserendole all'interno del contesto strategico/istituzione regionale, e infine si osserveranno le procedure attuative (avvisi, tempistiche, beneficiari ecc.) e la creazione di iniziative integrate nell'ambito dei Protocolli di Intesa;
- b) **evidenziare gli elementi comuni alle due esperienze, individuando i fattori che hanno contribuito al raggiungimento dell'approccio integrato (condizioni abilitanti) e gli elementi che hanno rischiato di ostacolarlo,** soffermandosi altresì sulle eventuali soluzioni che sono state apportate al fine di gestire tali rischi. Particolare attenzione sarà riservata alla presenza di contesti (formali/informali) che possano avere facilitato la cooperazione e il coordinamento tra programmi/fondi/iniziative. L'attenzione si concentrerà altresì sui **vantaggi ottenuti** attraverso l'adozione di tale modalità operativa.

3.3.1 I due modelli di gestione integrata

L'esperienza della Regione Campania

La Regione Campania ha scelto di affidare al Capo di Gabinetto, ufficio di diretta collaborazione del Presidente, la Programmazione Unitaria dei fondi strutturali e di investimento europei all'interno dei quali si colloca il PON Legalità, e affiancarlo con uno staff composto da due figure dirigenziali con esperienza in tema di programmazione con delega su specifiche tematiche¹⁵. L'attenzione politica data al tema della sicurezza, e in particolar modo alle questioni della migrazione e della gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, emerge dalla nomina di Mario Morcone (2020), come Assessore alla sicurezza con deleghe alla legalità e all'immigrazione, figura di altro profilo ed esperienza e precedentemente Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

La redazione del Protocollo di Intesa ha stimolato uno sforzo di programmazione congiunta che ha portato a un'effettiva identificazione di obiettivi specifici, individuati a partire dalle programmazioni, ma nati dal confronto congiunto delle amministrazioni. A partire dalle azioni individuate è stato costruito un sistema di finanziamento a due colonne con risorse a valere sul PON e sui fondi POR (FSE FESR). Sforzo di concertazione e programmazione congiunta che ha coinvolto prima di tutto l'Autorità di Gestione del PON Legalità e l'amministrazione regionale ma anche gli altri firmatari dei Protocolli e in particolar modo il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri con il quale in parallelo si sono tenute le riunioni per la Strategia Nazionale delle aree interne che hanno accompagnato e

¹⁵ <http://www.regione.campania.it/regione/it/regione/gabinetto-del-presidente-2dmm?page=2>

indirettamente influenzato i processi di definizione delle modalità attuative territoriali, rappresentando occasioni di incontro e dialogo.

Alla fase di programmazione integrata tra la Regione Campania e l'Autorità di Gestione del PON Legalità è seguita poi una fase di implementazione "disintegrata" dove ogni amministrazione ha potuto seguire le proprie modalità operative senza che venisse meno, però, una stretta cooperazione tra le due amministrazioni. A titolo di esempio della stretta cooperazione costruita, anche in corrispondenza di azioni finanziate esclusivamente con risorse del PON Legalità, come ad esempio come l'azione 1.1. *Rafforzamento degli strumenti di presidio e controllo del territorio in aree strategiche per lo sviluppo* (Asse 2 del PON Legalità), l'amministrazione regionale ha ricoperto un ruolo di mediazione ed interconnessione con il territorio. Nel caso specifico, i rappresentanti regionali hanno favorito l'incontro e l'interazione con specifici interlocutori, i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale, preferiti in questo specifico contesto alle corrispettive amministrazioni comunali al fine di evitare un aumento esponenziale degli interlocutori e la conseguente parcellizzazione degli interventi con appesantimenti in fase di implementazione.

