



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO  
DELL'INTERNO

**PNL** | programma  
operativo  
nazionale  
**Legalità** | 2014.2020

# Rapporto sulla capacità di governance – parte 1 **Allegati**

Servizio di valutazione del  
PON Legalità 2014-2020

31 marzo 2022

# Sommario

<b>ALLEGATO I: VALUTAZIONE DEI PROCESSI DI ATTUAZIONE DEGLI ASSI.....</b>	<b>3</b>
1.1 Asse 1: elementi significativi in fase di attuazione .....	3
1.2 Asse 2: elementi significativi in fase di attuazione .....	8
1.3 Asse 3: elementi significativi in fase di attuazione .....	14
1.4 Asse 4: elementi significativi in fase di attuazione .....	22
1.5 Asse 5: elementi significativi in fase di attuazione .....	28
1.6 Asse 7: <i>elementi significativi in fase di attuazione</i> .....	32
<b>ALLEGATO II: METODOLOGIA E STRUMENTI ADOTTATI.....</b>	<b>39</b>
Criteri e domande di valutazione .....	39
Mappatura dei dati specifici.....	39
Metodi e strumenti per la valutazione .....	40
Partecipanti alle attività di campo .....	42

# ALLEGATO I: VALUTAZIONE DEI PROCESSI DI ATTUAZIONE DEGLI ASSI

## 1.1 ASSE 1: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

### 1.1.1 L'attuazione dell'Asse

Nella tabella seguente sono riportati i dati di sintesi sull'avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 1 del PON Legalità al 31/12/2021. In particolare, risultano attivate n. 9 procedure, per n. 9 grandi progetti in corso di esecuzione.

Le operazioni dell'Asse 1 riguardano 4 linee di attività: 1.1.1.A "Soluzioni informative a favore delle pubbliche amministrazioni (Appalti pubblici e Piani triennali anticorruzione)"; 1.1.1.B "Digitalizzazione della procedura di accesso al Fondo di Rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura. (D.P.R. 19/02/2014, n. 60)"; 1.1.2.A "Sistemi di analisi delle informazioni afferenti alle imprese a rischio di infiltrazione criminale e sistemi per l'anticontraffazione, la tutela del made in Italy, l'antiriciclaggio e la prevenzione delle frodi"; 1.1.2.B "Valorizzazione in formato open dei dati patrimoni confiscati". La tipologia di selezione prevalente, per tutte le procedure, è stata quella negoziale.

Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 1 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (1)	Numero progetti conclusi (2)
1.1.1.A	PREFETTURA 2.0 (PREVENZ. CORRUZIONE E INFILTRAZIONI CRIMINALI)	Procedura negoziale	21/04/2017	3.280.000,00	1	3.255.058,00	1	0
1.1.1.A	NUOVO SISTEMA DI BUSINESS INTELLIGENCE	Procedura negoziale	22/02/2017	18.699.600,00	1	18.699.600,00	1	0
1.1.1.B	STEP (FONDO ANTIRACKET E ANTIUSURA)	Procedura negoziale	10/12/2019	6.328.140,00	1	6.328.140,00	1	0
1.1.2.A	ARGOPANOPTES - IL GIGANTE CHE TUTTO VEDE	Procedura negoziale	25/10/2017	7.430.000,00	1	7.430.000,00	1	0
1.1.2.A	CONTROLLO TERRIT. IN MOBILITÀ*	Procedura negoziale	27/04/2015	5.020.340,00	1	5.020.340,00	1	0
1.1.2.A	POTENZ. TECNOLOGICO GEST. PROGETTI PON	Procedura negoziale	14/11/2018	7.500.000,00	1	7.500.000,00	1	0
1.1.2.A	GIOCO LEGALE E RESPONSABILE	Procedura negoziale	29/11/2018	23.739.815,84	1	23.739.815,84	1	0
1.1.2.A	SISTEMI MONITOR. E AGGR. PATR. ILLECITI	Procedura negoziale	31/03/2020	14.624.628,00	1	14.624.628,00	1	0
1.1.2.B	OPEN DATA AZIENDE CONFISCATE*	Procedura negoziale	15/06/2017	1.016.123,60	1	1.016.123,00	1	0
				<b>87.638.647,44</b>	<b>9</b>	<b>87.613.704,84</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

(1) Fonte: Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

\* Nel corso dell'intervista con il Referente di Asse questi due progetti sono stati indicati come chiusi, in quanto sono stati effettuati i pagamenti previsti.

Inoltre, occorre precisare che rispetto alla Linea 1.1.1.C (*Soluzioni informative a favore delle Pubbliche Amministrazioni in materia di cyber security per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica*), l'Asse 1 prevedeva interventi per sostenere i CERT regionali<sup>1</sup> nelle attività di sicurezza informatica delle amministrazioni locali per il contrasto alla criminalità informatica. A tal riguardo era stato definito anche un protocollo d'intenti con la Regione Siciliana, che però non si è più concretizzato sia perché i progetti non sono stati considerati adeguati sia in ragione del contesto di riferimento, considerando il ruolo prevalente assunto dell'Agid sul tema della cyber security.

### 1.1.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

L'Asse 1 è caratterizzato da un buon livello di attuazione, come evidenziato in precedenza. In ogni caso, dai risultati dell'intervista sono emerse le seguenti criticità:

- **Il problema principale nel ciclo di vita dei progetti ha riguardato la selezione dei fornitori e la gestione delle procedure di gara**, con particolare riferimento alle **convezioni Consip** (influisce il sistema dei controlli). Infatti, i ritardi riscontrati nei flussi di pagamento sono dipesi essenzialmente da questa motivazione che ha originato dei rallentamenti rispetto ai tempi inizialmente previsti. Ad esempio, tale criticità ha pesato per il *progetto "Step"*, dove il blocco dei pagamenti è dipeso dai ritardi accumulati nei controlli associati alle gare Consip, poiché si è reso necessario acquisire ulteriore documentazione. Da segnalare, invece, il caso del *progetto "Gioco legale e responsabile"* dove tale problematica non è stata incontrata, poiché tutto l'affidamento in house è stato effettuato da ADM a favore di Sogei, partner storico per lo sviluppo dei sistemi informativi. Infine, rispetto alla differenza tra importo pagato e certificato (concentrata su alcuni progetti), questa non è considerata una criticità dal Referente, poiché la fase di certificazione avviene a determinate cadenze annuali, fattore che spiega in parte il disallineamento.
- **Rispetto al Si.Ge.Co. è stata evidenziata l'eccessiva burocratizzazione** di flussi procedurali, checklist, modulistiche di dettaglio (per le fasi di presentazione, istruttoria, rimodulazione, valutazione ecc.). Sono strumenti e processi complessi che devono considerare i possibili cambiamenti organizzativi e che possono avere talvolta un effetto di rallentamento, soprattutto nel caso di gestione cartacea. A parere del Valutatore, questo è un tema rilevante, dato il livello di dettaglio delle procedure e la quantità di checklist previste.
- Alcune **problematiche sono state avvertite rispetto al personale della Prefettura** (coinvolta in un progetto), per la quale è stato attivato un sostegno continuo mediante l'Assistenza Tecnica territoriale. Infatti, sono emerse alcune difficoltà di dialogo, poiché esistono problemi di personale ed elevati carichi di lavoro legati alle funzioni proprie di tali enti (ordine pubblico, immigrazione ecc.).

<sup>1</sup> I CERT regionali (*Computer Emergency Response Team*) avevano la funzione di facilitare, nei territori, le attività di prevenzione e monitoraggio del CERT-PA (poi CERT-Agid), struttura dell'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid) responsabile del monitoraggio dello spazio cibernetico delle PA. Da segnalare che è stata istituita recentemente l'Autorità nazionale per la cybersicurezza con il D.L. 14/06/2021, n. 82, che deve attuare la strategia nazionale in materia adottata dal Presidente del Consiglio e nel cui ambito opera il CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*), che interviene per prevenire, individuare e contrastare gli attacchi cyber a danno di soggetti pubblici e privati. Il CSIRT ha rilevato le funzioni del citato CERT-PA e del CERT nazionale. Vedi su: <https://csirt.gov.it/>

- Nel caso dell'Asse 1, la **pandemia ha determinato dei ritardi soprattutto nel primo semestre**. In ogni caso, attivando modalità in smart working e contatti da remoto con apposite piattaforme si è cercato di attenuare gli svantaggi correlati alla situazione emergenziale. È stato precisato, comunque, che con i beneficiari dell'Asse 1 non sono stati incontrati grandi problemi di collegamento, dato che si tratta di amministrazioni ed enti con un adeguato livello di digitalizzazione (discorso a parte per la Prefettura).

**A fronte di tali criticità sono state evidenziate le seguenti azioni correttive:**

- Per fronteggiare la questione legata alle tempistiche delle procedure di gara con Consip è stato talvolta adottato un **principio** (utilizzato nell'ambito dei PON) 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 (ad esempio, la checklist di controllo effettuata da altre amministrazioni). La fonte di tale prassi va individuata nelle **"Linee guida per gli stati membri sulle verifiche di gestione"**<sup>2</sup> (EGESIF\_14-0012\_02 final 17/09/2015), dove è specificato che *“Qualora l'appalto pubblico sia già stato verificato da un'altra istituzione nazionale competente, i risultati possono essere presi in considerazione ai fini della verifica di gestione purché l'AG si assuma la responsabilità di tali controlli e a condizione che la loro portata sia almeno equivalente a quella della verifica che condurrebbe l'AG”*. In questo modo, avvalendosi delle procedure di controllo realizzate da altri uffici, è stato possibile evitare un doppio controllo, prassi che, in alcuni casi, ha consentito di rendere più celeri le procedure. Tra i progetti dove è stato applicato questo percorso di controllo agevolato sono stati segnalati: “Step”, “Argopanoptes” e “Nuovo sistema di business intelligence”, con riferimento a servizi di infrastruttura e sistemistica (come caso concreto è stata citata la gara *Spc cloud lotto 3*).
- **Rafforzamento dell'Assistenza tecnica centrale, che ha rappresentato un valido sostegno nella fase di attuazione**, anche con riferimento agli aspetti procedurali. La Task Force territoriale, attivata dal 2018, è stata utile soprattutto nel progetto realizzato con la Prefettura di Caserta. Da segnalare, infine, che rispetto al Si.Ge.Co. ancora non è stato possibile cogliere i vantaggi del nuovo Sistema Informativo ERA poiché entrato in funzione solo di recente (dopo un lungo periodo di progettazione) e il cui utilizzo richiederà, comunque, del tempo per acquisire e diffondere le nuove procedure.

### 1.1.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

I risultati positivi dell'Asse, in termini relativi rispetto agli altri ambiti d'intervento, dipendono anche dalla natura dei vari progetti. Infatti, l'implementazione dei sistemi informativi presenta una certa complessità tecnica che può coinvolgere vari uffici del beneficiario e talvolta altri enti (ad esempio, per le procedure di interoperabilità). Però, sono meno frequenti attività di concertazione e co-progettazione con altri stakeholder meno “strutturati”, rispetto alle grandi amministrazioni beneficiarie dell'Asse 1, quali enti territoriali ed enti della società civile, fattore che può comportare un rallentamento dei processi come accaduto in altri Assi. A prescindere

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni vedi su (a pag. 20 il testo suindicato):

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_management\\_verifications\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_management_verifications_it.pdf)

da tale fattore, nel corso dell'intervista sono emersi i seguenti punti di forza, che hanno sicuramente concorso all'avanzamento dell'Asse.

- I beneficiari dell'Asse 1 sono rappresentati da grandi amministrazioni strutturate e questo fattore ha rappresentato il punto di forza principale, che si è rivelato fondamentale in fase di attuazione. Infatti, la strategia a monte è stata quella di individuare **beneficiari dotati di adeguata capacità amministrativa**, che potevano rispondere con proattività alle varie richieste e alla gestione di progetti complessi (vedi il caso dei progetti di INPS e di ADM). Pertanto, sono stati ammessi progetti a finanziamento valutando anche la capacità amministrativa dei beneficiari, che dovevano avere uno staff in grado di portare avanti le varie fasi di lavoro. Inoltre, è stata segnalata una prassi applicata in alcuni progetti, dove sostanzialmente sono state incorporate a monte iniziative dei beneficiari che avevano già avviato alcune fasi di attività. Questa è una procedura consentita dal Programma, che ha permesso di acquisire progetti in parte definiti per adeguarli e migliorarli secondo le esigenze specifiche e gli obiettivi del Programma. In questo modo è stato possibile acquisire idee valide e attivare in tempo relativamente brevi un'adeguata capacità di spesa.
- Nella fase iniziale, il **momento della progettazione è stato abbastanza veloce e snello, in alcuni casi realizzato mediante modalità partecipate**<sup>3</sup> con il coinvolgimento di vari uffici del beneficiario. Inoltre, nel momento in cui l'idea progettuale è stata avviata, si è cercato di consolidare i rapporti, anche a livello informale, fattore che ha facilitato sia il perfezionamento dell'intervento sia la successiva fase di gestione. In linea generale, i progetti sono da ritenersi ancora attuali e coerenti con i fabbisogni e in alcuni casi si è cercato di tenere conto anche delle nuove esigenze.
- È stato segnalato che grazie alla **capacità dei beneficiari**, talvolta, sono state **condivise rimodulazioni per conseguire migliorie di progetto**<sup>4</sup> in base ad esigenze subentrate successivamente, anche se ciò avrebbe comportato un allungamento della tempistica. Ad esempio, nel caso di INPS alcune attività sono state riorientate per tenere conto dell'emergenza pandemica (come nel caso del potenziamento dei controlli sul reddito di cittadinanza e sulla Cigs, aspetto verificato anche in sede di valutazione dei progetti).

<sup>3</sup> Anche negli studi di caso (Rapporto sul rafforzamento amministrativo della PA) il ricorso a forme di progettazione partecipata è stato considerato come un fattore abilitante per la successiva fase di attuazione del progetto.

<sup>4</sup> Nel progetto "Sistemi evoluti per il monitoraggio e l'aggressione dei patrimoni illeciti" (Ministero dell'Interno) alcune attività sono state adeguate attivando relazioni con il Centro Elettronico Nazionale (CEN) di Napoli, il Data Center della Polizia di Stato, durante la fase realizzativa. Inoltre, è stato segnalato che nel medesimo progetto erano stato riscontrate alcune problematiche con i fornitori, che hanno comportato un posticipo delle operazioni di collaudo fino a quanto il prodotto non è risultato coerente con le aspettative. Questo fattore, secondo il Referente, ha dimostrato comunque una capacità di gestione e di governance da parte del Beneficiario.

