



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO  
DELL'INTERNO

**PON** | programma  
operativo  
nazionale  
**legalità** | 2014.2020



# Relazione di Sintesi delle valutazioni ex art.114.2 del Reg (UE) n.1303/2013 del PON Legalità 2014-2020

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

Dicembre 2022



ISTITUTO  
PER LA  
RICERCA  
SOCIALE **irs**



## Sommario

<b>1</b>	<b>PANORAMICA SULL'ATTUAZIONE DEL PON LEGALITÀ 2014-2020 .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>LETTURA DEGLI INDICATORI DI RISULTATO 2014-2020 .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>RISULTATI DEL PROGRAMMA EMERSI DALLE VALUTAZIONI SVOLTE.....</b>	<b>11</b>
	3.1 Valutazioni intermedie del Programma .....	11
	3.2 Valutazioni sugli aspetti amministrativi-gestionali del Programma .....	28
<b>4</b>	<b>AVANZAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE .....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>39</b>

# 1 Panoramica sull'attuazione del PON Legalità 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale (PON) Legalità 2014-2020 si articola in sette Assi Prioritari:

- Asse 1 – Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata;
- Asse 2 – Rafforzare le condizioni di legalità delle aree strategiche per lo sviluppo economico;
- Asse 3 – Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico;
- Asse 4 - Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità;
- Asse 5 – Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata;
- Asse 6 – Assistenza tecnica;
- Asse 7 – Accoglienza e Integrazione migranti.

La tabella seguente riporta, per ciascun Asse prioritario del PON (escluso l'Asse 6 dedicato all'Assistenza Tecnica), il collegamento con gli Obiettivi Tematici (OT) e le relative priorità d'investimento attivate nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia.

<b>Asse 1 (OT 2)</b>	2c - Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture e l'e-health
<b>Asse 2 (OT 3)</b>	3b - Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione
<b>Asse 3 (OT 9)</b>	9b - Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali
<b>Asse 4 (OT 9)</b>	9ii - L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom
	9iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale
	9v - La promozione dell'imprenditoria sociale e dell'inserimento professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale per facilitare l'accesso al lavoro
<b>Asse 5 (OT 11)</b>	11i - Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance
<b>Asse 7 (OT 2; OT9)</b>	2c - Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture e l'e-health
	9b - Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali

Nel corso dell'attuazione, sono state attivate tutte le priorità d'investimento sui diversi Assi del Programma. Per quanto riguarda l'avanzamento, alla data di elaborazione della presente relazione (dicembre 2022), sono stati ammessi a finanziamento oltre 300 progetti. Le risorse

disponibili (692 milioni di euro) sono state integralmente stanziare e la quota di risorse impegnate è pari al 112%, a seguito dell'overbooking.

In merito a quanto realizzato, si riportano di seguito i valori degli indicatori di output conseguiti al 31.12.2021 (in coerenza con i dati riportati nell'ultima Relazione Annuale di Attuazione). Nello specifico, al 31.12.2021, risultavano raggiunti, rispetto al valore target previsto per il 2023, dieci dei ventotto indicatori di output previsti, come riepilogato nella tabella seguente.

Tabella: Indicatori di realizzazione che hanno raggiunto il target 2023 al 31.12.2021

Asse/ OS/PdI	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Valore raggiunto (2021)
1/1.1/2c	IO1.1	Sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale (Azioni 1.1.1.A)	Numero	Meno sviluppate	1	1
1/1.1/2c	IO1.4	Portale open data beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1	1
2/2.1/3b	IO2.1	Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate	Numero	Meno sviluppate	10	32
3/3.1/9b	CO38	Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane	Mq	Meno sviluppate	20.000,00	40.526,52
4/4.1/9ii	IO4.0	Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati	Numero	Meno sviluppate	3.200	3.854,00
4/4.1/9ii	CO15	i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	Numero	Meno sviluppate	8.000	10.660
4/4.3/9iv	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Meno sviluppate	52.250.000,00	64.090.648,55
4/4.2/9v	CO23	Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	Numero	Meno sviluppate	170	187
4/4.2/9v	IO4.1	Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma	Numero	Meno sviluppate	400	552
5/11.1/11i	IO5.1	Soggetti destinatari della formazione	Numero	Meno sviluppate	15.500	19.222

Per questi indicatori, si segnala inoltre che il valore raggiunto è destinato ad aumentare ulteriormente in seguito al completamento degli interventi.