In altri ambiti come quello di **contrasto ai fenomeni di racket e usura** (Obiettivo Strategico 3 – Azione 3.2 del Protocollo di Intesa) o quello di **supporto ai soggetti che gestiscono i beni confiscati alla criminalità organizzata** (Obiettivo Strategico 2 - Azione 2.2. del Protocollo di Intesa), lo sforzo di costruzione di interventi complementari è stato limitato dalla struttura dei programmi stessi che si differenziavano per beneficiari individuati e/o non presentavano misure corrispondenti. Nonostante queste differenze strutturali, nel primo caso si è operato per costruire un confronto e dialogo tra il Commissario antiracket e antiusura della Regione Campania e il Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle azioni antiracket e antiusura coinvolto nella gestione delle risorse del PON. Nel secondo caso, invece, si è operato semplicemente informando l'amministrazione centrale degli strumenti sviluppati a livello regionale per il supporto dei soggetti che gestiscono i beni confiscati.

L'apice della progettazione e gestione integrata è stato raggiunto in tema di riuso e rifunzionalizzazione dei beni confiscati (Obiettivo Strategico 2- Azione 2.1 del Protocollo di Intesa). In questo ambito non solo è stata costruita una complementarietà tra le azioni finanziate dal Programma Nazionale e dal POR FSER, ma le due amministrazioni sono arrivate alla definizione di uno strumento comune: **l'Avviso per l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata**. Strumento che è stato poi in seguito allargato alle altre amministrazioni regionali.

La costruzione di questo **Avviso pubblico** rivolto alle amministrazioni comunali ha necessitato di un particolare impegno nella costruzione di una procedura che rispettasse i diversi vincoli che caratterizzano ciascun fondo e che, in ultima analisi, consentisse di certificare le spese in modo adeguato rispetto al programma di riferimento. Dal punto di vista dell'implementazione, si è quindi proceduto strutturando la procedura di analisi delle candidature in due momenti, con una prima analisi di ammissibilità realizzata da una commissione congiunta Regione – Ministero dell'Interno, seguita da una successiva suddivisione dei progetti e affidamento alle rispettive amministrazioni in base alla fonte di finanziamento individuata. Nella selezione dei progetti sono stati introdotti criteri come l'aspetto simbolico del bene o la sinergia con altri interventi (mettendo quindi a frutto anche proprio le conoscenze di un'amministrazione più vicina al territorio) rafforzando così le strategie già in atto a livello locale (es. la ristrutturazione e creazione di uno spazio polivalente per genitori e bambini a Bacoli adiacente a un bene

confiscato Villa Ferretti). Oltre a quanto detto, è stato richiesto alle amministrazioni comunali di presentarsi già in associazione con il soggetto gestore al fine di offrire una maggiore garanzia rispetto all'effettivo utilizzo del bene. La suddivisione ha seguito la seguente logica: gli interventi da realizzarsi in città di medie dimensioni o con destinazioni d'uso più specifiche (es. centri per donne vittime di violenza come da indicazione del protocollo di Intesa) sono andati a valere sul Programma Nazionale, mentre le risorse regionali sono state destinate ai comuni di piccole dimensioni. **La complementarità è stata ricercata sia a livello di destinatari degli interventi sia rispetto alla destinazione d'uso dei beni confiscati.**

In altri casi, invece, la complementarità è stata costruita intorno a un obiettivo comune specifico o area geografica di intervento, distinguendo gli interventi da finanziare in base ai beneficiari oggetto di intervento. È il caso della procedura negoziale attivata per il finanziamento di azioni volte al contrasto della criminalità e volta a favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità **prevedendo la fuoriuscita dei giovani a rischio di devianza** dal sistema scolastico e formativo nel Rione Sanità del Comune di Napoli. Nella fattispecie il Ministero dell'Interno si è concentrato sulla fascia 0-13 anni finanziando azioni di supporto alla genitorialità e alla dispersione scolastica, mentre la Regione Campania ha finanziato un intervento, il progetto PITER¹⁶ che, attraverso la costruzione di una rete di presa in carico precoce dei minori, ha previsto la realizzazione di percorsi di inclusione e di educazione alla legalità per giovani (Obiettivo Strategico 3 - Azione 3.1.1. del Protocollo di Intesa).