#### 1.1.4 Conclusioni e indicazioni

In sintesi, ai fini della prossima programmazione<sup>5</sup> e tenendo conto dell'esperienza effettuata, sono emersi i seguenti suggerimenti.

- **Nell'ambito del Si.Ge.Co.<sup>6</sup>, proseguire e rafforzare la digitalizzazione dei processi tra i vari soggetti** (Ufficio gestione, ufficio controlli, beneficiari, ecc.), secondo la logica definita del nuovo Sistema Informativo ERA, che dovrebbe semplificare le attività di gestione e di monitoraggio. Però, come già evidenziato, il sistema ERA è diventato operativo solo a fine programmazione e ancora non è stato possibile valutarne le conseguenze positive. Secondo il Valutatore la digitalizzazione dei processi e i vari strumenti di condivisione della documentazione devono, comunque, essere accompagnati, dove possibile, da una razionalizzazione a monte delle procedure.
- Realizzare **azioni formative rivolte al personale coinvolto nella fase di gestione e di attuazione dei progetti**, focalizzate sugli aspetti procedurali e sulla selezione dei fornitori (gare e convenzioni Consip, anche per concordare un dimensionamento adeguato delle stesse).
- Attivare **l'assistenza tecnica territoriale rivolta ai beneficiari**, per sostenere la fase di attuazione e di monitoraggio.

Infine, si ritiene che sarà importante, rispetto ai **sistemi informativi**, prevedere e implementare le necessarie **azioni di manutenzione ordinaria ed evolutiva**, poiché tali sistemi sono soggetti a una fisiologica obsolescenza tecnica.

---

<sup>5</sup> In linea generale, è opportuno tenere presenti le attività realizzate nell'ambito del PRA II fase e l'ultimo monitoraggio dell'11/10/2021, rispetto agli interventi di rafforzamento amministrativo in tema di semplificazione procedurale, formazione del personale e azioni sulle funzioni strumentali e sugli strumenti comuni.

<sup>6</sup> I riferimenti del Si.Ge.Co. sono disponibili nel Portale del Programma: <https://ponlegalita.interno.gov.it/sigeco>. In particolare, per quanto d'interesse, rilevano i seguenti documenti: i) Descrizione delle funzioni e delle procedure in essere dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione (28/07/2020). In allegato include le "Piste di controllo" dei progetti "a regia" (quando il beneficiario è diverso dall'AdG) e dei progetti a "titolarità" (quando il beneficiario coincide con l'AdG); ii) Manuale delle procedure – Autorità di Gestione - versione n. 4 del 28/07/2020, con i relativi allegati sui controlli; iii) Schede di monitoraggio e allegati; iv) Linee guida per l'attuazione (versione n. 5 del 30.07.2021), strumento di supporto per i beneficiari.

## 1.2 ASSE 2: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

### 1.2.1 L'attuazione dell'Asse

La tabella di seguito riporta alcuni dati di sintesi relativi all'avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 2 del PON Legalità al 31/12/2021.

Le procedure attivate risultano n. 21 con altrettanti progetti in corso di esecuzione<sup>7</sup>. Le operazioni attivate a valere sull'Asse 2 rientrano tutte nell'ambito della Linea di attività 2.1.1 "Interventi integrati finalizzati all'incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo". Tutte le operazioni attivate hanno visto quale unica tipologia di procedura di selezione quella negoziale a valle di un percorso di concertazione e condivisione delle esigenze di legalità con tutti i soggetti interessati.

Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 2 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (1)	Numero progetti conclusi (2)
2.1.1	INFRASTRUTTURE PER VIDEOSORVEGLIANZA E MONITORAGGIO AMBIENTALE NELLE AREE INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI AVELLINO	Procedura negoziale	27/07/2017	€ 3.684.000,00	1	€ 3.684.000,00	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI BRINDISI	Procedura negoziale	22/02/2018	€ 2.957.513,00	1	€ 2.957.513,00	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI LECCE	Procedura negoziale	20/02/2018	€ 3.197.876,00	1	€ 3.197.876,00	1	0
2.1.1	AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR IONIO	Procedura negoziale	07/02/2018	€ 3.281.541,00	1	€ 3.281.541,00	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI BENEVENTO	Procedura negoziale	01/03/2018	€ 957.260,00	1	€ 957.260,00	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI FOGGIA	Procedura negoziale	22/03/2018	€ 2.112.445,00	1	€ 2.112.445,00	1	0
2.1.1	CRIMINAL FOCUS AREA	Procedura negoziale	27/11/2018	€ 24.195.081,51	1	€ 24.195.081,51	1	0
2.1.1	SICUREZZA PER L'AREA UNESCO DELLA CITTÀ DI NAPOLI	Procedura negoziale	26/09/2017	€ 2.200.463,46	1	€ 2.200.463,46	1	0
2.1.1	SISMATIC- SISTEMA INTEGRATO DI SICUREZZA PORTUALE ADSP MAR TIRRENO CENTRALE	Procedura negoziale	10/12/2018	€ 9.653.397,13	1	€ 9.653.397,13	1	0

<sup>7</sup> Tale dato è al netto di due ulteriori progettualità non ancora avviate alla fine dell'anno scorso ma che al momento della scrittura del presente report sono state, invece, avviate. Si tratta delle procedure "Safety and Security per il Parco Archeologico di Sibari" e "Gioia Sicura: Infrastrutture e servizi infotelematici per la Sicurezza integrata delle aree logistiche a vocazione produttiva dell'Autorità di Sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio".

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (1)	Numero progetti conclusi (2)
2.1.1	OCCHI APERTI SU AREE UNESCO - IMPLEMENTAZIONE DEI SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA NELLE AREE UNESCO DELLA CITTÀ DI NAPOLI ED ALLESTIMENTO DELLA CONTROL ROOM	Procedura negoziale	24/11/2020	€ 2.310.000,00	1	€ 2.310.000,00	1	0
2.1.1	SAFETY AND SECURITY PER IL PARCO ARCHEOLOGICO DI POMPEI	Procedura negoziale	29/11/2018	€ 10.949.362,00	1	€ 10.949.362,00	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI MATERA	Procedura negoziale	22/03/2018	€ 250.000,00	1	€ 250.000,00	1	0
2.1.1	INTERVENTI INTEGRATI FINALIZZATI ALL'INCREMENTO DEGLI STANDARD DI SICUREZZA IN AREE STRATEGICHE PER LO SVILUPPO	Procedura negoziale	30/05/2018	€ 3.510.086,00	1	€ 3.510.086,00	1	0
2.1.1	SAFETY AND SECURITY PER IL POLO MUSEALE DELLA CAMPANIA	Procedura negoziale	25/11/2019	€ 10.263.800,00	1	€ 10.263.800,00	1	0
2.1.1	PROTOCOLLO D'INTESA	Procedura negoziale	30/04/2019	€ 13.945.380,80	1	€ 13.945.380,80	1	0
2.1.1	SAFETY AND SECURITY PER IL PARCO E LA REGGIA DI CASERTA	Procedura negoziale	05/11/2019	€ 7.885.240,00	1	€ 7.885.240,00	1	0
2.1.1	SICUREZZA E AMBIENTE NELLA TERRA DEI FUOCHI INFRASTRUTTURE PER VIDEOSORVEGLIANZA E MONITORAGGIO AMBIENTALI NELLE AREE ASI CASERTA	Procedura negoziale	23/06/2017	€ 5.000.000,00	1	€ 5.000.000,00	1	0
2.1.1	ASI..CURA	Procedura negoziale	27/07/2017	€ 6.717.746,53	1	€ 6.717.746,53	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI SALERNO	Procedura negoziale	01/03/2018	€ 4.357.756,73	1	€ 4.357.756,73	1	0
2.1.1	INVITO CONSORZIO ASI POTENZA	Procedura negoziale	26/03/2018	€ 3.500.000,00	1	€ 3.500.000,00	1	0
2.1.1	ZONASICURA, VIDEOSORVEGLIANZA E MONITORAGGIO AMBIENTALE. AGGLOMERATI INDUSTRIALI ASI DELLA PROVINCIA DI BARI	Procedura negoziale	27/07/2017	€ 6.160.625,00	1	€ 6.160.625,00	1	0

(1) Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

### 1.2.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

L'attuazione dell'Asse 2 ha dovuto affrontare diverse problematiche durante il ciclo di programmazione sia di carattere generale che specifiche in relazione alle tematiche trattate. In via generale, infatti, le misure intraprese per affrontare **la pandemia Covid-19** hanno portato ad un sostanziale blocco o forte rallentamento di tutte le attività di cantiere; il fenomeno è stato particolarmente sentito, tra l'altro, per i diversi beneficiari impegnati su più progetti oltre a quelli finanziati dal PON e che non sempre, secondo quanto riferito dalla referente dell'Asse 2, hanno dato priorità a questi ultimi<sup>8</sup>.

Un'ulteriore problematica di carattere generale attiene all'**utilizzo di un Sistema Informativo (DELFI) non strutturato appositamente per il PON Legalità**, ma utilizzato, grazie ad un accordo con l'Agenzia per la Coesione, a seguito di un'osservazione dell'Autorità di audit. L'utilizzo di tale piattaforma 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. Ciò ha implicato, tra l'altro, la presenza di un dato di monitoraggio finanziario al 31.12.2021 con dei rallentamenti sia in termini di impegni che di spesa essenzialmente legati a disallineamenti tra il dato reale e quanto presente nella piattaforma DELFI.

L'Amministrazione ha, quindi, deciso l'implementazione di un Sistema Informativo ad hoc per il Programma denominato "ERA" che sta entrando pienamente a regime solo in questi mesi a causa dei tempi (circa 3 anni dall'aggiudicazione dell'appalto) richiesti per il suo design da parte del fornitore Almagora. In tal senso il Ministero tramite l'Assistenza Tecnica si è attivato per tenere, comunque, una track record aggiornata che consentisse di avere un dato di monitoraggio (sulla base di template in formato xls) anche tenuto conto dell'esperienza maturata nella precedente programmazione. L'entrata in esercizio così tardiva del nuovo Sistema Informativo risulta un elemento critico importante anche perché il passaggio tra i due Sistemi Informativi sta avvenendo lentamente. Sono state, comunque, avviate azioni di carattere formativo rivolte ai beneficiari così da facilitare tale passaggio.

Un problema più specifico, invece, riguarda le **modalità di acquisizione di beni e servizi legati alla videosorveglianza attraverso la centrale acquisti Consip**. Il primo Avviso sul tema aveva, infatti, una dotazione finanziaria relativamente modesta ed è stata esaurita in poco tempo (4/5 mesi) da parte degli enti che avevano progettualità mature e immediatamente cantierabili. Il successivo bando Consip ha avuto tempi estremamente lunghi ed è arrivato all'aggiudicazione solo alla fine del 2021. Al riguardo l'Amministrazione ha rilevato come anche le fasi di controllo e verifica a monte delle convenzioni di Consip si siano rivelate particolarmente lunghe. In alcuni casi (su tutti, il Parco archeologico di Pompei che ha una lunga esperienza in materia amministrativa) per ovviare a tale problema si è cercato di utilizzare ulteriori bandi Consip, andando a comporre una sorta di puzzle tra le convenzioni e le forniture disponibili così da mandare, comunque, avanti il progetto. Si tratta, tuttavia, di un modello difficilmente replicabile poiché richiede una capacità amministrativa non alla portata

<sup>8</sup> Buona parte delle informazioni riportate di seguito sono state discusse in occasione di un'intervista con la Referente dell'Asse 2 in data svolta in data 04/03/2022. Nel testo si fa, inoltre, riferimento anche ai risultati delle analisi riportate nel precedente lavoro del valutatore "Rapporto sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi" di dicembre 2022.

di tutti i beneficiari. Il Ministero, laddove percorribile, ha comunque cercato di favorire il ricorso alla centrale Consip laddove risultasse verosimile l'attivazione di una convenzione. Sulla base dell'esperienza acquisita, l'ufficio ritiene di aver bisogno di un contatto diretto con un referente in Consip così da facilitare i flussi amministrativi e agevolare le fasi realizzative dei progetti PON. Ciò sia in riferimento all'attuale bando che su quelli futuri anche considerando le potenziali difficoltà che incontrerà Consip nella gestione di tutti gli avvisi funzionali al PNRR.

Ulteriore elemento critico, specifico di questo Asse, risiede nella circostanza che quasi tutti gli interventi hanno subito forti rallentamenti rispetto alla pianificazione originaria che hanno portato a **consistenti e ripetute rimodulazioni**. Tali rallentamenti sono riconducibili essenzialmente a due patologie distinte:

- a) In generale si è riscontrata una **diffusa lentezza nel passaggio dalla progettazione preliminare a quella esecutiva**, spesso dovuta ad una scarsa capacità del beneficiario di tradurre operativamente le previsioni progettuali; ciò ha implicato una tardiva attivazione delle richieste a valere sul bando Consip di riferimento che, nel frattempo, ha visto esaurirsi le risorse a disposizione. A ciò si aggiunga che, talvolta, intervengono in fase esecutiva problematiche ulteriori generalmente legate a processi autorizzativi di altri enti (es. ANAS, Ferrovie, ecc.)<sup>9</sup>.
- b) Da ciò deriva la seconda problematica inerente la **non sempre adeguata capacità amministrativa dei beneficiari** rispetto alla necessità di utilizzare lo strumento della gara d'appalto per la selezione dei fornitori di beni e servizi necessari alle progettualità. Tale fenomeno è stato particolarmente sentito nel caso dei consorzi ASI che, oltre a una mancanza di personale specializzato in procurement hanno anche sofferto di ulteriori problematiche interne (molti sono stati commissariati o, comunque, hanno visto diversi cambi ai loro vertici). Ne è conseguito, tra l'altro, un elevato numero di ricorsi rispetto alle procedure di gara attivate dai beneficiari (in oltre la metà dei casi) che, pur non portando mai a rivedere gli esiti delle gare stesse (solo in un caso è stato vinto il ricorso) ne hanno, inevitabilmente, allungato i tempi di conclusione. Sul punto l'Amministrazione ha constatato che oltre alla bassa capacità amministrativa sopra descritta incide anche una litigiosità tipica del settore TLC, laddove si confrontano sia grandi operatori Telco che piccole realtà territoriali.