Per quanto riguarda gli indicatori di output non ancora raggiunti, non si rilevano particolari criticità al loro ottenimento entro la fine della programmazione in quanto il loro avanzamento risulta in linea con quello del Programma: essendoci ancora molti progetti in corso, si ritiene che, a condizione che gli interventi vengano portati a termine, si otterrà il raggiungimento dei valori target degli indicatori prefissati. Segnali positivi del potenziale raggiungimento dei valori obiettivo degli indicatori emergono dal fatto che:

- Per gli indicatori riferiti agli Assi finanziati nell'ambito del FESR (Assi 1,2,3 e 7) emerge che in 9 casi su 11, il valore target al 2023 verrà pienamente raggiunto o superato a condizione che vengano portati a termine i progetti in corso. Negli altri due casi, un indicatore (l'indicatore IO7.1, relativo alle Regioni più sviluppate) consentirà di avvicinarsi al target mentre si segnala un unico caso in cui l'indicatore di realizzazione risulta non raggiungibile. Ci si riferisce all'indicatore 920 - Realizzazione di applicativi e sistemi informativi, non valorizzato in quanto la linea di Azione 1.1.1.C non è stata attivata;
- Per gli indicatori riferiti agli Assi finanziati nell'ambito del FSE (Assi 4 e 5), si osserva che i valori raggiunti dagli indicatori al 31.12.2021 registrano avanzamenti complessivamente positivi. Per 5 su 7 degli indicatori che non hanno ancora raggiunto il target previsto per il 2023, l'indicatore di output è prossimo al raggiungimento, con una percentuale superiore all'85%. Si individuano due indicatori di output che allo stato attuale presentano un avanzamento contenuto. In un caso si tratta dell'indicatore relativo alla partecipazione delle persone svantaggiate nell'ambito dell'Asse 4 (indicatore CO17), che presenta uno stato di conseguimento rispetto al target del 26%. L'avanzamento limitato di questo indicatore a tutto il 2021 era dovuto a dei rallentamenti nell'avvio dei progetti ad esso connessi (causati da difficoltà da parte dei beneficiari nell'espletamento delle procedure di gara per la selezione dei soggetti attuatori). Ad oggi, quasi tutti i progetti risultano avviati e registrano avanzamenti positivi. Nel secondo caso, si fa riferimento all'indicatore Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati (IO5.2) nell'ambito dell'Asse 5, che al 31.12.2021 non presentava un avanzamento. In quest'ultimo caso, è da considerare, però, che l'operazione connessa alla valorizzazione dell'indicatore – "OK. Open Knowledge (Unioncamere) - è stata selezionata solo nel gennaio 2021 e pertanto potrebbe non avere ancora portato alla valorizzazione dell'indicatore.

La tabella seguente riepiloga, per gli indicatori non ancora pienamente raggiunti, quanto sopra descritto, utilizzando la seguente classificazione:

- *Indicatori raggiungibili*, nei casi in cui il valore atteso delle operazioni selezionate sia uguale o maggiore del target al 2023 (per gli interventi FESR) o nei casi in cui gli indicatori abbiano già raggiunto almeno l'85% di avanzamento rispetto al target (per gli interventi FSE), in verde;

## Relazione di sintesi delle Valutazioni del PON Legalità 2014-2020

- *Indicatori il cui raggiungimento andrà monitorato con maggiore attenzione, nei casi in cui il valore delle operazioni selezionate sia inferiore al valore target (per gli interventi FESR) o nei casi in cui gli indicatori presentino un avanzamento inferiore al 30% rispetto al conseguimento del target (per gli interventi FSE), in arancione.*

Tabella – Indicatori di realizzazione che non hanno ancora raggiunto il target di riferimento al 31.12.2021

Asse/ OS/PI	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)
1/1.1/2c	IO1.2	Sistema informativo per la di digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura (Azione 1.1.1.B)	Numero	Meno sviluppate	1	1	0
1/1.1/2c	IO1.3	Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)	Numero	Meno sviluppate	6	6	2
1/1.1/2c	920	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi (Azione 1.1.1.C)	Numero	Meno sviluppate	1	-	-
3/3.1/9b	IO3.1	Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento)	Mq	Meno sviluppate	11.000	95.048,49	1.554,25
4/4.1/9ii	CO17	le altre persone svantaggiate	Numero	Meno sviluppate	2.650	NA	681
4/4.3/9iv	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Numero	Meno sviluppate	9	NA	8
4/4.3/9iv	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Numero	In transizione	7	NA	6
4/4.3/9iv	CV33	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	Entities	Più sviluppate	16	NA	15
4/4.3/9iv	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	In transizione	7.500.000,00	NA	7.472.580,73
4/4.3/9iv	CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19	EUR	Più sviluppate	78.250.000,00	NA	78.141.880,88
5/11.1/11i	IO5.2	Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati	Numero	Meno sviluppate	1.225,00	NA	0

Asse/ OS/PI	ID	Indicatore	Unità di Misura	Categoria di Regioni	Valore target 2023	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)
7/7.1/9b	424	Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento	Numero	Meno sviluppate	2	2	0
7/7.1/9b	I07.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	Meno sviluppate	50	160	42
7/7.1/9b	I07.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	In transizione	11	12	0
7/7.1/9b	I07.1	Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti	Numero	Più sviluppate	7	6	0
7/7.2/2c	I07.2	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	Meno sviluppate	1	2	0
7/7.2/2c	I07.3	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	Più sviluppate	1	1	0
7/7.2/2c	I07.4	Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio	Numero	In transizione	1	1	0