In alcuni ambiti come quello dell'**integrazione dei migranti**, nonostante si fosse ragionato in termini di complementarità tanto da prevedere - in occasione della riprogrammazione del fondo PON Legalità- l'introduzione un criterio di priorità per l'approvazione di interventi volti alla ristrutturazione di beni presenti nell'aree interne e finalizzati alla creazione di servizi per l'accoglienza dei migranti, non è stato possibile proseguire in un primo momento in questa direzione. Lo scoppio dell'emergenza pandemica e il sopraggiungere di altre priorità ad essa collegate hanno, infatti, postposto il perseguimento di questa strategia volta a contribuire alla riduzione del disagio delle aree interne stesse, rendendo necessario concentrare gli sforzi per migliorare i servizi e il benessere delle comunità locali.

Tuttavia, l'idea di complementarità negli interventi non è stata abbandonata ma stata trasformata, prima di tutto, in un protocollo politico e in una collaborazione tra l'amministrazione regionale e l'Autorità di gestione del PON Legalità per la selezione di interventi che risultino di particolare valore simbolico e/o complementari ad azioni e interventi già presenti (ruolo dell'amministrazione regionale come "selezionatrice"). Successivamente, nel contesto del recente Programma Operativo Complementare si è puntato a far interagire la programmazione SNAI e PON Legalità, concentrandosi su comuni sede di SPRAR e prevedendo interventi coordinati di valorizzazione dei beni confiscati e di aiuti alle imprese (es. Cilento interno). Va in questa direzione di complementarità e sviluppo di azioni integrate a livello territoriale anche la recente iniziativa promossa a Salerno che punta al riutilizzo di un bene confiscato ristrutturato con i Fondi PON Sicurezza 2007-2013, voluta dall'Assessore Morcone, il quale mira alla costruzione di una nuova sede dell'assessorato alla legalità e di un hub di servizi rivolti all'utenza migrante, attraverso il coinvolgimento dell'UNHCR.

¹⁶ <https://www.pitersanita.it/progetto/>

Un simile approccio di progettazione integrata è stato portato avanti per quanto riguarda l'azione 1.1. del Protocollo e il coinvolgimento dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale già citati in precedenza e lo sviluppo della ZES- Zona Economica Speciale (deliberazione 175 del 28 marzo 2018).

Gli esempi fin qui riportati mostrano **un forte impegno e attenzione da parte dell'amministrazione regionale**, non solo per lo sviluppo di una programmazione concertata, ma **anche per la costruzione di relazioni con tutti i principali attori impegnati nella realizzazione delle azioni previste dal Protocollo d'Intesa**.

L'esperienza della Regione Puglia

Nella Regione Puglia, a seguito della riorganizzazione della struttura amministrativa voluta dal Presidente Michele Emiliano nel 2015 e portata avanti nel corso delle due legislature successive, la Segreteria Generale della Presidenza è stata incaricata delle competenze relative alla sicurezza del cittadino, delle politiche per le migrazioni e dell'antimafia sociale. La cosiddetta Riforma MAIA (Modello Ambidestro per l'Innovazione della Macchina Amministrativa - Dgr 1518 e DPGR 443) ha inoltre comportato l'accentramento delle attività di controllo e verifica delle Politiche Comunitarie intorno alla Segreteria Generale della Presidenza. Questa organizzazione dell'amministrazione facilita la gestione della programmazione- e della creazione di scenari di complementarietà.