In riferimento alle tipologie di beneficiario si è osservato, come già accennato, una ricorrente difficoltà con i consorzi ASI, ma anche con la Regione Campania che, pur avendo iniziato le attività progettuali senza problemi, è andata rallentando nel tempo avendo dato priorità ad altri interventi finanziati dal POR FESR. Per quanto riguarda gli "Enti culturali", se da un lato i parchi archeologici stanno procedendo con una certa regolarità nelle attività previste, la Reggia di Caserta ha, invece, subito un forte rallentamento legato alla pandemia, ma ora il progetto è ripartito. Resta, peraltro, un nodo sul progetto del Polo Museale della Campania poiché sono intervenute modifiche a livello amministrativo in quanto alcuni beni non sono più

<sup>9</sup> Tale aspetto era stato rilevato anche in occasione del "Rapporto sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi" di dicembre 2022, in cui si osservava come un "ulteriore elemento di ostacolo attiene alla fase di installazione ed è legato alla natura delle aree interessate che possono essere sottoposte a diversi vincoli richiedendosi, quindi, una serie di autorizzazioni o pareri (ad es. della competente Soprintendenza ai beni culturali per il centro storico di Napoli).

sotto la stessa direzione amministrativa e sono stati scorporati<sup>10</sup>. Le Autorità di bacino hanno visto un cambiamento nella procedura di selezione dei fornitori (da gara a procedura aperta a bando Consip) e, da ultimo, il progetto in capo all'AGEA sta procedendo senza ostacoli ed è in via di conclusione.

### 1.2.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

L'esperienza dell'Amministrazione durante l'attuazione del PON ha evidenziato come la presenza di risorse umane adeguate all'interno dei beneficiari abbia consentito alle progettualità finanziate di superare le diverse problematiche (soprattutto di carattere amministrativo) incontrate. Per converso sono state riscontrate relazioni più difficoltose con dei beneficiari che si sono dimostrati "sfuggenti". In tal senso, **l'attivazione delle Task Force territoriali** si è confermata una modalità di intervento efficace andando a stabilire contatti diretti e in presenza (ma anche da remoto come ha dimostrato in positivo il periodo pandemico) che hanno portato risultati concreti anche nell'atteggiamento e nel commitment degli interlocutori interni ai beneficiari.

Rispetto alle diverse patologie descritte nel paragrafo precedente, il Ministero è intervenuto, oltre che con un generale supporto a distanza ai beneficiari dato dall'assistenza tecnica, attivando una Task Force territoriale di esperti (sempre nell'ambito delle attività svolte all'interno del servizio di assistenza tecnica) con lo scopo di supportare i beneficiari direttamente in loco. Si tratta di una prassi consolidata già nella precedente programmazione (seppur con un dimensionamento maggiore rispetto ad oggi laddove la Task Force operava presso le prefetture con un'azione capillare rivolta alla totalità dei beneficiari). Tale struttura opera a supporto dei beneficiari sia in relazione alla definizione della documentazione di gara che nelle successive fasi di monitoraggio e rendicontazione delle attività.

Un esempio concreto circa i risultati dell'intervento della Task Force territoriale riguarda il *progetto in capo all'ASI di Foggia* che avrebbe dovuto ricorrere al bando Consip anche per la progettazione esecutiva. Non potendo aderire a tale bando a causa del già citato esaurimento delle risorse, il beneficiario in via autonoma ha predisposto un bando che solo successivamente è stato revisionato dalla Task Force che ne ha ravvisato diverse debolezze. Ciò ha portato al ritiro del bando in via di autotutela risparmiando così un sicuro ricorso o contenzioso. È da evidenziare che si tratta di un progetto che, pur non avendo ancora portato a spesa rendicontata alcuna somma, ha già previsto due rimodulazioni e senza l'intervento della Task Force sarebbe stato fatalmente revocato.

Si tratta di una modalità ampiamente apprezzata dall'amministrazione che ne riferisce una diretta utilità, sia rispetto alla maggior fluidità amministrativa laddove la Task Force interviene, sia rispetto alla qualità delle informazioni trasmesse dai beneficiari in risposta agli adempimenti di rito con conseguente alleggerimento degli oneri di controllo in capo all'amministrazione centrale. L'attività di supporto direttamente presso i beneficiari, tramite personale qualificato, ha portato anche ad un maggior commitment in alcuni soggetti che non brillavano per interesse o capacità nell'esecuzione dei progetti.

<sup>10</sup> Al riguardo, durante l'intervista è stato riferito la possibilità di suddividere l'attuale progetto in due distinti interventi.

#### 1.2.4 Conclusioni e indicazioni

Uno dei nodi principali che hanno rallentato l'attuazione dell'Asse 2 è riconducibile alle modalità di acquisizione di beni e servizi legati alla videosorveglianza attraverso la centrale acquisti Consip. **In futuro potrebbe essere opportuna la definizione di una Convenzione Consip con risorse dedicate in via esclusiva alla progettazione comunitaria così da evitare il fenomeno del rapido esaurimento dei bandi attuali e facilitare lo svolgimento dei progetti PON.**

Un ulteriore tema rilevante attiene al percorso di implementazione del nuovo Sistema Informativo che dovrebbe consentire il superamento di diverse problematiche inerenti la qualità dei dati (soprattutto finanziari) sinora registrati. In tal senso è certamente apprezzabile l'iniziativa dell'Amministrazione di dotarsi di un sistema tarato sugli specifici fabbisogni del Programma accompagnando la sua implementazione con azioni formative rivolte ai beneficiari. È inoltre auspicabile che nell'ormai imminente avvio del nuovo ciclo di programmazione lo stesso Sistema Informativo possa essere utilizzato così da evitare sin dall'avvio del Programma una fase di incertezza sulla qualità del dato a disposizione dell'Amministrazione.

Al di là delle problematiche osservate è possibile, comunque, affermare che **dal punto di vista programmatico, il perimetro di attività ipotizzato si è mantenuto, l'insieme dei fabbisogni rilevati si è confermato e le progettualità non si sono, nella sostanza, modificate** se non in alcuni casi andando a rimodulare con richieste di aumento del budget<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> È il caso ad es. dell'ASI di Napoli che da un finanziamento iniziale di 5 milioni è passato a 6,7 milioni; ciò in ragione della circostanza che in fase di progettazione il contesto si presentava povero di aziende che si erano allontanate dall'area per motivi di sicurezza; il rafforzamento del presidio territoriale ottenuto dai nuovi sistemi installati ha portato ad una maggiore percezione di sicurezza che ha portato ad un rientro delle aziende. Si è reso quindi necessario ampliare la dotazione finanziaria del progetto per poter coprire un'area maggiore rispetto a quella inizialmente prevista così da poter rispondere tempestivamente all'aumentato fabbisogno del Consorzio.

### 1.3 ASSE 3: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

#### 1.3.1 L'attuazione dell'Asse

La tabella di seguito riportata presenta i dati di sintesi relativi all'avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 3 del PON Legalità al 31/12/2021.

Le procedure attivate risultano n.14, per un totale di n. 75 progetti in corso di esecuzione. Soltanto un progetto risulta al momento in stato "sospeso" e rientra nell'ambito dell'"Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero e rifunionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in Regione Calabria".

Le operazioni attivate a valere sull'Asse 3 rientrano tutte nell'ambito della Linea di attività 3.1.1 "Incremento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità".

Data la natura delle operazioni attivate, la tipologia di procedura di selezione maggiormente utilizzata è stata quella concertativo/negoziale (n. 8 procedure attivate), che consiste in un percorso di concertazione e condivisione delle esigenze di legalità con tutti i soggetti interessati e consente di sostenere e realizzare progetti di particolare rilevanza o innovatività. Sono stati altresì attivati n. 5 Avvisi ad evidenza pubblica e n.1 Circolare.

Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 3 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
3.1.1	lo gioco legale	Avviso ad evidenza pubblica	01/01/2014	11.601.913,21	1	111601913,21	1	0
3.1.1	Centro polivalente per minori e giovani di Catanzaro	Procedura negoziata	27/09/2010	1.448.956,21	1	1448956,21	1	0
3.1.1	Sensibilizzazione dei comuni	Circolare	23/10/2008	4.863.997,77	6	4.472.359,84	6	0
3.1.1	Individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla ri-funionalizzazione di beni confiscati ... in Campania	Avviso ad evidenza pubblica	27/10/2017	16.200.000,00	15	13.904.243,94	15	0
3.1.1	Lavori di adeguamento funzionale del commissariato di pubblica sicurezza di Casal di Principe (CE)	Procedura negoziata	26/09/2018	600.000,00	1	600.000,00	1	0
3.1.1	Palazzo San Gervasio interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili, inclusi interventi per il riuso e la ri-funionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	Procedura negoziata	22/03/2018	1.000.000,00	1	1.000.000,00	1	0

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
3.1.1	Rifunzionalizzazione della sede della stazione carabinieri di Lampedusa	Procedura negoziata	14/06/2017	462.000,00	1	462.000,00	1	0
3.1.1	Rifunzionalizzazione della sede della stazione carabinieri di Pantelleria	Procedura negoziata	14/06/2017	440.000,00	1	440.000,00	1	0
3.1.1	Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero ... in Regione Puglia	Avviso ad evidenza pubblica	16/04/2018	9.990.596,00	16	9.661.023,46	16	0
3.1.1	Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero ... in Regione Siciliana	Avviso ad evidenza pubblica	16/04/2018	18.343.024,00	18	17.978.261,44	18	0
3.1.1	Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di interventi di recupero ... in Regione Calabria	Avviso ad evidenza pubblica	16/04/2018	8.541.876,00	12	7.659.950,83	11	0
3.1.1	Procedura concertativo negoziata con il Comune di Matera	Procedura negoziata	22/03/2018	1.000.000,00	1	1.000.000,00	1	0
3.1.1	Realizzazione di una strategia di riqualificazione dei beni pubblici anche confiscati alla criminalità organizzata	Procedura negoziata	18/04/2019	490.000,00	1	490.000,00	1	0
3.1.1	Lavori di ristrutturazione impiantistico ed edile dell'immobile sede del commissariato di p.s. di Ortigia e uffici della questura di Siracusa denominato caserma greco	Procedura negoziata	20/11/2017	1.500.000,00	1	1.500.000,00	1	0

(1) Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

### 1.3.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

Gli ambiti che presentano maggiori criticità, sulla base degli esiti delle interviste realizzate, riguardano le fasi procedurali relative alla progettazione, alla selezione delle proposte progettuali e all'attuazione degli interventi, con conseguenti difficoltà connesse anche al monitoraggio e alla rendicontazione delle operazioni.

In fase **di selezione delle proposte progettuali** (e relativa istruttoria valutativa interna) sono emerse due principali problematiche:

- la prima ha riguardato la **carezza di personale dell'AdG** dedicato all'analisi e valutazione dei progetti a valere sull'Asse 3. Tale sottodimensionamento a livello di funzionari incaricati della struttura del Ministero, sebbene in parte compensato dalla presenza dell'AT, ha comportato la formazione di un "collo di bottiglia" con **ritardi** nell'espletamento delle analisi sulle numerose proposte progettuali pervenute dal territorio e nel completamento della procedura di ammissione al finanziamento;
- la seconda è connessa alla **natura stessa dei progetti** che, essendo caratterizzati da aspetti tecnici complessi (riguardano, infatti, prevalentemente appalti di lavori), hanno richiesto l'ausilio di figure specialistiche di AT (quali ad esempio architetti, ingegneri, avvocati) in affiancamento ai funzionari del Ministero per l'analisi e valutazione delle proposte. Ciò ha comportato una dilatazione dei tempi nella fase di analisi e selezione dei progetti da parte dell'AdG, con conseguenti **ritardi nell'approvazione dei progetti e ammissione a finanziamento**, che in alcuni casi è avvenuta diversi mesi dopo la scadenza dei bandi.

Una criticità che è emersa **in tutte le fasi procedurali** (sia di programmazione che di attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti) riguarda la **debolezza strutturale dei beneficiari** (per l'Asse in oggetto, Enti Locali). Presso i Comuni emerge, infatti, una **carezza di personale dedicato** alla gestione delle progettualità del PON sia in termini numerici (spesso in Comuni di piccole dimensioni è presente un solo funzionario a cui è attribuito l'onere di seguire l'intero iter progettuale del PON, oltre alle ulteriori mansioni ordinarie) sia in termini di competenze professionali dei RUP degli Enti Locali coinvolti. Spesso le risorse umane impiegate all'interno degli uffici comunali non hanno esperienza e conoscenze tecniche e amministrative specifiche su alcuni aspetti determinanti per il corretto avanzamento dell'iter realizzativo dei progetti dell'Asse 3, ad esempio in merito alle procedure di gare di appalto o avvisi pubblici, determinando così un rallentamento delle procedure attuative. Alcuni Comuni hanno tentato di far fronte a questo problema rivolgendosi ad esperti esterni appositamente selezionati.

Una criticità rilevata in **fase di progettazione e attuazione degli interventi** riguarda la dilatazione dei tempi che intercorrono tra il progetto di fattibilità, inizialmente approvato e finanziato dal Ministero dell'Interno in fase di selezione delle proposte di ammissione a finanziamento, e la **progettazione definitiva ed esecutiva** necessaria per la fase di appalto ed avvio dei lavori. Durante le fasi di progettazione dei lavori di ristrutturazione di un bene confiscato, infatti, vengono effettuate le necessarie verifiche tecnico/amministrative preliminari all'avvio dei cantieri, procedure in cui possono emergere delle criticità tecniche relative ad es. alla conformazione del terreno, alla necessità di ulteriori indagini geologiche, oppure alla necessità di richiedere permessi o autorizzazioni speciali, etc. Questo fa sì che **tra la progettazione di fattibilità e quella definitiva ed esecutiva**, in alcuni casi possano trascorrere anche fino a 3 anni. Un aspetto critico, che fortunatamente ha coinvolto un numero limitato di progetti, riguarda gli immobili da riqualificare considerati come "beni culturali", soggetti a vincoli storici o paesaggistici per i quali è necessaria la richiesta di autorizzazioni alla Soprintendenza.

A tal proposito, in fase di presentazione delle proposte progettuali, all'interno del "*Modello per la presentazione dei progetti*", è stata prevista una sezione relativa agli adempimenti amministrativi che i soggetti proponenti sono tenuti ad indicare, relativi all'avvio e realizzazione delle attività progettuali. Tra gli adempimenti richiesti, a seconda della tipologia di progetto che si intende presentare, rientra il riferimento alla richiesta di pareri/autorizzazioni/concessioni,

etc., unitamente alla tipologia di parere richiesto, l'ente preposto al rilascio e la tempistica stimata per il rilascio.

Ciononostante, le tempistiche effettive per l'ottenimento dei sopracitati pareri sono risultate in alcuni casi più lunghe di quanto previsto in fase preliminare, determinando una dilatazione dei tempi necessari per l'avvio e realizzazione dei lavori.

In sintesi, le criticità procedurali sono dovute principalmente alla **insufficiente capacità gestionale dei Comuni e alla carenza di personale** sia dei Comuni che dell'AdG.