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

Infine, si ritiene di rilievo menzionare che il PON interviene su diversi ambiti su cui agiscono anche i Programmi Operativi Regionali (POR) dei fondi FESR e FSE. Al fine di regolare le potenziali sovrapposizioni con la programmazione dei POR (FSE e FESR), nel 2017 è stato dato avvio a un modello partecipativo che ha visto declinazione e stipula di protocolli di intesa tra l'Autorità di Gestione (Ministero dell'Interno- Dipartimento di Pubblica Sicurezza), il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la coesione regionale, l'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata e i rispettivi Governi delle cinque Regioni principali beneficiarie del Fondo (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). Tali protocolli avevano lo scopo di co-progettare le azioni e gli interventi da finanziare all'interno del ciclo di programmazione 2014-2020, introducendo un elemento di personalizzazione rispetto alle strategie regionali e permettendo al Programma di scendere maggiormente a livello di territorio.

## 2 Lettura degli indicatori di risultato 2014-2020

La tabella alla pagina seguente fornisce, per ciascun indicatore di risultato del Programma, il dettaglio del valore di base, valore effettivo (dato aggiornato all'ultimo anno disponibile) e valore target al 2023. Inoltre, nella tabella, gli indicatori di risultato sono stati classificati in:

- *Indicatori che superano il target 2023*, nei casi in cui il valore registrato sia uguale o superiore al target, associati al colore verde;
- *Indicatori che indicano un miglioramento rispetto al valore base e un avvicinamento al target 2023*, associati al colore arancione;
- *Indicatori che sono ancora lontani dal target 2023*, associati al colore rosso.

Per alcuni indicatori, per i quali non sono disponibili dati ufficiali aggiornati, non risulta possibile esprimersi sull'andamento del valore dell'indicatore rispetto al target 2023. Ci si riferisce nello specifico ai casi in cui gli indicatori presentano aggiornamenti precedenti al 2019 o nei casi in cui il dato non sia ancora stato rilevato. Questi ultimi sono associati al colore grigio.

A riguardo si ricorda che, per gli indicatori di risultato afferenti al FSE - per i quali non si registrano avanzamenti (ad esempio gli indicato IR 4.3 e IR 4.4) o si registrano avanzamenti limitati (ad esempio l'indicatore IR 4.1) - **il dato potrà essere rilevato solo a conclusione degli interventi (la maggior parte dei quali è ancora in corso) in seguito ad una rilevazione ad hoc.**

Per quanto riguarda gli indicatori afferenti al FESR, si rammenta inoltre che gli indicatori di risultato 2014-2020 sono prevalentemente indicatori statistici previsti dall'Accordo di Partenariato, volti a descrivere le variazioni di contesto (economico, sociale, ambientale). Si tratta di indicatori provenienti da fonti ufficiali esterne all'Amministrazione (quali ad esempio ISTAT) scelti in quanto possono essere influenzati dagli interventi pubblici ma sul quale incidono anche altri fattori esogeni. **Le variazioni nei valori degli indicatori di risultato non sono pertanto direttamente imputabili al Programma.**



Tabella – Indicatori di risultato per Asse

Asse/ OS/ PdI	ID	Indicatore	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Valore obiettivo 2023	Valore raggiunto	
1/1.1 /2c	IR1.1	Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici	Percentuale	Meno sviluppate	112 (2016)	99	123 (2021)	●
1/1.1 /2c	IR1.2	Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura	Anni	Meno sviluppate	2 (2014)	1	2 (2021)	●
1/1.1 /2c	IR1.3	Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format)	Percentuale	Meno sviluppate	0 (2014)	100	100 (2021)	●
2/2.1 /3b	IR2.2	Andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento	Percentuale	Meno sviluppate	100 (2014)	78,6	75,8 (2020)	●
3/3.1 /9b	IR3.1	Numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e confiscati indicatore previsto dall'AP	Percentuale	Meno sviluppate	37,7 (2015)	45,9	37,7 (2015)	●
4/4.1 /9ii	CR05	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	Numero	Meno sviluppate	1.715 (2014)	6.772,00	255 (2021)	●
4/4.1 /9ii	IR4.1	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (Az.4.1.1)	Numero	Meno sviluppate	480 (2014)	4.387,00	255 (2021)	●
4/4.1 /9ii	IR4.2	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (Az. 4.1.2)	Numero	Meno sviluppate	1.235,00 (2014)	2.385,00	177 (2021)	●
4/4.1 /9v	IR4.3	Imprese sociali che aderiscono a network per la gestione dei beni sul totale delle imprese interessate dalle iniziative del programma	Numero	Meno sviluppate	0 (2014)	90	0 (2021)	●
4/4.1 /9v	IR4.4	Operatori economici che denunciano reati di racket e usura sul totale degli operatori coinvolti dalle iniziative del Programma (tipologia: racket e usura)	Numero	Meno sviluppate	208 (2014)	200	0 (2021)	●
4/4.1 /9v	IR4.5	Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19	Numero	Meno sviluppate	0 (2020)	7.667.621	17.498.996 (2021)	●
4/4.1 /9v	IR4.5	Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19	Numero	In transizione	0 (2020)	1.490.656	3.305.86 (2021)	●
4/4.1 /9v	IR4.5	Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19	Numero	Più sviluppate	0 (2020)	14.619.117	42.225.507 (2021)	●
5/11. 1/11i	IR5.1	Personale della pubblica amministrazione che opera nel contrasto alla criminalità e alla corruzione nelle regioni target riqualificato	Numero	Meno sviluppate	0 (2014)	4.000	19.179 (2021)	●