La programmazione del PON Legalità si inserisce nel quadro di una **programmazione integrata più ampia che coinvolge le risorse regionali (POR FSE e FSER) e risorse provenienti da altri fondi europei (es. FAMI)**; è da leggersi alla luce della pressione politica esercitata dal problema della presenza degli insediamenti informali. In altri termini, nel caso della Regione Puglia si può parlare di una ricerca di complementarietà che non è emersa nella fase di programmazione del PON Legalità ma che era precedente alla stessa e già interiorizzata a livello di amministrazione. Infatti, a seguito di un percorso di programmazione unitaria stimolato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e portato avanti dalla Regione Puglia e altre 4 amministrazioni del Sud Italia (Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia) in tema di contrasto al fenomeno del caporalato e di ripristino della legalità in materia di lavoro nel settore agricolo, era stata sviluppata **una visione strategica di medio-lungo periodo volta alla gestione degli insediamenti informali**. Questa programmazione ha sempre visto un ruolo centrale ricoperto anche dal Ministero dell'Interno sia come amministrazione centrale che nelle figure dei Prefetti Commissari di governo per il superamento di situazioni di particolare degrado. La soluzione individuata per il superamento del problema è stata la costruzione di foresterie con moduli abitativi, implementata sul territorio pugliese così come nelle altre regioni.

Intorno alla **costruzione di foresterie** (es. Casa Sankara¹⁷, Foresteria di Nardò) sono stati previsti e costruiti una serie di interventi che hanno lo scopo, non solo di offrire ai migranti alloggi e migliori condizioni di vita, ma altresì, di accompagnarli in un percorso di rafforzamento del loro profilo al fine di consentire loro **di inserirsi più agilmente e in modo autonomo all'interno della comunità locale**. In questo quadro, le diverse fonti di finanziamento vengono utilizzate per finanziare parti dell'intervento rispettando i vincoli imposti dai programmi. Le risorse del PON Legalità sono state utilizzate per gestire il restauro e la riorganizzazione di alcuni beni demaniali regionali e la loro trasformazione in foresterie (Comuni di Nardò e Turi) e, più in generale per il

¹⁷ <https://www.casasankara.it/>

rafforzamento dell'ospitalità e della capacità ricettiva delle strutture di seconda accoglienza (es. Immobile ex Macello di San Severo – il cosiddetto Il Mosaico di San Severo)¹⁸. Interventi per lo più finanziati e gestiti a livello centrale dal Ministero dell'Interno grazie a questa programmazione concertata e alla costruzione di bandi rivolti a tutte e cinque le Regioni meno sviluppate¹⁹. Nell'ambito del Protocollo d'Intesa in corrispondenza dell'*Obiettivo strategico 3 Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità - Azione 3.4 di Accoglienza dei Migranti* a valere sulle risorse PON legalità²⁰ sono stati inseriti interventi volti allo sviluppo di iniziative di agricoltura sociale innovativa (Agenzia Agricola regionale Fortore di San Severo²¹).

Con le risorse del fondo FAM Emergenza sono stati finanziati, invece, i servizi e le attività legate alla gestione ordinaria delle foresterie e, infine, attraverso le risorse del PON Inclusione è stato creato un sistema di servizi integrati volti al rafforzamento del profilo dei beneficiari (es. corsi di formazione, tirocini). Le risorse dei fondi FAMI e PON Inclusione sono state inserite nel più ampio programma triennale approvato dal Ministero del Lavoro in intesa con la conferenza Unificata, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*²². Anche in questo caso, come per la Regione Campania, **gli interventi legati all'integrazione dei migranti sono stati utilizzati anche come leve per lo sviluppo territoriale e la lotta contro lo spopolamento di piccoli centri urbani**. Questa pratica è stata poi riproposta all'interno del Programma Operativo Complementare attualmente in fase di sottoscrizione; al suo interno vi sarà il finanziamento di un progetto di riqualifica di beni immobili del Comune di Nardò finalizzato a ospitare e formare migranti, in associazione con il progetto Opera Seme della Caritas Diocesana²³.