Per fronteggiare i problemi legati alla debolezza strutturale delle amministrazioni comunali, sono state attivate, nell'ambito del servizio di assistenza tecnica, le **Task Force territoriali** (composte da un **avvocato**; un **esperto di fondi** e un **esperto tecnico** – ad esempio un ingegnere o un architetto) che hanno avuto un ruolo fondamentale non solo nel supportare i Comuni in fase di definizione di proposte progettuali il più possibile sostenibili e cantierabili, ma anche nelle fasi successive, in cui il supporto ha riguardato molteplici aspetti legati alla gestione e attuazione dei progetti. Le Task Force sono state impegnate, infatti, nella sistematizzazione della documentazione da inviare all'Ufficio Controlli necessaria alla rendicontazione delle spese, negli adempimenti necessari alla selezione dei fornitori, nella compilazione delle schede di monitoraggio, nella redazione di format e modelli, etc.

Proprio a causa della loro debolezza strutturale, le amministrazioni locali hanno manifestato l'esigenza di un supporto tecnico operativo a livello territoriale molto ampio, che si è manifestato in tutte le fasi procedurali, ma con particolare riferimento alla fase preliminare di progettazione (ad es. in fase di definizione del progetto di fattibilità è stato richiesto specifico supporto da parte di Comuni ad esperti tecnici quali ingegneri o architetti delle Task Force di AT). Tale esigenza di supporto da parte delle amministrazioni locali si è però rilevata superiore rispetto alle capacità in termini di organico delle Task Force territoriali, soprattutto su questioni tecniche ed ingegneristiche connesse al capitolato dei lavori. In tal senso, vista la quantità di beneficiari e la complessità del servizio di supporto richiesto, le Task Force hanno dovuto operare "su richiesta" degli Enti locali e non in maniera continuativa e "proattiva" all'interno degli uffici territoriali, non riuscendo, quindi, ad anticipare sistematicamente l'emergere dei problemi e garantire così una più fluida realizzazione degli interventi.

Inoltre, sulla scorta dell'esperienza appresa nel precedente ciclo di programmazione riguardo alla pertinenza dei progetti presentati e il rispetto dei tempi della gara, l'AdG ha fornito ai beneficiari una dettagliata **documentazione di accompagnamento**, in modo tale da rendere più agile e semplice la compilazione, da parte degli Enti locali, della modulistica per la presentazione delle proposte progettuali.

Un ulteriore problema relativo alla **fase di attuazione** riguarda la difficoltà nella procedura di **rendicontazione degli anticipi da parte dei Beneficiari**. Come indicato nel Si.Ge.Co., il sistema contabile del PON prevede un **circuito finanziario indiretto**, secondo cui, a seguito dell'ammissione a finanziamento di un progetto, il Comune può richiedere l'erogazione della quota di prefinanziamento (utilizzando appositi modelli) unitamente alla polizza fidejussoria. La quota di prefinanziamento che riceve il Comune è pari al 10% dell'importo finanziato. Tuttavia, per l'erogazione delle restanti quote intermedie (rispettivamente il 25% e il 30% dell'importo

finanziato), il Comune deve aver speso almeno l'80% della quota di trasferimento precedente. Non è detto però che i primi interventi costino al Comune precisamente l'ammontare della somma di anticipo. Succede spesso, infatti, che i costi relativi alle prime fasi progettuali (a partire dalla contrattualizzazione di un progettista esterno) superino l'importo del prefinanziamento. Non sempre però i Comuni hanno 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. Questa criticità determina una ulteriore dilatazione dei tempi, se non un vero e proprio arresto del progetto.

Altra criticità riguarda l'ottenimento della **polizza fidejussoria** che i Comuni sono tenuti a presentare per poter ricevere la quota di anticipo del PON. Il rilascio della polizza ai Comuni risulta molto difficile determinando una ulteriore dilatazione dei tempi. Questa difficoltà ha comportato un ritardo alcune volte anche di mesi, che sommata ai ritardi dovuti alla selezione dei progetti, ha ulteriormente inficiato sui tempi di attuazione del progetto.

Un'azione intrapresa dal Ministero per fronteggiare il problema della polizza è stata quella di erogare consulenza specialistica per supportare i Comuni in questa procedura mediante l'attivazione delle Task Force territoriali.

La procedura prevista dal Si.Ge.Co. relativa al circuito finanziario indiretto implica di per sé l'inevitabile complessità in termini di numerosità di interazioni e interlocuzioni tra Segreteria tecnica del Ministero dell'Interno, Ufficio Controlli e Comuni. Tale complessità di interazioni impatta soprattutto in termini di lungaggini procedurali, che si ripercuotono soprattutto in fase di rendicontazione, principalmente a causa della *mole di documentazione di spesa da presentare (da parte dei beneficiari) e da verificare (da parte dell'Ufficio controlli)*.

I beni confiscati oggetto di intervento da parte del PON sull'Asse 3 sono numerosi e diffusi su territori ampi e differenziati, ricadenti a volte sotto la responsabilità di Comuni di piccole dimensioni e dalle limitate capacità operative. Difficoltà acute, in alcuni casi, da situazioni particolarmente complesse caratterizzate dalla necessità di interfacciarsi con Amministrazioni locali a volte commissariate per possibili infiltrazioni criminali, oppure situazioni in cui la riqualificazione del bene confiscato non è stata accolta positivamente da componenti della comunità locale, ipotizzando possibili casi di interferenza o connivenza con le stesse organizzazioni criminali.

Il problema è stato affrontato cercando di **coinvolgere e sensibilizzare la società civile** in maniera che il bene confiscato venisse percepito come un'opportunità di tutti.

Il coinvolgimento della società civile assume particolare rilevanza in considerazione della tipologia dei progetti dell'Asse, finalizzati alla riconversione e restituzione del bene confiscato alla collettività. Tale aspetto non può prescindere dal rafforzamento del legame con gli stakeholder attivi sul territorio che svolgono un ruolo importante nella diffusione della cultura della legalità. Gli attori privilegiati sono stati coinvolti in occasione di incontri di presentazione di Avvisi pubblici (ad esempio, in occasione della pubblicazione degli Avvisi pubblici per il recupero dei beni confiscati in Campania) che hanno visto la partecipazione non solo dei potenziali Beneficiari, ma anche delle principali associazioni del privato sociale che si occupano della tematica in oggetto. L'organizzazione di incontri informativi con gli stakeholder ha contribuito a diffondere la conoscenza delle iniziative progettuali intraprese a

valere sul PON, nonché a facilitare la presentazione di proposte progettuali il più possibile cantierabili da parte dei Beneficiari.

In ultimo, nel corso del periodo condizionato dalla **pandemia da Covid-19**, in particolare nel 2020 e quindi nel primo periodo di lockdown, si è registrato un arresto nell'avanzamento dei progetti, seguito poi da una lentissima ripresa. Tale situazione ha richiesto un tempo di assestamento e di ripensamento delle modalità di lavoro ed è stata aggravata dal fatto che molti funzionari comunali avevano consuetudini di lavoro su supporti cartacei e in qualche caso scarsa dimestichezza con i dispositivi informatici. L'impossibilità di recarsi fisicamente sul luogo di lavoro da parte dei beneficiari ha di fatto determinato una sospensione delle operazioni necessarie alla realizzazione dei progetti.

Una soluzione adottata dall'AdG durante il periodo pandemico è stata l'utilizzo di modalità organizzative in remoto, con organizzazione di periodiche **videoconferenze**, modalità che ha reso possibile mantenere costante il rapporto con gli Enti Locali ed ha anche "umanizzato" la relazione rendendola più diretta e meno formale e burocratica.

### 1.3.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

Un elemento di successo che ha contraddistinto la programmazione e gestione delle operazioni a valere sull'Asse 3 e che ha ricevuto particolare apprezzamento riguarda la stipula dei **Protocolli di Intesa tra il Ministero dell'Interno e le Regioni**, volti a definire obiettivi comuni e condividere i risultati da perseguire. I Protocolli hanno interessato le Regioni della Campania, Sicilia, Basilicata, Puglia e Calabria e quelli che hanno conseguito maggior successo sono stati sottoscritti con la Regione Campania e con la Regione Puglia.

I Protocolli hanno costituito uno **strumento di concertazione e di avvicinamento tra il livello centrale e quello territoriale**, favorendo la cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti e attribuendo un maggior livello di trasparenza alle operazioni del Ministero. Inoltre, i Protocolli hanno consentito di effettuare il censimento e il monitoraggio del patrimonio confiscato da parte di ciascuna Regione.

Un altro strumento che può essere considerato un elemento di forza in questa programmazione è stato quello del **monitoraggio rafforzato**, volto a supportare l'AdG e gli Enti Locali nella programmazione e gestione delle operazioni sui beni confiscati. Il monitoraggio, che inizialmente aveva cadenza trimestrale poi bimestrale, agevola una comunicazione continua tra Enti Locali e Ministero dell'Interno, e consente al Ministero dell'Interno di avere contezza dello stato dell'arte dei progetti in maniera puntuale, permettendo, quindi, di poter attivare gli interventi più utili alla risoluzione di eventuali criticità tempestivamente evitando l'accumularsi di ulteriori ritardi.

Seppur il monitoraggio abbia rappresentato un ottimo strumento in grado di facilitare le procedure, nella pratica tuttavia è emerso che si tratta di uno **strumento ancora troppo poco utilizzato e valorizzato** soprattutto a livello locale, per due ordini di motivi. Innanzitutto, i Comuni lo percepiscono come un'ulteriore incombenza e non come una risorsa e, quindi, si mostrano reticenti nel compilare le schede di monitoraggio nei tempi previsti e con uno standard di qualità e completezza sufficiente. Secondariamente, visti i lunghissimi periodi che occorrono per attuare le operazioni di recupero dei beni confiscati, la scadenza bimestrale per questo tipo di progettualità risulta un tempo troppo breve per poter riportare cambiamenti e progressi

sensibilmente significativi. Per cui, ad oggi, è ancora un supporto poco apprezzato e poco utilizzato.

Occorre rilevare, tuttavia, che l'entrata a regime del Sistema Informativo ERA, accompagnata ad una adeguata azione di formazione e sensibilizzazione dei beneficiari a livello territoriale, potrà, nel corso degli ultimi anni di programmazione PON Legalità e in vista del nuovo ciclo 2021/27, contribuire a diffondere una diversa percezione dell'utilità e dell'efficacia di un'azione puntuale e sistematica di monitoraggio da parte di tutti i soggetti coinvolti nella governance multilivello del PON. Appare evidente, ad esempio, che l'entrata simultanea di molti progetti dell'Asse 3 in una fase di avvio dei lavori, insieme alla presenza di un significativo overbooking sull'Asse, necessita di una verifica continua dello stato di avanzamento di ciascun intervento negli ultimi due anni di ammissibilità dei pagamenti al fine di produrre previsioni di spesa attendibili e capaci di guidare l'azione decisionale del Ministero stesso (ad es. operando laddove necessario, azioni di sollecito o di revoca dei finanziamenti). Di rilievo, in una fase avanzata della vita del Programma come quella in cui si trova il PON Legalità, una crescente attenzione alla rilevazione informatizzata ed omogenea dei dati di monitoraggio fisico, necessaria alla verifica dei risultati dello stesso PON e ad una valutazione finale degli obiettivi raggiunti.

Con riferimento alle "buone pratiche", fino ad oggi i progetti che si sono rivelati più efficaci sono quelli che hanno convertito il bene confiscato in **centri di antiviolenza** (una novità del presente ciclo di programmazione che sembra rappresentare una buona pratica in termini di percezione e fruibilità delle comunità locali destinatarie dell'intervento), quelli dedicati alla creazione di **agriturismi**, **centri di produzione agricola** che risultano in grado di autosostenersi economicamente e quindi di poter perdurare nel tempo anche al termine dei finanziamenti, e quelli che hanno reso il bene confiscato un **centro di aggregazione giovanile** con lo scopo di contrastare la dispersione scolastica, fenomeno particolarmente avvertito soprattutto nelle aree periferiche delle città o nei piccoli centri urbani.

In conclusione, gli strumenti sopracitati attivati dall'AdG anche sulla base dell'esperienza appresa nel corso della precedente programmazione, pur mostrando margini di miglioramento, hanno rappresentato utili strumenti che hanno contribuito a facilitare l'attuazione e la gestione dell'Asse 3.

#### 1.3.4 Conclusioni e indicazioni

Nonostante alcuni elementi di debolezza procedurale e attuativa che hanno ritardato l'avanzamento dell'Asse 3, legati alla natura stessa dei progetti e alla complessità del coinvolgimento in tutte le fasi del ciclo di vita degli interventi di recupero dei beni confiscati di beneficiari territoriali come gli Enti Locali, è opportuno sottolineare il forte impegno da parte dell'Amministrazione centrale nel garantire un supporto tecnico e un affiancamento costante agli stessi beneficiari, fattore che ha consentito di limitare i ritardi attuativi. Molti interventi hanno completato la parte dell'iter più critica (progettazione preliminare, definitiva, esecutiva) entrando in fase operativa (avvio dei lavori). Si ritiene verosimile quindi un'accelerazione dell'attuazione negli ultimi anni di ammissibilità delle spese e una consistente riduzione finale del rischio di disimpegno.

L'attivazione di Task Force territoriali composte da esperti ha rappresentato un fattore importante nel supportare i beneficiari nella gestione e attuazione delle diverse fasi procedurali (ad es. formulazione di proposte progettuali cantierabili, compilazione di format e moduli per la rendicontazione delle spese, redazione delle schede di monitoraggio, etc).

In considerazione della debolezza strutturale dei beneficiari e la complessità delle operazioni finanziate a valere sul PON, sarebbe auspicabile un rafforzamento delle attività di **monitoraggio** per garantire un maggior supporto ai Beneficiari nell'espletamento degli adempimenti di propria competenza; in questo contesto, un valido strumento di supporto e semplificazione è rappresentato dal **Sistema Informativo "ERA"** che è auspicabile possa rendere più agile e accessibile la documentazione progettuale, attraverso un archivio univoco, omogeneo, informatizzato e standardizzare ed ottimizzare le procedure attuative del PON.

Rispetto al futuro, la decisione di non prevedere nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027 un Asse specifico dedicato ai beni confiscati interrompe una linea di attività pluriennale che aveva contraddistinto l'azione territoriale del Ministero dell'Interno con le programmazioni "PON Sicurezza" fin dal 2000-2006 e dal 2007-2013.