Relazione di sintesi delle Valutazioni del PON Legalità 2014-2020

Asse/ OS/ PdI	ID	Indicatore	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Valore obiettivo 2023	Valore raggiunto	
5/11. 1/11i	IR5.2	Grado di partecipazione dei cittadini attraverso il web a attività politiche e sociali (Indicatore dell'AP)	Percentuale	Meno sviluppate	n.d.	35%	n.d.	●
7/7.1 /9b	IR7.0	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua)	Percentuale	Meno sviluppate	30,9 (2016)	50,9	72,88 (2021)	●
7/7.1 /9b	IR7.0	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua)	Percentuale	In transizione	8,7 (2016)	14,7	77,17 (2021)	●
7/7.1 /9b	IR7.0	Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua)	Percentuale	Più sviluppate	12,5 (2016)	21,7	76,1 (2021)	●
7/7.2 /2c	IR7.2	Migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari)	Percentuale	Meno sviluppate	0 (2016)	70	52,68 (2021)	●
7/7.2 /2c	IR7.2	Migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari)	Percentuale	In transizione	0 (2016)	70	37,99 (2021)	●
7/7.2 /2c	IR7.2	Migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari)	Percentuale	Più sviluppate	0 (2016)	70	24,09 (2021)	●

Fonte: elaborazione su dati RAA 2021

## 3 Risultati del Programma emersi dalle valutazioni svolte

### 3.1 VALUTAZIONI INTERMEDIE DEL PROGRAMMA

#### Metodologia

Le valutazioni intermedie del Programma hanno permesso di approfondire le caratteristiche degli interventi finanziati e di rilevare i primi risultati di breve e medio termine promossi con riferimento alle diverse priorità e campi di intervento del Programma. Per tali approfondimenti sono stati utilizzati sia dati secondari (quali ad esempio dati di monitoraggio, documentazione di progetto, dati di contesto), sia dati e informazioni derivanti da fonti primarie, attraverso la realizzazione di interviste (a referenti dell'Amministrazione, dei beneficiari e degli stakeholder) e la somministrazione di questionari ai beneficiari.

#### 3.1.1 Rafforzamento amministrativo della P.A.

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati al rafforzamento amministrativo della PA al 31/12/2021

Asse prioritario / OS/ Priorità	Indicatori di output correlati				Indicatori di risultato correlati		
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
1/1.1/2c	IO1.1 - Sistemi informativi di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti su base provinciale (Azione 1.1.1.A) – numero	1	1	1	IR1.1 - Riduzione dell'indice dei reati collegati agli appalti pubblici (%)	99	123
	IO1.2 - Sistema informativo per la digitalizzazione dell'accesso al Fondo di solidarietà vittime estorsione e usura (Azione 1.1.1.B) – numero	1	1	0	IR1.2 - Tempistiche medie di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà per le vittime di racket e usura (Anni)	1	2
	IO1.3 - Numero soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (Azione 1.1.2.A)	6	6	2	IR1.3 - Dati relativi ai beni confiscati pubblicati in formato open (livello 3 Open Format) (%)	100	100
	IO1.4 - Portale open data beni confiscati – numero	1	1	1			

Relazione di sintesi delle Valutazioni del PON Legalità 2014-2020

Asse prioritario / OS/ Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati			
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
5/11.1/11i	IO5.1 - Soggetti destinatari della formazione - numero	15.500	NA	19.222	IR5.1 - Personale della pubblica amministrazione che opera nel contrasto alla criminalità e alla corruzione nelle regioni target riqualificato - numero	4.000,00	19.179,00
	IO5.2 - Soggetti destinatari iniziative di animazione per l'utilizzo della piattaforma open data sui beni confiscati	1.225	NA	0			

In merito al rafforzamento amministrativo della Pubblica Amministrazione, il Programma interviene finanziando, da un lato, misure a valere sull'Asse 1 (cofinanziato dal FESR), volte a migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e, dall'altro, azioni a valere sull'Asse 5 (cofinanziato dal FSE), intese a fornire agli operatori della Pubblica Amministrazione e delle Forze di polizia gli strumenti informativi o il supporto di esperti per migliorare lo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Le valutazioni svolte fin qui in riferimento a tale ambito di intervento, i cui risultati sono esposti a seguire, si sono concentrate prevalentemente sull'Asse 1<sup>1</sup>, in quanto gli obiettivi e le attività dell'Asse saranno perseguiti e sviluppati anche attraverso il PN "Sicurezza e Legalità" 2021-2027.