La programmazione degli interventi, e più in generale lo sviluppo della strategia di intervento, ha visto come luoghi importanti di confronto, fra gli altri, **anche i tavoli istituzionali permanenti convocati presso le Prefetture** (Lecce, Foggia e Bari) e previsti nel quadro del *Protocollo Sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura (vedere paragrafo successivo Fattori facilitanti)*. A tali tavoli sono stati coinvolti i datori e le parti sociali, anche se quest'ultime hanno manifestato un maggiore coinvolgimento solo a partire dal 2019. Altri importanti scambi sono stati sviluppati con i Commissari di Governo per il superamento della situazione di particolare degrado, e nell'ambito di specifiche progettualità, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni OIM.

A differenza, quindi, dell'esperienza campana, **nel caso della Regione Puglia la complementarietà** non si è realizzata attraverso la programmazione coordinata di interventi che si inseriscono all'interno di un fondo, ma **è il risultato di una programmazione di più ampio respiro che può essere realizzata grazie al coordinamento di fonti di finanziamento in capo a**

¹⁸ <https://ponlegalita.interno.gov.it/content/lavori-di-ristrutturazione-dellimmobile-ex-macello-da-destinare-centro-polifunzionale>

¹⁹ AVVISO PUBBLICO CON PROCEDURA VALUTATIVA A SPORTELLO PER INDIVIDUAZIONE DI PROGETTI DI MIGLIORAMENTO DELL'ACCOGLIENZA E DI INTEGRAZIONE/INCLUSIONE DEI MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI SECONDA ACCOGLIENZA UBICATE NELLE REGIONI MENO SVILUPPATE <https://ponlegalita.interno.gov.it/avviso-pubblico-con-procedura-valutativa-sportello-1%E2%80%99individuazione-di-progetti-di-miglioramento>

²⁰ https://ponlegalita.interno.gov.it/sites/default/files/document/Informativa%20sulle%20iniziative%20riguardanti%20accoglienza%20e%20integrazione%20migranti_0.pdf

²¹ <https://ponlegalita.interno.gov.it/comunicazioni/notizie/lotta-al-caporalato-inaugurata-san-severo-una-foresteria-lavoratori-agricoli>

²² <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf>

²³ <https://www.operaseme.it/>

diverse amministrazioni: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno e Regione Campania.

3.3.2 I fattori facilitanti e le criticità superate

Nell'analizzare le due esperienze è importante mettere in luce **alcuni elementi che hanno contribuito a perseguire la complementarità nella gestione dei fondi**. Tali fattori facilitanti hanno operato sia a livello nazionale sia a quello regionale creando le condizioni adatte per lo sviluppo di una effettiva gestione integrata delle risorse.

A livello nazionale, entrambi i casi mostrano l'importanza della costruzione di un quadro istituzionale facilitante la cooperazione e la concertazione tra i diversi livelli di governance. In particolar modo:

- **la creazione di un contesto istituzionale favorevole** alla concertazione tra diversi livelli di governance su iniziativa dell'Autorità di Gestione (Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza) che ha manifestato la volontà di avvicinare la programmazione 2014-2020 al territorio attraverso la costruzione di Protocolli di Intesa che coinvolgessero, oltre alle amministrazioni regionali, tutti gli attori con competenze in materia (es. Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la coesione regionale, l'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata).
- **una forte apertura da parte dei funzionari ministeriali** che ha facilitato l'interscambio con le amministrazioni regionali e l'istaurarsi di una fluidità nei rapporti inter-istituzionali; queste sono condizioni primarie per lo sviluppo di una cooperazione fattiva nella costruzione delle linee di intervento e nel monitoraggio degli interventi finanziati.

Tali condizioni sono naturalmente presenti in entrambi i casi oggetto di studio, ma si sono dimostrate **particolarmente fruttuose per lo sviluppo di un modello virtuoso in Campania**, dove la complementarità e la gestione integrata è stata costruita proprio attorno allo strumento PON Legalità. Pertanto, il dialogo interistituzionale attivato è stato in questo caso fondamentale.