Il PON Legalità 2014/20, con l'Asse 3 ha realizzato interventi in grado di avvicinare il Ministero dell'Interno alla società civile, soprattutto in aree particolarmente interessate da fenomeni di marginalizzazione sociale, ad alto tasso di criminalità e a rischio devianza. L'azione di diffusione della "cultura della legalità" messa in atto dagli investimenti sulla restituzione alla società civile dei beni confiscati alla criminalità organizzata, anche nel 2014/20, ha avuto un alto valore simbolico e rappresenta un elemento di qualificazione e riconoscibilità dell'azione del Ministero dell'Interno sul territorio. Il miglioramento delle condizioni di legalità e la percezione di sicurezza richiede, infatti, una strategia integrata di interventi di presidio tecnologico delle aree a rischio infiltrazione criminale insieme a progetti di recupero e rigenerazione urbana in grado di contrastare le situazioni di degrado e di illegalità, riaffermando la presenza dello Stato a vantaggio dell'intera collettività.

## 1.4 ASSE 4: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

### 1.4.1 L'attuazione dell'Asse

La seguente tabella sintetizza i dati di avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 4 al 31/12/2021.

Le 18 procedure di attivazione a valere sull'Asse finanziano complessivamente 52 progetti. Di questi, soltanto il progetto "2GETHER" del Comune di Taranto, ammesso sull'"Avviso FAMI Percorsi di inclusione in favore di minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nelle strutture di seconda accoglienza" (az. 4.1.1.A), è stato revocato per rinuncia da parte del beneficiario (v. infra).

L'eterogeneità delle operazioni si riflette nelle tipologie di procedure di attivazione utilizzate, che comprendono sia **avvisi ad evidenza pubblica** (5 complessivi, di cui 3 sono avvisi originariamente ammessi sul FAMI e successivamente, previa verifica di compatibilità, adottati sul PON per incapienza del Fondo originario), che **procedure negoziali** attivate con beneficiari individuati, al di fuori delle procedure competitive ad evidenza, con pratiche concertative (inviti/ lettere di invito o Protocolli) tra i soggetti del sistema pubblico che presentano caratteristiche e progettualità coerenti con le finalità delle azioni.

Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 4 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
4.1.1.A	F.A.S.I. - FORMAZIONE AUTOIMPRENDITORIA E START-UP PER IMMIGRATI REGOLARI	Procedura negoziale	29/03/2018	14.465.000,00 €	1	14.465.000,00 €	1	0
4.1.1.A	PROTOCOLLO D'INTESA CON PDCM - DIPARTIMENTO DELLE PARI OPPORTUNITÀ	Procedura negoziale	16/11/2018	10.444.002,14 €	1	9.608.004,59 €	1	0
4.1.1.A	AVVISO FAMI PERCORSI DI INCLUSIONE IN FAVORE DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA) PRESENTI NELLE STRUTTURE DI SECONDA ACCOGLIENZA	Avviso ad evidenza pubblica	01/02/2018	3.184.803,80 €	5	1.104.986,80 €	4	0
4.1.1.A	AVVISO FAMI TUTELA DELLA SALUTE DEI RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN CONDIZIONE DI VULNERABILITÀ	Avviso ad evidenza pubblica	01/02/2018	2.763.604,60 €	2	2.687.379,11 €	2	0

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
4.1.1.A	AVVISO FAMI PROMOZIONE DI INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE ED ECONOMICA DI CITTADINI DEI PAESI TERZI SVILUPPATI IN ITALIA E IN ALTRI STATI MEMBRI	Avviso ad evidenza pubblica	01/02/2018	201.249,00 €	1	201.248,70 €	1	0
4.1.1.B	SISFOR SISTEMA DI FORMAZIONE ON-LINE DELLE FORZE DELL'ORDINE	Procedura negoziale	09/06/2009	147.050,00 €	1	147.050,00 €	1	0
4.2.1	INVITO A PRESENTARE PROPOSTE PROGETTUALI A VALERE SULL'ASSE 4 - AZIONE 4.1.2 PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA PER PARTICOLARI SOGGETTI A RISCHIO DEVIANZA	Procedura negoziale	05/06/2018	18.000.000,00 €	5	15.861.983,90 €	5	0
4.2.1	IO SONO QUI	Procedura negoziale	14/07/2015	486.040,00 €	1	486.040,00 €	1	0
4.2.1	LETTERA INVITO MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	Procedura negoziale	29/12/2017	4.800.000,00 €	3	4.800.000,00 €	3	0
4.2.1	NEI PANNI DI CAINO PER CAPIRE E DIFENDERE LE RAGIONI DI ABELE	Procedura negoziale	25/06/2018	3.283.020,00 €	1	3.283.020,00 €	1	0
4.2.1	PROTOCOLLO DI INTESA CON LA REGIONE PUGLIA PER LA REALIZZAZIONE DI AZIONI NEI SETTORI DELLA LEGALITÀ E DELLA SICUREZZA.	Procedura negoziale	08/08/2018	548.800,00 €	1	548.800,00 €	1	0
4.2.1	PROTOCOLLO D'INTESA PER LA REALIZZAZIONE DI AZIONI NEI SETTORI DELLA LEGALITÀ E SICUREZZA - REGIONE SICILIANA	Procedura negoziale	08/05/2018	3.292.000,00 €	1	3.292.000,00 €	1	0
4.2.1	PROTOCOLLO D'INTESA PER L'IMPLEMENTAZIONE DI AZIONI PER CONTRASTARE LA CRIMINALITÀ, FAVORIRE L'INCLUSIONE SOCIALE E LA DIFFUSIONE DELLA	Procedura negoziale	21/06/2018	3.000.000,00€	1	3.000.000,00€	1	0

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
	LEGALITÀ PREVENENDO LA FUORIUSCITA DEI GIOVANI A RISCHIO DEVIANZA DAL SISTEMA SCOLASTICO E FORMATIVO (RIONE SANITÀ)							
4.2.1	AVVISO PUBBLICO PER L'AVVIO DI INIZIATIVE A SOSTEGNO DELLE IMPRESE SOCIALI IMPEGNATE NELLA GESTIONE DI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ	Avviso ad evidenza pubblica	24/01/2020	3.000.000,00 €	6	1.583.819,11 €	6	0
4.2.2	AVVISO PUBBLICO PER L'AVVIO DI INIZIATIVE PER LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DEI FENOMENI DI RACKET E USURA	Avviso ad evidenza pubblica	24/01/2020	3.888.607,43 €	20	3.888.607,43 €	20	0
4.2.2	PROTOCOLLO DI INTESA PER LA REALIZZAZIONE DI AZIONI NEL SETTORE DELLA LEGALITÀ E SICUREZZA	Procedura negoziata	19/06/2018	55.000,00 €	1	55.000,00 €	1	0
4.3.1	Emergenza Covid19 - Operazione SiCura	Procedura negoziata	11/03/2021	161.000.000,01 €	1	161.000.000,01 €	1	0

(1) Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

#### 1.4.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

La principale criticità incontrata in fase di attuazione dell'Asse è legata alle **specificità delle regole di rendicontazione del fondo (il FSE) e alla connessa mole di documentazione da produrre (per i beneficiari) e da controllare (per l'Ufficio Controlli)**, sia nell'ambito delle procedure negoziali che in quello delle procedure ad evidenza pubblica. Gli effetti di detta criticità si sono riverberati sul circuito finanziario a valle, determinando **notevoli rallentamenti nelle fasi di rendicontazione e, a cascata, di pagamento, con un deciso impatto in termini di certificazione** della spesa.

La criticità evidenziata si manifesta sia rispetto ai beneficiari del sistema pubblico (ed in particolare i Comuni più piccoli) che a quelli privati (il "privato sociale" impegnato nella gestione di alcuni progetti FAMl e dei bandi per la gestione dei beni confiscati e per l'assistenza alle vittime di racket e usura). In questo contesto generale sussistono lievi, tendenziali eppure generalizzabili differenze, tra tipologie di beneficiari, rispetto al presidio delle attività fisiche di progetto: **i soggetti del privato sociale, nella maggioranza dei casi, si dimostrano estremamente attivi** nell'attuazione delle attività progettuali e nelle risposte alle richieste di

aggiornamento sull'avanzamento dei progetti da parte dell'Amministrazione (nell'ambito del **monitoraggio rafforzato** fortemente voluto dall'AdG), ma allo stesso tempo si rivelano **meno preparati rispetto alla gestione amministrativa** (in particolare, nella collazione, nella corretta compilazione e nella trasmissione attraverso i canali definiti nei bandi della documentazione di spesa e di pagamento, oltre che talvolta anche nella raccolta sistematica dei dati di monitoraggio necessari a rispondere appropriatamente alle richieste dell'Amministrazione). I beneficiari pubblici - e in particolare i Comuni più piccoli (come per es. i beneficiari dell'az. 4.1.1.A), nei quali è rilevante il peso delle carenze del personale (talvolta in termini di capacità amministrativa ma spesso, anche, in termini di dotazione del personale stesso), risultano invece spesso meno attivi e continuativi nell'attuazione fisica dei progetti.

Tra le due tipologie di procedura con le quali viene attuato l'Asse 4, **gli avvisi ad evidenza pubblica risultano quelli che presentano maggiori profili di complessità in fase di selezione**: data la natura competitiva delle operazioni di selezione, le procedure per la valutazione comparativa si sono, infatti, rivelate estremamente onerose, sia in termini di tempo che di carichi di lavoro, comportando la necessità di ripetute sedute dei nuclei/delle commissioni di valutazione. Tale situazione è stata, inoltre, aggravata dal fatto che le azioni 4.2.1 e 4.2.2 (ovvero gli avvisi per il privato sociale coinvolto nell'assistenza alle vittime di racket/usura e nella gestione dei beni confiscati) si sono svolte nel medesimo periodo (a partire dal 24/01/2020) e hanno coinvolto nella valutazione delle proposte il medesimo gruppo di risorse interne dell'amministrazione. **Le procedure negoziate**, per le quali l'aspetto della valutazione competitiva non si pone, **risultano tuttavia a loro volta complesse nelle fasi negoziali** di determinazione delle specifiche progettuali. In entrambi i casi, qualora il beneficiario sia tenuto ad esperire a sua volta delle gare, i tempi procedurali risultano pressoché sistematicamente ulteriormente estesi.

**L'Amministrazione ha posto in essere, per far fronte alle criticità evidenziate, diverse misure.** Le principali includono l'adozione di Opzioni di Costo Semplificate (segnatamente: adozione di **costi forfettari** calcolati sul costo del personale); un continuativo intervento di **supporto ai beneficiari da parte di una Task Force** di esperti relativamente agli aspetti amministrativi - prevalentemente le rendicontazioni. Si è, inoltre, provveduto a redigere e distribuire **linee guida per l'attuazione e la rendicontazione** dei progetti nelle quali l'Amministrazione ha cercato di chiarire, anticipando i dubbi che avrebbero potuto sorgere nei beneficiari, le soluzioni ai quesiti più tipicamente ricorrenti. **Tali linee guida, unitamente al Si.Ge.Co, sono state aggiornate** nelle fasi più avanzate dell'attuazione, con lo scopo di adattare la documentazione che guida l'avanzamento procedurale al dato reale. Si è, infine, intervenuti anche a livello "micro", **rimodulando parzialmente il bando relativo al supporto alle vittime di racket** e usura per dirimere alcuni dubbi che in prima battuta erano emersi circa alcuni aspetti della rendicontazione dei consulenti (in tema di calcolo del costo orario).

### 1.4.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

**L'adozione di misure originariamente finanziate su altri fondi** (il FAMI, come sopra riportato), ma valutate coerenti con il PON ha presentato il vantaggio di poter ammettere al finanziamento, previa valutazione di compatibilità della misura nel suo complesso, singole progettualità la cui valutazione era già stata effettuata. In questo senso, la pratica comporta un **minore onere amministrativo** sulle strutture dell'Amministrazione rispetto all'elaborazione di misure ex novo,

le cui procedure di selezione devono essere progettate ed implementate. Deve naturalmente riconoscersi che si tratta di situazioni eccezionali, consentite dal verificarsi di specifiche concatenazioni di politiche e di situazioni fattuali, non sistematicamente programmabili.

Un ulteriore punto di forza nell'attuazione dell'Asse è costituito dal ricorso **alla concertazione preventiva** con le Amministrazioni titolari di altri Programmi rispetto alla definizione delle misure, realizzata prevalentemente attraverso Protocolli d'intesa: la prassi ha infatti consentito di **evitare a monte potenziali sovrapposizioni tra interventi (in particolare, tra PON e POR).**

In generale, infine **tutte le iniziative intraprese per contrastare i fronti di maggiore criticità connessi con le carenze in tema di capacità amministrativa dei beneficiari ed imputabili alle specificità delle regole di rendicontazione del Fondo (attivazione della Task Force, linee guida, adozione di OCS<sup>12</sup>, ma anche supporto *on going* diretto da parte delle strutture impegnate nella gestione, di cui al paragrafo precedente), vanno annoverate tra i punti di forza dell'attuazione.** Tali interventi sono, infatti, stati programmati in base a fabbisogni di supporto ipotizzati in fase di programmazione ma, soprattutto, sono stati attuati e adattati in base a condizioni di contesto anche sensibilmente diverse (segnatamente: le modifiche normative intervenute in corso d'opera e l'insorgere dei vincoli dovuti all'emergenza pandemica), segnalando da parte dell'Amministrazione un presidio costante dei processi e una capacità di adattamento non scontata.

#### 1.4.4 Conclusioni e indicazioni

Alla luce dei risultati di attuazione ed in particolare dell'avanzamento delle rendicontazioni e quindi dei pagamenti e della certificazione, appare evidente che **le pur meritorie misure di supporto attivate (principalmente: attivazione di Task Force; predisposizione di linee guida; adozione di Opzioni di Costo Semplificate) non siano ancora sufficienti a garantire un livello di spesa coerente con la programmazione**, soprattutto laddove i beneficiari hanno determinate caratteristiche dimensionali e di capacità amministrativa. Questo nonostante lo sforzo, indiscutibilmente elevato, profuso dall'Amministrazione, **sia attraverso i servizi di AT che attraverso il supporto diretto da parte del personale impiegato nella struttura di gestione.**

L'esperienza dell'Asse porta, in generale, a formulare alcuni suggerimenti per il prossimo periodo di programmazione:

- ricercare un maggior **coinvolgimento dei potenziali beneficiari nel disegno** della misura, attività propedeutica, anche, ad una maggiore comprensione dei meccanismi amministrativi che l'attività comporterà in fase di attuazione (rafforzando un intervento peraltro già sperimentato in taluni casi dall'Amministrazione);
- prevedere delle azioni di **promozione attiva e di pubblicizzazione**, soprattutto delle misure rivolte tramite bando al privato e in generale di quelle per le quali non si ricorre a inviti mirati o a procedure concertative;
- programmare 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;

<sup>12</sup> Opzioni di Costo Semplificate

- **programmare le tempistiche di attivazione** delle misure, in generale, secondo una scansione temporale meno “rischiosa” (evitando la pubblicazione troppo a ridosso dal periodo di fine attuazione del Programma) e più **attenta ad evitare sovrapposizioni tra misure affini**, che consenta al personale dedicato alla gestione di non essere completamente assorbito da simultanee procedure di selezione e, di conseguenza, di poter dedicare ai beneficiari un'assistenza *on going* coerente con gli effettivi fabbisogni.