<sup>1</sup> L'Asse 5 potrà essere approfondito nel corso delle attività valutative previste per il 2023.

## Domande di valutazione ed esiti dell'analisi

*Vi è stato un aumento significativo del grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle banche dati e dell'interoperabilità con altri enti, tale da migliorare l'identificazione e la prevenzione dei reati? Se sì, in che modo?*

Attraverso l'implementazione degli interventi dell'Asse 1, le attività valutative svolte hanno rilevato che **il grado di utilizzo dei sistemi informativi, delle relative banche dati e le condizioni di interoperabilità con altre amministrazioni (dove presenti) hanno mostrato una crescita.**

L'aumento dell'utilizzo dei sistemi informativi e delle banche dati è stato favorito attraverso l'introduzione di **nuove modalità di accesso ai sistemi informativi stessi** (quali ad esempio, la possibilità di accesso in mobilità - mediante app e pc/tablet - a sistemi prima accessibili solo dalle sedi dei propri Enti) e la realizzazione **di sistemi informativi nuovi o potenziati da nuove funzionalità ed in grado di interagire con altri sistemi.** Nello specifico, le attività valutative si sono concentrate sui sistemi che risultavano operativi da un lasso di tempo maggiore, portando ad approfondire in particolare gli interventi che hanno contribuito alla realizzazione di un nuovo sistema informativo di livello provinciale per la prevenzione della corruzione e delle irregolarità negli appalti (indicatore IO1.1) e di sei soluzioni informative di livello regionale per l'analisi predittiva sui settori produttivi a rischio di infiltrazione criminale (indicatore IO1.3), raggiungendo in entrambi i casi i target prefissati per il 2023.

La realizzazione di questi strumenti ha comportato, fin dai primi utilizzi, **una maggiore facilità di accesso all'informazione e una maggiore tempestività degli esiti** scaturenti dall'attività di controllo, anche in funzione di accertamento e prevenzione dei reati e dei comportamenti fraudolenti. In particolare, l'interoperabilità realizzata tra sistemi informativi differenti, secondo quanto emerso dalle indagini, sta contribuendo a utilizzare in modo più efficiente le basi dati e a rafforzare i controlli, elementi propedeutici ad un miglioramento della capacità di analisi della Pubblica Amministrazione.

Le indagini svolte su un campione di beneficiari hanno rilevato che, ad esempio:

- l'INPS (beneficiario del progetto "Nuovo Sistema di business Intelligence") impiega meno tempo per controllare milioni di domande di accesso a prestazioni assistenziali; nello specifico se prima i controlli necessitavano di due o tre giorni, in seguito all'implementazione del nuovo sistema, da aprile 2021, per verificare 1,7 milioni di domande al Reddito di Cittadinanza (RdC), sono state sufficienti 2 ore per effettuare, una tantum o mensilmente, i controlli e individuare 9.000 casi con difformità nelle soglie di reddito e un'ora per individuare circa 8.000 segnalazioni nelle attività lavorative non compatibili con l'accesso alla prestazione;
- ADM (titolare del progetto "Gioco legale e responsabile") può concentrare le attività di verifica sui concessionari di gioco che presentano indici di rischio più elevati; dai dati forniti, ad esempio, risulta che il numero degli esercizi di gioco lecito controllati è diminuito di

circa il 10% dal 2018 al 2019 (da 38.745 a 34.920), mentre i “tassi di positività dei controlli” sono aumentati (ad esempio il rapporto tra atti di accertamento e numero dei controlli è passato da 7,5% nel 2018 a 11,8% nel 2020). Questi trend derivano anche dall’effettuazione di controlli più mirati, fattore al quale ha concorso il progetto.

*Gli interventi di potenziamento dei sistemi informativi e della dotazione tecnologica hanno aumentato le capacità di analisi, d’investigazione e di prevenzione dei reati? Se sì, quali conseguenze hanno avuto sull’organizzazione e sui processi?*

Gli interventi di **potenziamento dei sistemi informativi** hanno **rafforzato la capacità di analisi e anche di prevenzione dei reati**, poiché hanno inciso sullo svolgimento delle attività dei beneficiari: una **maggiore tempestività nell’accesso all’informazione**; la possibilità di **analizzare grandi quantità di dati** e di effettuare **controlli preventivi**; una **maggiore efficienza nei processi amministrativi** a vantaggio dell’attività d’indagine.