Per quanto riguarda la **Regione Puglia**, come già anticipato, un ruolo essenziale è stato ricoperto, invece, dal **percorso di partenariato istituzionale** che trova le sue radici all'interno delle esperienze progettuali **in tema di miglioramento delle condizioni di accoglienza dei migranti** impiegati nel settore agricolo realizzate nel 2013. Il percorso di partenariato istituzionale si è poi costituito nel 2016 attraverso la costruzione del Protocollo Sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura (Cura-Legalità –Uscita dal Ghetto)²⁴, poi rafforzato con l'istituzionalizzazione di un tavolo sul caporalato a livello nazionale (2018) che vede la partecipazione dei Ministeri (Interno, Giustizia, Politiche agricole, Infrastrutture e dei trasporti), dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, del Corpo della guardia di finanza, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dell'Associazione nazionale dei comuni

²⁴ Protocollo sottoscritto da Ministri del lavoro, dell'interno e delle politiche agricole, Regioni, Ispettorato nazionale del lavoro e dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché da Croce rossa italiana, Caritas italiana, ACLI Terra e Libera maggio 2016.

italiani (ANCI)²⁵. Tale percorso istituzionale è stato affiancato dalla nomina di Commissari straordinari del Governo per il superamento della situazione di particolare degrado²⁶ (articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2017) e dalla collaborazione con gli stessi, che ha portato al superamento di un approccio emergenziale nella gestione degli insediamenti informali e alla costruzione di una strategia condivisa di medio- lungo periodo. Il modello di programmazione integrata e unitaria tra istituzioni ed enti appartenenti a diversi livelli di governance ha portato allo sviluppo di due programmi di intervento SU. PR.EME e P.I.U. SU.PR.EME finanziati con risorse del Programma operativo nazionale (PON) Inclusione e delle misure emergenziali del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI EMAS).

Questo percorso precedente alla programmazione PON Legalità 2014-2020 e alla stipula dei Protocolli di Intesa (2017) ha però contribuito a creare le condizioni per lo sviluppo di un modello virtuoso di gestione integrata nella regione in questione.

A livello regionale emergono due elementi importanti:

- **una forte attenzione a livello politico e amministrativo verso i temi oggetti di intervento** (es. insediamenti informali, migrazioni, beni confiscati) – già da tempo presenti in agenda a livello regionale e/o in contesti di programmazione interistituzionale.
- **una attenzione rivolta alla programmazione unitaria** e alla gestione delle risorse provenienti dai Fondi FSE e FESR, che sono visti come strumenti di indirizzo e attuazione della visione strategica regionale. Questa attenzione ha portato a un'investitura dell'amministrazione e alla creazione di unità competenti in tema di programmazione alle strette dipendenze delle Presidenze regionali.

L'analisi ha, inoltre, permesso di evidenziare **alcune criticità**, che nel caso specifico sono state gestite e superate dalle amministrazioni regionali, ma che potrebbero essere lette (con opportune verifiche) anche **come fattori ostacolanti in altri interventi di programmazione**.

La prima criticità è rappresentata dai **vincoli che i diversi strumenti di programmazione possono avere al loro interno** e che possono rendere più complessa la gestione integrata delle risorse. Infatti, in presenza di vincoli troppo stringenti, ad esempio nell'individuazione dei beneficiari, il coordinamento delle programmazioni può risultare di più difficile realizzazione. Si spiega in quest'ottica, ad esempio, la scelta della Regione Campania di prevedere due linee di finanziamento distinte (risorse PON Legalità e risorse POR FSE) per gli interventi riguardanti il contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura. Tale scelta avrebbe potuto comportare il rischio di un mancato coordinamento degli interventi tra le due linee di finanziamento, eventualità che è stata, però, anticipata e gestita attraverso la costruzione di un dialogo tra il Commissario antiracket e antiusura della Regione Campania e il Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle azioni antiracket e antiusura.