## 1.5 ASSE 5: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

### 1.5.1 L'attuazione dell'Asse

La tabella seguente riporta i dati di sintesi sull'avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 5 del PON Legalità al 31/12/2021. Risultano attivate n. 8 procedure, per n. 62 progetti in corso di esecuzione (nessun progetto risulta sospeso o in riprogrammazione).

Le operazioni attivate sull'Asse 5 riguardano 4 linee di attività: 5.1.1.A "Azioni di formazione per la prevenzione e il contrasto dei reati emergenti, reati in evoluzione e reati anche di rilievo internazionale"; 5.1.1.B "Azioni di qualificazione ed empowerment delle Prefetture nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni criminali"; 5.2.1 "Progetti di open government per favorire trasparenza, collaborazione e partecipazione realizzati tramite il coinvolgimento di cittadini/stakeholder e iniziative per il riutilizzo dei dati"; 5.2.2 "interventi per lo sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione di beni e imprese confiscati".

La tipologia di selezione prevalente è quella negoziale (n. 7 procedure attivate), mentre nel caso degli "Interventi volti alla formazione delle Forze di Pubblica Sicurezza" (Linea d'azione 5.1.1.A) sono stati emanati Avvisi ad evidenza pubblica.

Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 5 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
5.1.1.A	FORMAZIONE FORZE DI P.S	Avviso ad evidenza pubblica	15/06/2018	4.000.000,00	3	1.887.868,63	3	0
5.1.1.A	SISFOR SISTEMA DI FORMAZIONE ON-LINE FDO	Procedura negoziale	06/11/2018	11.102.950,00	1	11.102.950,00	1	0
5.1.1.A	FORMAZIONE PER LA POLIZIA LOCALE DELLA CAMPANIA	Procedura negoziale	24/11/2020	500.000,00	1	500.000,00	1	0
5.1.1.A	ISIDE-FORMAZ. SAFETYSECURITY DEI LUOGHI CULTURA MIBACT	Procedura negoziale	19/06/2020	8.250.180,00	1	8.250.180,00	1	0
5.1.1.A	MA.S.I.I.P. – MONITOR. ANTIMAFIA INFRASTR. E INSEDIAMENTI PRIORITARI.	Procedura negoziale	26/11/2019	2.123.379,29	1	2.123.379,29	1	0
Sub-Totale				<b>25.976.509,29</b>	<b>7</b>	<b>23.864.377,92</b>	<b>7</b>	0
5.1.1.B	SUPPORTO AI COMUNI - PIANI ANTICORRUZIONE, SCOUTING FONDI UE E GESTIONE PROGETTI	Procedura negoziale	03/03/2017	15.241.854,00	39	14.381.676,00	39	0
5.2.1	O.K. OPEN KNOWLEDGE	Procedura negoziale	23/12/2020	1.988.942,43	1	1.988.942,43	1	0
5.2.2	RAFFORZ. NUCLEO DI SUPPORTO ALL'ANBSC	Procedura negoziale	03/03/2017	7.096.740,00	15	7.096.740,00	15	0
<b>Totale</b>				<b>50.304.045,72</b>	<b>62</b>	<b>47.331.736,35</b>	<b>62</b>	0

(1) Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

### 1.5.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

L'Asse 5 denota **ritardi sui pagamenti** che, secondo il Referente, sono **dipesi dalle caratteristiche del "circuito finanziario diretto"**<sup>13</sup>, adottato nell'ambito del Si.Ge.Co, che prevede il coinvolgimento di diversi soggetti (Ufficio controlli, Ufficio gestione e beneficiari). In particolare, sono state evidenziate **problematiche** nelle seguenti fasi.

- **Fase di stipula e perfezionamento contrattuale.** Il beneficiario dopo aver selezionato il fornitore con procedura negoziale deve inviare la documentazione contrattuale all'Ufficio controlli e per conoscenza all'Ufficio gestione (al quale talvolta non perviene), che a seguito delle verifiche può chiedere integrazioni ovvero emettere direttamente la checklist da inviare all'Ufficio gestione, cui spetta il decreto di approvazione del progetto. Il problema è che tra la stipula del contratto e l'approvazione può passare molto tempo<sup>14</sup>, mentre non sono state evidenziate particolari criticità nella fase di progettazione e di selezione (gare) dei fornitori, dopo che i progetti sono stati ammessi a finanziamento.
- **Fase di fatturazione e pagamento.** L'affidatario (soggetto attuatore) deve emettere fattura al beneficiario (es.: Prefettura), che deve poi trasmetterla all'Ufficio controllo (che emette la checklist) e per conoscenza all'Ufficio gestione (che emette l'attestazione di spesa, presupposto per la liquidazione da parte dell'ufficio pagamento, previa acquisizione della checklist dell'Ufficio controllo e della fattura dell'affidatario). Però, se tale fattura non è trasmessa con tempestività<sup>15</sup> all'Ufficio gestione si verificano ritardi nella procedura di pagamento, criticità emersa soprattutto nei progetti con le Prefetture. Infatti, può accadere che tra la data di emissione della fattura e il pagamento della medesima dopo l'attestazione di spesa possono passare diversi mesi, dovuti spesso a **problemi di trasmissione dei documenti**<sup>16</sup>.
- Rispetto al **Si.Ge.Co.**, il Referente afferma che **le procedure di monitoraggio sono troppo rigide e si riscontra un eccesso di template**, il cui reperimento, compilazione e trasmissione da parte del beneficiario non è immediato. Ad esempio, l'invio delle schede di monitoraggio bimestrali, che servono al Ministero per verificare lo stato degli interventi, non avviene con tempestività. Questi sono fattori che hanno concorso ai ritardi e che hanno

<sup>13</sup> Il sistema contabile del Pon Legalità, secondo il Si.Ge.Co., prevede due diverse modalità di erogazione del contributo pubblico: il "circuito finanziario indiretto", dove il versamento delle varie quote (prefinanziamento, intermedie ecc.) è effettuato a favore dei Beneficiari diversi dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che si faranno poi carico del pagamento delle somme spettanti ai soggetti attuatori; il "circuito finanziario diretto", quello appunto adottato nell'Asse 5, dove il pagamento è effettuato direttamente al soggetto attuatore per i Beneficiari interni ed esterni al Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Per maggiori dettagli sul citato circuito finanziario diretto si rimanda al Manuale delle procedure – AdG Versione n. 4 del 28/07/2020 (pag. 89-90) dove sono illustrate le fasi, i modelli da adottare, il ruolo dei vari soggetti, ecc.

<sup>14</sup> Sul tema del perfezionamento contrattuale è stato riportato il seguente esempio: contratto del marzo 2021, inviato dalla Prefettura con ritardo, chieste integrazioni dall'Ufficio gestione il 27/10/2021, inviate il 14/01/2022, cui segue checklist e poi decreto di approvazione. Purtroppo, tali tempistiche sono state riscontrate frequentemente.

<sup>15</sup> Nel caso delle Prefetture (Linee 5.1.1.B e 5.2.2) gli interventi durano relativamente poco tempo (ca. 18 mesi). Quindi emesso il decreto di approvazione (comunque in presenza delle difficoltà suindicate), si procede alla selezione dei fornitori e all'avvio delle attività, ma poi si presenta il problema del monitoraggio e dei pagamenti.

<sup>16</sup> È stato osservato che se la fattura del soggetto attuatore pervenisse tempestivamente agli uffici del Ministero, in particolare all'Ufficio gestione, si potrebbe risparmiare del tempo. Una soluzione potrebbe essere di prevedere una trasmissione a cura dell'affidatario/attuatore direttamente all'Ufficio gestione (che dovrebbe comunque poi verificarne la validità formale; tale passaggio, però, non è previsto nelle linee guida).

richiesto, soprattutto nel caso delle Prefetture, un supporto nella fase di inserimento. Talvolta anche le rimodulazioni sono state rimandate per le medesime problematiche. Secondo il Valutatore, questo è un tema significativo per l'Asse 5: infatti, i manuali del Si.Ge.Co. dettagliano tutte le procedure e prevedono varie checklist per gli attori del sistema, che però possono comportare problemi nel momento della compilazione e soprattutto della tempestiva trasmissione, fattore che può determinare un blocco procedurale.

- **L'emergenza Covid-19 ha reso problematici i rapporti con il territorio**, incidendo sull'avanzamento dei progetti, con particolare riferimento alle Prefetture coinvolte in altre priorità legate alla gestione della pandemia. Inoltre, ha influito anche la rotazione del personale. In questo caso la pandemia ha quasi bloccato le interazioni, diversamente da quanto accaduto in altri Assi dove sono state usate frequentemente le videoconferenze.
- È stata segnalata la **carenza di personale dell'Ufficio di gestione rispetto all'elevato numero di progetti dell'Asse 5**. In particolare, tale ufficio impiega attualmente nove unità di personale che seguono tutti gli assi del Programma, escluso l'archivio. Peraltro, la distribuzione del carico di lavoro potrebbe essere ottimizzata, dato che il Referente dell'Asse 5 (62 progetti) segue anche l'Asse 3.
- Problemi di **capacità amministrativa di alcuni beneficiari**, rispetto alla gestione dei progetti finanziati dal Programma e dai fondi strutturali in generale, criticità che si avverte soprattutto nelle Prefetture.

**Date le criticità suindicate, sono state implementate le seguenti azioni correttive.**

- Attivazione dell'**Assistenza Tecnica territoriale** (Task Force) dal 2018, che ha erogato un supporto a favore dei beneficiari, favorendo la ripresa e la prosecuzione delle progettualità e ottimizzando il carico di lavoro dell'Ufficio gestione. Da segnalare che durante il periodo di emergenza sanitaria, l'AT territoriale ha fornito un supporto significativo in varie attività a distanza, come la raccolta e la verifica della documentazione e l'utilizzo dei template.
- In ordine alle problematiche correlate al Si.Ge.Co., l'operatività del **nuovo Sistema Informativo (ERA)** dovrebbero digitalizzare e semplificare le procedure. Però, tale sistema è **entrato in funzione da poco tempo e in una fase avanzata del Programma**: pertanto, ancora non è possibile esprimere giudizi di merito. In ogni caso, sarà necessaria un'attività di formazione e diffusione sulle nuove procedure.

### 1.5.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

L'Asse 5, per le motivazioni suindicate, ha avuto problematiche di gestione nel territorio, dovute alla situazione pandemica, alle caratteristiche di determinate tipologie di beneficiari e alla complessità di alcune procedure del Si.Ge.Co.

In ogni caso, l'Ufficio gestione, nonostante le carenze di personale evidenziate e l'elevato carico di lavoro, ha attivato tutte le azioni possibili per favorire la ripresa e la prosecuzione delle attività, soprattutto con le categorie di beneficiari che hanno evidenziato significative criticità nella fase di attuazione.

Anche l'Assistenza Tecnica territoriale ha fornito un contributo rilevante per sostenere le attività di gestione e di monitoraggio, con particolare riferimento al sistema delle Prefetture.

#### 1.5.4 Conclusioni e indicazioni

Sulla base dell'esperienza effettuata, per la prossima programmazione, sono emersi i seguenti suggerimenti, che possono avere una certa valenza soprattutto per gli interventi che avranno una dimensione territoriale (è opportuno, comunque, tenere presenti le azioni programmate e realizzate nell'ambito del PRA II fase).

- Il **supporto delle Task Force territoriali** è stato utile e potrebbe essere riproposto nel nuovo Programma. Infatti, il rischio è che potrebbero persistere le difficoltà nella gestione dei progetti da parte degli enti beneficiari con una minore di capacità amministrativa.
- Occorre agire sul versante della **semplificazione e della digitalizzazione delle procedure di gestione e di monitoraggio**, che devono però considerare le caratteristiche del personale dei beneficiari e l'eventuale minore propensione all'utilizzo di determinati strumenti. Il nuovo Sistema Informativo ERA potrebbe portare dei vantaggi, per attenuare le problematiche sui rapporti tra i vari attori del Si.Ge.Co. nelle fasi di formalizzazione, monitoraggio e pagamento, procedure che hanno concorso alle criticità in termini di avanzamento finanziario. Ulteriori interventi dovrebbero incidere sulla **tempestività nell'acquisizione della documentazione** da parte degli uffici della Segreteria tecnico-amministrativa, al fine di velocizzare i processi (ad esempio, l'affidatario/attuatore potrebbe trasmettere o, ancora meglio, rendere disponibile in una piattaforma comune la fattura al beneficiario e anche all'Ufficio gestione, che deve emettere l'attestazione di spesa ai fini del pagamento). Tali azioni, a giudizio del Valutatore, si ritengono particolarmente rilevanti e il nuovo Sistema Informativo, anche in base a quanto si desume dalla documentazione del PRA II fase, dovrebbe andare in questa direzione, favorendo la condivisione della documentazione.
- Conseguentemente, a titolo di intervento integrativo rispetto all'Assistenza Tecnica e alla digitalizzazione dei processi, saranno necessarie **azioni di formazione rivolte ai beneficiari** nelle procedure di gestione e di monitoraggio dei progetti, che tengano conto dei fabbisogni e della situazione di partenza. Infatti, lo stato di avanzamento diverso tra i vari progetti è dipeso anche dalle caratteristiche dei beneficiari. Ad esempio, nel caso delle Forze dell'Ordine è stata riscontrata una maggiore capacità amministrativa e propensione a rispettare le tempistiche previste. Diverso è il caso delle Prefetture, dove ha pesato anche la rotazione del personale (ad esempio, la variazione dei Rup), che deve seguire molteplici attività. Questa tipologia di intervento, secondo il Valutatore, si ritiene significativa, poiché è complementare al rafforzamento degli strumenti (Sistema Informativo e semplificazione dei processi) e può sostenere la capacità amministrativa dei beneficiari, anche di coloro che hanno palesato maggiori criticità, fattore determinante nella fase di attuazione dei progetti.

## 1.6 ASSE 7: ELEMENTI SIGNIFICATIVI IN FASE DI ATTUAZIONE

### 1.6.1 L'attuazione dell'Asse

La tabella di seguito riportata presenta i dati di sintesi relativi all'avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 7 del PON Legalità al 31/12/2021.