Questo è un tratto che accomuna i vari progetti analizzati, ad esempio: per gli operatori di polizia impegnati nella quotidiana attività di controllo del territorio, con i nuovi strumenti, è possibile avviare denunce e consultare gli archivi “in mobilità”, senza doversi recare in ufficio; per INPS i controlli sono più incisivi, fattore che consente di bloccare l’erogazione delle prestazioni a imprese o cittadini che non ne hanno diritto (come nel caso del Reddito di Cittadinanza); per l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), che interviene nel delicato settore dei giochi, aumenta la capacità di controllo e di individuazione preventiva di comportamenti anomali di concessionari e giocatori.

Le valutazioni svolte hanno fatto emergere, inoltre, alcuni **fattori abilitanti** che hanno agevolato la realizzazione dei progetti dell’Asse 1, e nello specifico: la **progettazione partecipata**, che ha coinvolto nei diversi progetti analizzati sia progettisti (uffici attivi nell’innovazione tecnologica) che utilizzatori (strutture impegnate nell’attività di controllo) e la rilevanza della coerenza tra innovazioni di processo e innovazioni tecnologiche<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ad esempio, nella fase di avvio del progetto “Controllo del territorio in mobilità”, con un percorso separato, furono ulteriormente innovate le procedure di Polizia Giudiziaria nel senso della digitalizzazione, fattore che ha creato un contesto favorevole; anche nel caso di INPS la recente istituzione della Direzione Centrale (D.C.) Antifrode è stato uno dei presupposti, in termini di innovazione organizzativa, per rafforzare le attività di contrasto alle frodi contributive e alle erogazioni indebite che si avvalgono dei nuovi sistemi.

### 3.1.2 Innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati all'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi al 31/12/2021

Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati			
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2020)
2/2.1/3b	IO 2.1 - Aree strategiche per lo sviluppo economico presidiate – numero	10	106	32	IR 2.2 - Andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento (%)	78,6	75,8

L'obiettivo di innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi viene perseguito attraverso gli interventi finanziati dall'Asse 2 del PON, volti a rafforzare il presidio di legalità di aree a particolare vocazione produttiva gravate dalla presenza di fenomeni criminali, attraverso la dotazione di strumenti tecnologici avanzati di vigilanza.

Ai fini di quanto riportato nelle domande valutative successive, si ritiene di rilievo precisare che si osserva, rispetto alle realizzazioni previste, un'ottima **capacità del Programma di raggiungere (in potenza) un numero di aree presidiate ben superiore rispetto al target previsto (10 aree)**, in virtù:

- in primo luogo, della numerosità delle operazioni selezionate (21 al 31.12.2021), che di per sé già consente di superare il target se si considera che ogni operazione copre almeno un'area;
- in secondo luogo, della copertura multi-territoriale che caratterizza il 71% dei progetti finanziati, ognuno dei quali prevede di intervenire su due o più aree<sup>3</sup>.

Come spiegato nella RAA 2021, questo superamento del target è dato dalla decisione di ampliare le aree oggetto di intervento, ricomprendendo, oltre alle aree di sviluppo industriale, anche quelle caratterizzate da insediamenti turistici con grandi attrattori culturali. I progetti presentati (e poi finanziati) sono stati quindi sia più numerosi che mediamente più ampi (in termini di copertura territoriale) di quanto inizialmente previsto in fase di programmazione.

#### Domande di valutazione ed esiti dell'analisi

*I nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio? Se sì, in che modo e quali fattori vi hanno inciso?*

Le risultanze della valutazione<sup>4</sup> hanno fatto emergere che, attraverso i nuovi sistemi di videosorveglianza finanziati, il PON Legalità sta contribuendo positivamente **al rafforzamento del presidio sul territorio**. Questi sistemi migliorano infatti il presidio

<sup>3</sup> Nello specifico, quattro progetti da soli intendono presidiare 55 aree, mentre altri 11 progetti prevedono di coprire dalle due alle cinque aree ciascuno.

<sup>4</sup> La valutazione in questione è stata realizzata a fine 2021 e si è focalizzata sui progetti dell'Asse 2 caratterizzati da un maggiore grado di avanzamento a quella data.

territoriale attraverso **due meccanismi-chiave**, diversi a seconda della tipologia di beneficiario degli interventi. Nel caso di beneficiari diversi dalle Forze dell'Ordine (quali l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale – ADSP e il Parco Archeologico di Pompei) è stata riscontrata l'attivazione di **forme di scambio “mirato” con le Forze dell'Ordine**, ossia uno scambio basato su informazioni puntuali raccolte tramite i dispositivi. Quando invece è la Questura ad essere beneficiaria degli interventi, il presidio si è rafforzato perché, grazie ai sistemi di videosorveglianza, le Forze dell'Ordine stesse hanno potuto realizzare **un'azione di raccolta e sistematizzazione centralizzata di immagini e dati**, provenienti anche da soggetti diversi.