Le differenze sia a livello degli strumenti di programmazione sia nelle pratiche amministrative delle diverse istituzioni coinvolte nella programmazione possono rappresentare un secondo elemento a cui prestare attenzione. Da un lato, i vincoli alla rendicontazione presenti nei diversi strumenti di programmazione, dall'altra le tempistiche e le procedure amministrative delle diverse istituzioni, possono rendere molto complesso a livello implementativo la costruzione di

²⁵ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/18///id/30/Caporalato-legislazione>

²⁶ Nel caso della regione Puglia hanno interessato l'area del comune di Manfredonia.

strumenti condivisi (es. Avviso pubblico). Si spiega in quest'ottica il rilevante impegno richiesto all'amministrazione regionale campana e ai funzionari dell'Autorità di gestione del PON Legalità nella costruzione dell'Avviso pubblico sul tema dei beni confiscati e come esso abbia rappresentato una buona pratica innovativa rispetto alla tradizionale gestione delle risorse. Come si è visto, è stato infatti necessario prevedere una modalità operativa che consentisse al contempo di certificare le spese in modo adeguato in tutti e due i programmi di riferimento.

3.3.3 I vantaggi dell'approccio integrato

In entrambi i casi analizzati si è evidenziato come **l'adozione dello strumento del Protocollo si sia rivelata una scelta vantaggiosa**, non solo perché è stato in grado di prevenire eventuali sovrapposizioni negli interventi finanziati nel quadro delle diverse programmazioni, ma anche perché, nella percezione dei due dei referenti regionali intervistati, ha contribuito a:

- **favorire uno scambio di conoscenze e informazioni tra istituzioni regionali e nazionali** e un rafforzamento delle capacità di intervento sul territorio. A titolo di esempio, nel caso della Regione Campania, il coinvolgimento dell'amministrazione regionale in un ambito d'esclusiva responsabilità dell'Autorità di gestione del PON Legalità (Obiettivo 1 Azione 1.1) ha consentito di individuare gli interlocutori più adatti per la progettazione degli interventi di rafforzamento del controllo del territorio e per la prevenzione e il contrasto di fenomeni criminali. La scelta, ricaduta sui Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale, ha consentito di evitare la moltiplicazione dei soggetti coinvolti e la frammentazione della spesa, facilitando la gestione della programmazione;
- **stimolare un rafforzamento del governo regionale** nel suo ruolo di coordinatore e snodo della filiera della governance. Nel caso della Regione Campania si è osservato come l'amministrazione regionale sia stata stimolata nella costruzione di relazioni con tutti i principali attori impegnati nella realizzazione delle azioni previste dal Protocollo d'Intesa (es. i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale, i Comuni e i gestori dei beni confiscati). Nel caso della Regione Puglia, la programmazione degli interventi ha potuto usufruire dello spazio di dialogo creato dai *tavoli istituzionali permanenti convocati presso le Prefetture* (Lecce, Foggia e Bari) e previsti nel quadro del Protocollo Sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Tali tavoli prevedono il coinvolgimento delle parti sociali e datoriali. Sempre in Puglia, nella progettazione e gestione dei Protocolli, importanti scambi sono stati sviluppati con i *Commissari di Governo per il superamento della situazione di particolare degrado*, e nell'ambito di specifiche progettualità con l'*Ispettorato Nazionale del Lavoro* e l'*Organizzazione Internazionale delle Migrazioni OIM*;
- **offrire uno stimolo allo sviluppo delle capacità di progettazione degli attori territoriali**. In Campania, nella costruzione dell'Avviso pubblico congiunto è stato richiesto alle amministrazioni comunali di presentarsi già in associazione con i soggetti gestori al fine di offrire una maggiore garanzia rispetto all'effettivo utilizzo del bene. Inoltre, sono stati inseriti alcuni criteri per la selezione dei progetti, quali il valore simbolico del bene o la presenza di sinergie con altri interventi stimolando la messa a frutto delle conoscenze delle amministrazioni locali e la gestione integrata delle risorse;
- **promuovere una riflessione rispetto l'adozione della gestione integrata come modello operativo anche al di là della programmazione PON Legalità**, con vantaggi dal punto di vista della moltiplicazione delle risorse e del raggiungimento dei risultati attesi. Nel caso