L'Asse 7 – Accoglienza ed integrazione migranti – ha una dotazione attuale di 83.158.749,00 euro; viene attuato attraverso tre diverse linee di azione:

- 7.1.1, che si pone l'obiettivo di finanziare il recupero, l'adeguamento e l'allestimento di beni immobili pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, per il raggiungimento degli specifici obiettivi di integrazione e inclusione sociale dei migranti;
- 7.1.2, con la finalità di promuovere l'ospitalità dei lavoratori stagionali e sostenere le azioni di contrasto al fenomeno del caporalato;
- 7.1.3, finalizzata a finanziare interventi infrastrutturali a favore di Amministrazioni impegnate sulla tematica dei fenomeni migratori, così da aumentarne la capacità gestionale.

Le procedure attivate risultano n.14, per un totale di n. 102 progetti finanziati, per un valore complessivo di oltre 141 milioni di euro; dunque, considerando il volume della dotazione finanziaria, l'Asse si contraddistingue per un significativo overbooking. Allo stato attuale risultano soltanto 2 progetti oggetto di rinuncia: un elemento positivo da evidenziare, anche se a questo corrisponde un avanzamento finanziario ancora limitato.

Come meglio specificato di seguito, l'Asse si attua attraverso due tipologie di procedure: avvisi ad evidenza pubblica e procedure negoziali; di conseguenza sono le prime a concentrare il maggior numero di progetti, ed in particolare, nell'ambito della azione 7.1.1:

- 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, con 55 progetti finanziati;
- 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 in transizione, con 12 progetti finanziati.

Sempre nell'ambito dell'azione 7.1.1, 9 progetti, con lettere di invito, sono stati finanziati alle Città metropolitane ed altrettanti ai Comuni aree di sbarco; Protocolli d'Intesa sono stati firmati con la Regione Puglia e la Regione Basilicata e nell'ambito di un progetto della 7.1.3 con la Direzione generale della promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica del Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo e la Borsa merci telematica italiana; per alcuni progetti è beneficiaria l'Arma dei Carabinieri.

## Quadro sintetico dell'attuazione dell'Asse 7 al 31/12/2021

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
7.1.1	Gioco legale	Avviso ad evidenza pubblica	29/062018	34.665.854,76 €	1	34.665.854,76 €	1	0
	Invito a presentare proposte progettuali a valere su asse 7 - azione 7.1.1	Procedura negoziale	08/062018	12.196.031,65 €	9	12.196.031,65 €	8	0
	Lettera di invito ai comuni aree di sbarco a presentare proposte progettuali a valere sull'asse 7 - azione 7.1.1	Procedura negoziale	10/05/2019	20.930.501,72 €	9	20.930.501,72 €	9	0
	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	Avviso ad evidenza pubblica	28/05/2018	24.592.127,71 €	55	24.592.127,71 €	55	0
	Avviso pubblico con procedura valutativa a sportello per individuazione di progetti di miglioramento di accoglienza e di integrazione/inclusione dei migranti nelle strutture di seconda accoglienza ubicate nelle regioni in transizione	Avviso ad evidenza pubblica	28/05/2018	5.510.799,01 €	12	5.510.799,01 €	11	0
7.1.2	Protocollo di intesa con la Regione Puglia per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e della sicurezza	Procedura negoziale	08/08/2018	5.447.052,86 €	1	5.447.052,86 €	1	0
	Invito a presentare una proposta progettuale a valere sull'azione 7.1.2 rivolta ai comuni della provincia di Foggia particolarmente colpiti dal fenomeno del caporalato	Procedura negoziale	02/01/2020	5.700.000,00 €	1	4.300.000,00 €	1	0
	Invito a presentare una proposta progettuale a valere sull'azione 7.1.2	Procedura negoziale	02/01/2020	9.136.171,21 €	6	7.112.669,45 €	6	0

Linea di azione (1)	Procedura di attivazione (1)	Tipo di procedura di attivazione (1)	Data avvio procedura (1)	Importo procedura di attivazione (1)	Numero progetti finanziati (1)	Totale valore progetti finanziati (1)	Numero progetti in corso (2)	Numero progetti conclusi (2)
	rivolta ai comuni della provincia di Ragusa particolarmente colpiti dal fenomeno del caporalato							
	Invito a presentare proposte progettuali a valere sull'asse 7 - azione 7.1.2 - interventi per ospitalità dei lavoratori stagionali ed il contrasto al fenomeno del caporalato	Procedura negoziale	27/10/2020	6.000.000,00 €	3	3.600.224,14 €	3	0
7.1.2 LDR	Protocollo d'intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza - Regione Basilicata	Procedura negoziale	nd	2.750.000,00 €	1	2.750.000,00 €	1	0
	Rifunzionalizzazione dell'immobile sede della stazione CC di Turi	Procedura negoziale	06/09/2019	2.000.000,00 €	1	2.000.000,00 €	1	0
7.1.3	Rifunzionalizzazione di uno stabile da adibire a sede della compagnia CC di Pisticci	Procedura negoziale	03 /07/2019	1.915.000,00 €	1	1.915.000,00 €	1	0
7.2.1	Protocollo di intesa con la direzione generale della promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica del ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo e la borsa merci telematica italiana	Procedura negoziale	02/11/2018	6.051.714,66 €	1	6.051.714,66 €	1	0
	Sistema Informativo per la tutela del lavoro (Sislav 2.0)	Procedura negoziale	01/02/2021	10.339.190,00 €	1	10.339.190,00 €	1	0

(1) Dati di monitoraggio al 31/12/2021 resi disponibili dall'Amministrazione.

(2) Fonte: estrapolazione dati dal Sistema Informativo in data 24/02/2022.

### 1.6.2 Le principali criticità incontrate in fase di attuazione

Nel valutare l'attuazione, un primo elemento da considerare riguarda il fatto che l'Asse 7 è quello partito per ultimo, con la riprogrammazione del 2018 e, quindi, sconta un ritardo attuativo comparativo rispetto ad altri Assi per questo motivo; la maggior parte delle procedure è stata, dunque, avviata nel periodo 2018 – 2019 e di conseguenza i progetti ammessi a finanziamento anche nel 2020; una procedura è stata avviata nel corso del 2021.

In fase di avvio, va ricordato come il **Decreto Sicurezza del 2018** abbia influito sulla programmazione degli interventi dal momento che ha ridotto la platea dei possibili beneficiari, abrogando il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ed introducendo di fatto limitazioni

alle possibilità di accoglienza degli SPRAR; questo ha comportato una ridefinizione degli obiettivi target da raggiungere a livello di progetto, che sono stati ridotti.

In fase di attuazione, come per l'intero Programma, ha influito negativamente l'insorgere della **pandemia**, che ha avuto alcuni impatti dal punto di vista della continuità dei procedimenti, dati i cambiamenti intervenuti nelle condizioni di operatività delle strutture amministrative.

Venendo alle specificità dell'Asse, come già anticipato, questo viene attuato attraverso due tipologie di procedure, le procedure negoziali e gli avvisi ad evidenza pubblica:

- *Le procedure negoziali* sono scelte quando il soggetto è già indicato nel Programma (come ad esempio le Città Metropolitane, laddove nel POR si fa riferimento alla complementarietà con il PON Metro) oppure i soggetti sono identificati in base al problema che si vuole affrontare (Comuni aree di sbarco) oppure in base alla sottoscrizione di Protocolli di Intesa (Regione Basilicata e Regione Puglia); queste procedure di natura partenariale hanno il vantaggio che è possibile interagire con i soggetti proponenti nei diversi momenti della progettazione, con la conseguenza di arrivare ad una progettualità definitiva coerente con quanto previsto in fase di programmazione; il rovescio della medaglia sono le lunghe interazioni con i soggetti, tenuto conto della diversa capacità amministrativa degli stessi e della necessità di trattare i casi singolarmente.
- *Gli avvisi ad evidenza pubblica* sono stati utilizzati quando si è voluto massimizzare la platea dei beneficiari; in questo caso va sottolineata la complessità delle procedure, che richiedono una lunga fase di preparazione degli atti e poi tutta la fase di presentazione e valutazione dei progetti. Ci sono state procedure di evidenza pubblica nell'ambito dell'azione 7.11. avviate nello stesso giorno, per le quali sono passati in un caso un anno, nel secondo un anno e mezzo per l'ammissione a finanziamento dei progetti; i procedimenti si sono rilevati più lunghi del previsto, in considerazione del numero di proposte pervenute, della necessità di procedere alla valutazione delle singole proposte progettuali e, successivamente, ad una valutazione comparativa per completare il procedimento che è stato, però, al netto dei ritardi, efficace dal punto di vista amministrativo se si considera che non c'è stato alcun contenzioso.

La **scelta della procedura** ha, quindi, in diversi casi contribuito al ritardo nell'ammissione a finanziamento dei progetti e all'avanzamento procedurale; entrambe le tipologie hanno aspetti positivi e negativi. La *procedura negoziale*, ed in particolare la sottoscrizione di Protocolli di Intesa e la selezione dei progetti come risultato di attività concertative e partenariali, ha senz'altro il vantaggio di garantire progetti molto finalizzati e in linea con quelli che sono gli obiettivi di Programma e, probabilmente, di maggiore "qualità".

Anche l'altra procedura ha i suoi aspetti positivi, tuttavia, nella misura in cui consente il coinvolgimento di un'ampia platea di beneficiari nonché la valorizzazione di proposte "dal basso" che rispondono, comunque, a dei bisogni importanti. Non c'è dubbio, tuttavia, che si dovrebbe agire per ridurre i tempi di completamento della procedura la cui lunghezza è una evidente criticità sotto diversi punti di vista.

Un altro fattore di ritardo in fase di attuazione è riconducibile alla **tipologia del soggetto beneficiario**. Ad esempio, con le Città Metropolitane, in fase di procedura negoziale,

L'Amministrazione si è confrontata con strutture ampie, dotate di professionalità adeguate, elemento che ha compensato la complessità della interlocuzione in fase di presentazione dei progetti. Al contrario, i Comuni di minori dimensioni (che sono beneficiari di diverse procedure dell'Asse 7) hanno problemi legati alla numerosità del personale e al fatto che spesso la stessa persona si occupa di tematiche differenti (è interlocutore per la progettazione, gli aspetti tecnici, la rendicontazione). Il carico di lavoro in questi contesti è, quindi, un fattore ostativo alla regolare attuazione degli interventi. A questo, si aggiunge che in alcuni casi ci sono stati avvicendamenti nelle Amministrazioni che, pur non portando a proposte di rinunce del progetto hanno ritardato ulteriormente il processo. Da evidenziare, inoltre, ma su ciò torneremo a breve, la minore capacità amministrativa dei Comuni nella gestione dei fondi comunitari contrariamente, ad esempio, alle Città Metropolitane.

Tutto ciò pone un problema di assistenza (intesa in senso ampio), che l'Autorità di Gestione ha gestito a livello di Programma, ma che certamente deve a nostro avviso essere tenuto in forte considerazione nell'ambito della prossima programmazione a livello territoriale ed eventualmente differenziato in funzione della diversa esperienza e capacità amministrativa.

Il problema principale in fase di attuazione dell'Asse, che ha forti ripercussioni sull'avanzamento finanziario sembra, infatti, riguardare soprattutto la **capacità amministrativa dei soggetti attuatori e beneficiari** nelle diverse fasi, ma soprattutto nella **rendicontazione**, elemento che nel caso dei piccoli Comuni si somma alla problematica di carenza di personale.

Alcune procedure, ad esempio quelle della Misura 7.1.3, di rifunzionalizzazione degli immobili del Comando delle Legioni dei Carabinieri di Puglia e Basilicata, sono in ritardo per via di problemi legati all'attuazione delle gare (che vengono in realtà attuate dal Provveditorato alle Opere pubbliche), così come in alcuni progetti di Comuni sono andate deserte le procedure di evidenza pubblica ed è stato necessario riaprire le procedure.

La fase di rendicontazione, come già accennato, è quella sulla quale si concentrano i maggiori problemi; vengono inviati documenti non conformi a quanto richiesto dalla normativa (come specificato dal SI.GE.CO e dalle linee guida per i beneficiari che vengono condivise in fase di contrattualizzazione), con il risultato che si innesca un processo di revisione da parte dell'Ufficio Controlli, a cui fanno seguito ulteriori interlocuzioni tra i referenti di azione e i singoli beneficiari per le dovute modifiche.

Un elemento legato alla fase di rendicontazione riguarda anche la **scelta del circuito finanziario** effettuata dal beneficiario; il SI.GE.CO. prevede la doppia opzione di scelta tra circuito finanziario diretto (in cui l'Amministrazione eroga direttamente i pagamenti ai soggetti che hanno svolto i lavori / gli incarichi, comunque dietro presentazione dei giustificativi di spesa da parte del beneficiario) e circuito finanziario indiretto (il beneficiario anticipa le spese dietro il ricevimento di un'anticipazione tramite fidejussione, a cui seguono ulteriori erogazioni a seguito di rendicontazioni intermedie e finali). In fase di rendicontazione, le maggiori problematiche si sono incontrate nell'ambito del circuito indiretto, scelto peraltro anche dai piccoli Comuni, che sembra non essere stato compreso nella sua logica consequenziale: viene concessa la fidejussione, ma questa va spesa per poter procedere successivamente alla richiesta di ulteriori erogazioni, altrimenti si rischia di andare in sofferenza. Situazione questa che non si verifica nel caso del circuito diretto, laddove il beneficiario non si trova a dover

effettuate anticipazioni di spesa. Se non compreso il meccanismo, il circuito finanziario indiretto sembrerebbe, quindi, più adatto a beneficiari di maggiore dimensione e capacità finanziaria.

Le problematiche legate alla rendicontazione assumono ancora maggiore significato, tenuto conto che ci sono, secondo i referenti intervistati, progetti infrastrutturali già conclusi, che tuttavia per i motivi suddetti registrano ancora livelli marginali di avanzamento finanziario.

Una conseguenza diretta di questa situazione è il monitoraggio continuo che i referenti di azione fanno in merito all'attuazione dei progetti, così da individuare quelli con maggiori criticità, che potrebbero riscontrare problemi a chiudere nei tempi previsti per la programmazione; per questi, è possibile lo spostamento a valere sul POC, che ha limiti temporali meno stringenti.

Dato questo quadro sugli elementi che caratterizzano l'attuazione dell'Asse 7, va evidenziato come le soluzioni adottate per migliorare e velocizzare l'attuazione si basino essenzialmente su un'attività di **assistenza continuativa dei referenti centrali** e sull'utilizzo delle **Task Force territoriali**, nell'ambito del servizio di assistenza tecnica, composte da team multidisciplinari di esperti (legali, amministrativi, ecc.), con i soggetti beneficiari; attività che si è andata intensificando con la fase di pandemia, attraverso interlocuzioni a distanza. In particolare, le referenti hanno fatto presente la necessità di fare un riferimento continuo alle linee guida dei beneficiari, come strumento per adempiere alle richieste e agli obblighi procedurali.