È opportuno sottolineare, in termini di fattori abilitanti i risultati attesi, come lo scambio mirato di informazioni con le Forze dell'Ordine (riconosciuto quale elemento-chiave per il miglioramento del presidio di controllo sul territorio) venga rafforzato dalla **presenza (già prevista dalle progettualità in corso) di applicativi software associati ai sistemi di videosorveglianza** che, attraverso forme di *alert* automatizzati, stimolano e attivano gli operatori in modo tempestivo. Un elemento che – nell'opinione dei beneficiari – potrebbe essere di ulteriore supporto al rafforzamento del presidio è il **potenziamento dei sistemi integrati ed evoluti di analisi** per il trattamento centralizzato dei flussi informativi, la cui elaborazione risulta particolarmente complessa in ragione del loro aumento e della loro varietà<sup>5</sup>.

Fattore comune agli interventi esaminati, inoltre, è la loro **rispondenza ad una strategia ampia e condivisa**<sup>6</sup>, promossa attraverso una collaborazione partecipativa tra gli attori del territorio, quali interlocutori istituzionali, Forze dell'Ordine interessate<sup>7</sup> e forme di rappresentanza degli operatori economici, sia in fase di progettazione (nell'ottica di una maggiore rispondenza degli interventi a fabbisogni territoriali) che in fase esecutiva.

---

<sup>5</sup> Uno dei referenti di progetto intervistati ha sottolineato come, proprio alla luce dell'elevato grado di complessità delle attività di elaborazione delle informazioni, sia necessario non soltanto potenziare videocamere e applicativi software, ma anche disporre di “sistemi evoluti di analisi” basati sull'utilizzo di big data, intelligenza artificiale e machine learning.

<sup>6</sup> Si tratta, peraltro, di uno dei fattori abilitanti ipotizzati dal Valutatore in fase di impostazione della ricerca che trovano conferma nella narrazione dei beneficiari così come nei contenuti progettuali ma anche in altre fonti come ad es. il Piano triennale 2019/2021 dell'ADSP Tirreno Centrale beneficiaria del progetto “SISMATIC”. In tal senso, anche gli stakeholder intervistati hanno confermato l'importanza e la centralità di un processo partecipato e condiviso in merito alla definizione delle aree specifiche di intervento e la collocazione dei nuovi sistemi.

<sup>7</sup> La collaborazione con le Forze dell'Ordine avviene anche in fase di progettazione delle installazioni (come testimoniato sia dai beneficiari che da un referente della Questura di Napoli proveniente dal settore “telecomunicazioni in zona Campania – Molise”) al fine di identificare le zone con la migliore efficacia potenziale rispetto al tipo di tecnologia adottata.



*Sulla base dell'andamento dei reati, gli interventi fin qui operativi stanno favorendo l'incremento della sicurezza reale? Se sì, in che modo?*

Le risultanze delle valutazioni hanno permesso di individuare i primi esempi da cui è emerso **un positivo contributo di sistemi di videosorveglianza finanziati dal PON all'individuazione di colpevoli di reati.**

In particolare, i sistemi di videosorveglianza, nel centro storico di Napoli e nel Parco Archeologico di Pompei, oltre a rafforzare il presidio del territorio, hanno fornito anche un fondamentale supporto alle fasi di indagine. In questi due casi, le testimonianze raccolte<sup>8</sup> confermano come i sistemi di videosorveglianza possano ricoprire un ruolo fondamentale nella ricostruzione di eventi delittuosi, supportando le Forze dell'Ordine per individuare e neutralizzare i responsabili di attività criminali.

Questo supporto rappresenta un segnale del miglioramento della capacità di individuazione di responsabili di eventi criminosi riscontrato grazie alle informazioni fornite dai sistemi di videosorveglianza, e in tal senso può essere letto come presupposto per l'incremento degli standard di sicurezza reale.

### 3.1.3 Potenziamento dell'inclusione sociale

#### Recupero e riqualificazione dei beni confiscati

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati al 31/12/2021

Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati			
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2015)
3/3.1/9b	IO3.1 - Spazi riabilitati e attrezzati in beni confiscati alla criminalità organizzata (superficie oggetto di intervento) – mq	11.000	95.048,49	1.554,25	IR3.1 - Numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e confiscati indicatore previsto dall'AP	45,9	37,7
	CO38 - Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane – mq	20.000	44.762,52	40.526,52			

<sup>8</sup> Nello specifico, nel corso dell'intervista con il referente del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" è stato messo in luce il positivo contributo in fase di indagine dei contenuti trattati attraverso la nuova *Control Room* finanziata dal PON. Si menziona, a titolo di esempio, la risoluzione di un omicidio avvenuto nel centro di Napoli grazie alle immagini rese disponibili dai nuovi sistemi. Anche nel caso del Parco Archeologico di Pompei, lo scambio informativo costante e la possibilità di avvalersi delle tecnologie già esistenti hanno portato, secondo gli intervistati, a documentati risultati in termini di supporto alle indagini e risoluzione di eventi criminosi (individuazione di autori di scavi illeciti e trafugamento di reperti archeologici all'interno dell'area del Parco).