della Puglia, gli interventi legati all'integrazione dei migranti sono stati utilizzati come leve di sviluppo del territorio e di lotta allo spopolamento dei piccoli centri urbani, contribuendo alla realizzazione di obiettivi di sviluppo per le Aree interne. Inoltre, in occasione della redazione del recente Programma Operativo Complementare, obiettivo della Campania è stato quello di approfondire ulteriormente la complementarità tra fondi di finanziamento concentrandosi sui Comuni sede di SPRAR e prevedendo interventi coordinati di valorizzazione dei beni confiscati e di aiuti alle imprese.

3.4 CONCLUSIONI E LEZIONI APPRESE

I due casi studio analizzati mostrano come **il Protocollo d'Intesa possa essere uno strumento in grado di promuovere/rafforzare l'adozione di un approccio integrato di gestione delle risorse**. Tale strumento è risultato, infatti, efficace per generare **occasioni di dialogo a livello inter-istituzionale** funzionali a stimolare, tra le altre cose, il rafforzamento delle competenze, la collaborazione con tutti gli attori territoriali e, più in generale, il consolidamento del governo regionale nel suo ruolo di snodo e di coordinamento all'interno della filiera della governance. In questo contesto, l'acquisizione/il rafforzamento della modalità di gestione integrata delle risorse risulta più facilmente acquisibile e assimilabile.

Sebbene l'approccio integrato si sia principalmente verificato su tematiche (beni confiscati, accoglienza migranti) che non saranno oggetto di intervento nel PON Legalità e Sicurezza 2021-2027, si ritiene comunque importante segnalare le lezioni apprese su questo fronte, anche in vista di una loro diffusione presso le Regioni e gli uffici del Ministero dell'Interno, quale "eredità" lasciata alle istituzioni dall'esperienza del PON Legalità 2014-2020.

Lezioni apprese

Affinché il Protocollo (e il conseguente approccio integrato) risulti efficace, è necessario che venga accompagnato da un **coordinamento operativo importante da parte dell'Autorità di gestione del PON**, aspetto che implica un grande impegno a livello dell'amministrazione centrale, e da **altrettanta disponibilità al confronto e al lavoro congiunto da parte delle Regioni**. Il coordinamento operativo dell'Amministrazione centrale e la disponibilità delle Regioni risultano ancora più centrali in considerazione dei vincoli, talvolta stringenti, solitamente previsti dagli strumenti di programmazione, il cui adattamento e integrazione richiedono un confronto costante tra le Amministrazioni coinvolte per individuare aree di sinergia in cui concentrare interventi congiunti oppure per evitare possibili sovrapposizioni. **Tali condizioni erano entrambe presenti nell'ambito della gestione del PON Legalità.**

Oltre a questo, è importante evidenziare che la creazione di occasioni di dialogo costituisce un fattore necessario ma non sufficiente **per far sì che le amministrazioni regionali comprendano a pieno i vantaggi della gestione integrata** e la incorporino come pratica amministrativa. A tale riguardo, la costruzione di un'esperienza positiva e **il raggiungimento di un alto livello di coinvolgimento da parte delle amministrazioni regionali** costituisce un passaggio essenziale. **Operare intorno a un tema di forte interesse politico** può a questo proposito risultare strategico per garantire un alto livello di coinvolgimento e investimento da parte dei funzionari; così come **il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle Regioni** rispetto alla conoscenza delle problematiche locali.