Le iniziative adottate dall'Autorità di Gestione sono state tutte adeguatamente efficaci; in fase di avvio della programmazione sono stati molto utili i momenti formativi / informativi; in fase di attuazione e con l'insorgere della pandemia hanno assunto una valenza fondamentale l'intensificarsi del rapporto diretto con il beneficiario a distanza e l'azione puntuale delle Task Force territoriali.

Inoltre, un ruolo facilitatore può averlo avuto la **revisione avvenuta, per semplificare le procedure, sia del SI.GE.CO. sia delle linee guida ai beneficiari**, così come le modifiche alle schede di monitoraggio.

### 1.6.3 I punti di forza nell'attuazione dell'Asse

Non si segnalano particolari punti di forza in fase di attuazione; le criticità in fase attuativa sono affrontate principalmente con il ricorso all'assistenza centrale e all'impiego delle Task Force territoriali, che sono trasversali al Programma, non hanno caratteristiche peculiari ai fabbisogni dell'Asse.

Va fatta però una considerazione di carattere generale; il punto di forza dell'Asse, che può sostenerne l'attuazione, secondo il valutatore, riguarda la **natura degli interventi e la loro forte rispondenza ad affrontare problemi presenti, diffusi e particolarmente sentiti nei territori di riferimento**, come il fenomeno dell'accoglienza ai migranti, gli sbarchi ed il caporalato.

Questo fa sì che, indipendentemente dalla loro capacità amministrativa, l'interesse dei soggetti beneficiari sia molto forte, a detta dei referenti di azione; allo stato attuale, le rinunce sono un numero decisamente limitato; due su un totale di 102 progetti finanziati; una perché il Comune beneficiario ha ottenuto un finanziamento più elevato che gli consente di realizzare

un intervento infrastrutturale migliore; la seconda, di una Città Metropolitana che a seguito della pandemia ha verificato l'impossibilità di mantenere le tempistiche previste.

Inoltre, va sottolineato come gli interventi selezionati all'interno dell'azione 7.1.2 siano in linea con quanto previsto all'interno del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato e siano stati siglati due Protocolli d'intesa (Regione Puglia e Regione Basilicata) che garantiscono ulteriormente la coerenza dei progetti rispetto ai fabbisogni dei territori.

#### 1.6.4 Conclusioni e indicazioni

Gli elementi sopra riportati fanno ritenere che l'Asse 7 sia un Asse particolarmente significativo per la valenza strategica e territoriale delle procedure attivate e degli interventi finanziati, ma allo stesso tempo particolarmente complesso per la numerosità degli interventi e le caratteristiche dei beneficiari che richiedono una continua attività di consulenza ed assistenza.

Questa esperienza evidenzia quattro temi da tenere in conto per facilitare la gestione del Programma nel prossimo periodo di programmazione:

- la necessità di attivare **azioni di informazione e formazione** dei beneficiari sin dalla fase di progettazione, sui temi di rilievo ai fini gestionali, amministrativi e contabili; sarebbe auspicabile che i momenti formativi fossero finalizzati ad aumentare il grado di consapevolezza dei beneficiari sulla propria capacità amministrativa, così da consentirgli le scelte gestionali più adatte (come ad esempio nella scelta del circuito finanziario da privilegiare); in questo ambito, il tema della gestione delle gare è di sicuro interesse;
- l'opportunità di continuare l'esperienza delle **Task Force territoriali**, basate sulla interdisciplinarietà dei componenti, che è considerata da tutti i referenti come elemento strategico nel supporto ai beneficiari in fase attuativa;
- nel rispetto della normativa e della necessità di dotarsi di un sistema di sorveglianza adeguato, l'introduzione di ulteriori **semplificazioni delle modalità di rendicontazione e monitoraggio dei progetti**;
- l'opportunità di continuare, laddove possibile, con l'**approccio partecipativo e concertativo** che ha caratterizzato alcune scelte programmatiche, fino ad arrivare alla stipula di Accordi e Protocolli di Intesa.

## ALLEGATO II: METODOLOGIA E STRUMENTI ADOTTATI

### CRITERI E DOMANDE DI VALUTAZIONE

La valutazione si è focalizzata sull'**efficacia ed efficienza** del PON per rispondere alle seguenti domande di valutazione<sup>17</sup>:

- **DV3.** Quali sono i punti di forza e gli elementi di ostacolo relativi all'attuazione del Programma e quali interventi migliorativi possono essere adottati?
- **DV4.** Le procedure, le modalità attuative e il sistema dei ruoli e delle funzioni si sono rivelati adeguati alla gestione efficiente del Programma?
- **DV5.** Le procedure previste dal Si.Ge.Co si sono rivelate adeguate? Sono necessari correttivi?
- **DV6.** Gli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode si sono rivelati efficaci?
- **DV7.** Gli interventi per misurare e ridurre costi e tempi delle procedure sono stati sufficienti?
- **DV8.** È stato favorito un approccio integrato del PON con gli altri Programmi Operativi<sup>18</sup>?

### MAPPATURA DEI DATI SPECIFICI

Il Valutatore ha utilizzato dati e informazioni provenienti da diverse fonti, come illustrato nella seguente tabella:

Tabella: fonti dei dati delle DV

DOMANDE VALUTATIVE	DATI DA UTILIZZARE	FONTE DEI DATI		
		PRIMARIA	SECONDARIA INTERNA	SECONDARIA ESTERNA
<b>DV3. Quali sono i punti di forza e gli elementi di ostacolo relativi all'attuazione del Programma e quali interventi migliorativi possono essere adottati?</b>	Informazioni sui punti di forza e di debolezza nell'attuazione del PON	X		
	Dati qualitativi sulle criticità incontrate nell'attuazione delle singole azioni e misure messe in atto per superarle	X		

<sup>17</sup> Dal Disegno di Valutazione ad hoc erano previste altre due domande valutative (DV1. Qual è l'avanzamento del Programma in termini procedurali, fisici e finanziari? DV2. Le attività consentiranno il conseguimento dei target prefissati?) le cui attività sono state rimandate alla seconda parte del Rapporto di Governance in quanto i dati di monitoraggio necessari non sono pervenuti nei tempi utili per potere essere opportunamente analizzati ai fini del presente Rapporto.

<sup>18</sup> In fase di impostazione delle attività la domanda originariamente prevista "Qual è il grado di coerenza e complementarità degli interventi del PON con gli altri strumenti finanziari nazionali ed europei?" è stata declinata ulteriormente al fine di concentrare l'attenzione su un aspetto specifico della coerenza e complementarità segnalato come di particolare interesse da parte dell'Amministrazione.

DOMANDE VALUTATIVE	DATI DA UTILIZZARE	FONTE DEI DATI		
		PRIMARIA	SECONDARIA INTERNA	SECONDARIA ESTERNA
<b>DV4. Le procedure, le modalità attuative e il sistema dei ruoli e delle funzioni si sono rivelati adeguati alla gestione efficiente del Programma?</b>	Dati e informazioni provenienti da documenti di programmazione e documenti amministrativi di attuazione (il PON, le RAA, il Si.Ge.Co e i relativi manuali, gli atti relativi alle procedure di attivazione, i documenti di progetto, i modelli e gli strumenti predisposti per l'attuazione, altra documentazione di monitoraggio dei progetti, il Rapporto di Valutazione 2019, Informative presentate al Comitato di Sorveglianza 2021)		X	
<b>DV5. Le procedure previste dal Si.Ge.Co si sono rivelate adeguate? Sono necessari correttivi?</b>	Dati e informazioni provenienti dall'Amministrazione riguardo strumenti e procedure messe in atto dall'AdG		X	
<b>DV6. Gli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode si sono rivelati efficaci?</b>	Scheda analisi ambiente rischio e frode; Relazione sulla valutazione del rischio frode	X	X	
<b>DV7. Gli interventi per misurare e ridurre costi e tempi delle procedure sono stati sufficienti?</b>	Dati qualitativi sulle criticità incontrate nell'attuazione delle singole azioni e misure messe in atto per superarle	X		
<b>DV8. È stato favorito un approccio integrato del PON con gli altri Programmi Operativi?</b>	Protocolli di intesa tra Ministero dell'interno e Regioni coperte dal PON Legalità per regolare gli ambiti della cooperazione interistituzionale finalizzata a garantire l'utilizzo coordinato delle risorse del PON e dei POR in materia di legalità e sicurezza (Protocolli di intesa PON-POR)		X	
	Dati qualitativi sugli ambiti di maggiore complementarietà	X		

## METODI E STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE

Nella tabella seguente, per ciascuna domanda valutativa, sono illustrati i metodi di rilevazione e di analisi.

Tabella: metodi per la valutazione

DOMANDA VALUTATIVA	METODI DI RILEVAZIONE	METODO DI ANALISI DEI DATI
<b>DV3. Quali sono i punti di forza e gli elementi di ostacolo relativi all'attuazione del Programma e quali interventi migliorativi possono essere adottati?</b>	Interviste con l'Ufficio di Gestione della Segreteria Tecnica-Amministrativa per la Gestione dei Fondi Europei e Programmi Operativi Nazionali <sup>19</sup> e successive interlocuzioni	Analisi della percezione dei fattori di successo e insuccesso di alcune tipologie di intervento rispetto ai target/obiettivi programmati, le relative motivazioni e le possibili modalità di superamento dei nodi critici.

<sup>19</sup> Sulla base dell'Asse oggetto di analisi, è stato di volta in volta coinvolto nelle interviste il personale all'interno dell'Ufficio Gestione a cui è assegnata l'attività di presidio sull'attuazione dei progetti per tematica di riferimento (Rafforzamento amministrativo nel contrasto alla corruzione (Asse 1 e Asse 5); Rafforzamento standard di sicurezza delle aree industriali (Asse 2); Recupero beni confiscati (Asse 3); Inclusione sociale, Antirackett, Formazione (Asse 4 e Asse 7); Accoglienza e integrazione migranti (Asse 4 e Asse 7)

<p><b>DV4. Le procedure, le modalità attuative e il sistema dei ruoli e delle funzioni si sono rivelati adeguati alla gestione efficiente del Programma?</b></p>	<p>Estrapolazione delle informazioni dalle RAA, dal Si.Ge.Co e relativi Manuali, dal Rapporto di Valutazione 2019 e dalle informative presentate al Comitato di Sorveglianza.</p> <p>Interviste a funzionari dell'Amministrazione</p>	<p>Analisi delle informazioni riportate nelle RAA, nel Rapporto di Valutazione 2019, nelle Informative presentate al Comitato di Sorveglianza 2021, analisi delle procedure attivate (avvisi, bandi, etc) per individuare gli ambiti procedurali che hanno evidenziato maggiori criticità (con particolare attenzione alle difficoltà causate dalla gestione della pandemia Covid-19) e le soluzioni adottate per fronteggiarle.</p> <p>Analisi delle percezioni di interlocutori privilegiati (principalmente funzionari dell'Amministrazione) al fine di verificare l'adeguatezza delle soluzioni adottate.</p>
<p><b>DV5. Le procedure previste dal Si.Ge.Co si sono rivelate adeguate? Sono necessari correttivi?</b></p>		<p>Analisi desk dei documenti di riferimento: documento descrittivo del Si.Ge.Co (e gli strumenti collegati: check list, piste di controllo, ecc.), Manuale delle procedure dell'AdG, organigrammi interni, ordini di servizio, bandi, Linee guida per l'attuazione da parte dei beneficiari, ecc.</p>
<p><b>DV6. Gli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode si sono rivelati efficaci?</b></p>	<p>Interviste a funzionari dell'Amministrazione</p>	<p>Analisi degli strumenti adottati dall'AdG per la mitigazione del rischio di frode (Scheda analisi ambiente rischio e frode e Relazione sulla valutazione del rischio frode) per investigarne la loro efficacia</p> <p>Analisi delle percezioni emerse dalle interviste alla Referente della Squadra intersettoriale per la valutazione del rischio e ad un membro dell'Assistenza Tecnica per la verifica dell'efficacia degli strumenti per la mitigazione del rischio e le loro implicazioni gestionali</p>
<p><b>DV7. Gli interventi per misurare e ridurre costi e tempi delle procedure sono stati sufficienti?</b></p>	<p>Interviste a funzionari dell'Amministrazione</p>	<p>Analisi delle percezioni emerse dalle interviste individuali agli attori chiave volte a identificare, per ciascun step attuativo e per ogni Asse, gli interventi implementati per ridurre i tempi e i costi e la loro efficacia</p>
<p><b>DV8. È stato favorito un approccio integrato del PON con gli altri Programmi Operativi?</b></p>	<p>Interviste individuali ai Referenti regionali dei Protocolli di intesa PON-POR (Regione Campania e Regione Puglia)</p> <p>Case studies di progetti esemplari dal punto di vista dell'adozione di un approccio integrato PON-POR (Regione Campania e Regione Puglia)</p>	<p>Matrice di integrazione/sinergia tra il PON Legalità e i POR tramite l'analisi dei 5 Protocolli di intesa sottoscritti con le Regioni</p> <p>Case studies di progetti esemplari (Regione Campania e Regione Puglia) dal punto di vista della governance congiunta e analisi delle percezioni emerse dalle interviste a testimoni privilegiati (AdG e Referenti POR) al fine di evidenziare i fattori abilitanti, le criticità incontrate e superate e i vantaggi identificati relativamente all'implementazione di un approccio integrato PON-POR.</p>

## PARTECIPANTI ALLE ATTIVITÀ DI CAMPO

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

### INTERVISTE AI REFERENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

- Direttore della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 22/02/2022
- Dirigente Responsabile dell'Ufficio Controlli del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, Direzione Centrale per le risorse finanziarie e strumentali, 07/03/2022
- Referente Asse 1 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 08/03/2022
- Referente Asse 2 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 04/03/2022
- Referenti Asse 3 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 28/02/2022 e 01/03/2022
- Referente Asse 4 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 04/03/2022
- Referente Asse 5 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 04/03/2022
- Referenti Asse 7 della Segreteria tecnico-amministrativa del PON Legalità 2014/2020, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 04/03/2022, 11/03/2022 e 14/03/2022

### INTERVISTE A STAKEHOLDER

- Dirigente dell'Ufficio per la Programmazione Unitaria, Regione Campania, 24/02/2022
- Segretario Generale della Presidenza, Regione Puglia, 08/03/2022