Il PON Legalità 2014-2020 opera nell'ambito del recupero e riqualificazione dei beni confiscati nelle regioni meno sviluppate, promuovendo interventi finanziati a valere sull'Asse 3 volti al recupero dei beni immobili pubblici, prioritariamente confiscati alla criminalità organizzata, per finalità istituzionali di integrazione e inclusione sociale.

### Domanda di valutazione ed esiti dell'analisi

*In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati?*

La valutazione svolta ha potuto esprimere alcune prime considerazioni in merito al potenziale contributo del PON al recupero e alla riqualificazione dei beni confiscati, dal momento che alla data di svolgimento dell'attività valutativa (ottobre 2022) risultavano ancora pochi i progetti conclusi.

Una prima considerazione generale, che attiene al **cambiamento nel contesto sociale**, riguarda il fatto che il bene confiscato, grazie ai lavori di **recupero, riqualificazione e rifunionalizzazione** realizzati con i finanziamenti del PON Legalità 2014-2020, a progetto concluso dovrebbe di fatto essere **“restituito” alla collettività**. Diventerebbe così **simbolo di legalità** e di **riaffermazione dello Stato** nelle zone ad alto tasso di criminalità, contribuendo in maniera per alcuni aspetti “esemplare” alla **diffusione di una particolare sensibilità ai temi della legalità** e della sicurezza presso le comunità interessate dalle progettualità del PON. Sulla base di quanto emerso dall'approfondimento di tre progetti conclusi nell'ambito dell'Asse 3, di cui sono destinatari **soggetti particolarmente vulnerabili (donne vittime di violenza, giovani in uscita dal circuito penale, immigrati, ecc.)**, emerge come la realizzazione dei Centri antiviolenza e delle Case Rifugio (nonché di altre iniziative, quali ad esempio la Sartoria sociale) possano rappresentare una vera e propria ricchezza per **l'intera collettività**, contribuendo alla **riaffermazione dello Stato** nelle zone ad alto tasso di criminalità, alla **diffusione della legalità** e all'incremento della **percezione della sicurezza** nelle aree oggetto di intervento. Il recupero e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata offrono, quindi, la possibilità di trasformare immobili un tempo simbolo della cultura dell'illegalità e di assenza dello Stato, in **luoghi di accoglienza, di recupero, di incontro e di assistenza** per persone in difficoltà che vivono in una condizione di **particolare vulnerabilità e marginalità sociale**. I lavori di ristrutturazione dei beni confiscati, quindi, agendo nei confronti di **immobili che versano in condizioni di degrado e disuso**, garantiscono non solo la **valorizzazione del bene** sotto il profilo edile/architettonico, ma contribuiscono anche alla riaffermazione del **valore etico e sociale** derivante dalla riappropriazione da parte della comunità di ciò che le è stato sottratto con la violenza. Il bene confiscato diventa così un patrimonio collettivo, condiviso e realmente “comune”, coinvolgendo attivamente la comunità nella soddisfazione dei bisogni del territorio.

Al cambiamento nel contesto sociale si associa il **cambiamento nella sfera personale**; le progettualità esaminate fanno ritenere che il riutilizzo sociale dei beni confiscati possa

contribuire al contempo a sanare il **degrado ambientale** e ad offrire ai soggetti destinatari un'opportunità di **reinserimento sociale**. Un esempio concreto del **valore per la persona** degli interventi è emerso nel corso dell'intervista che il Valutatore ha realizzato ad una ex utente di un Centro anti violenza che, dopo aver concluso un lungo e sofferto percorso presso il Centro, è ritornata a vivere all'interno della propria comunità di riferimento. Nel corso dell'intervista la donna ha sottolineato come i servizi del CAV continuino a rappresentare un punto di riferimento anche oltre il periodo di accoglienza e presa in carico. La donna, infatti, ha evidenziato il valore enorme della presenza e del supporto offerto dalle figure di riferimento che l'hanno seguita durante il suo percorso nel Centro e nella Casa rifugio e come tali figure (psicologa, educatrice, assistente sociale del Comune, etc) costituiscano **ancora oggi un punto fermo e stabile nella propria vita**, con cui confrontarsi e condividere le proprie scelte personali e professionali.

Un terzo cambiamento (che potrà essere osservato solo dopo che sia trascorso un lasso di tempo più lungo rispetto alla conclusione dei progetti) riguarda il contributo dei progetti allo **sviluppo socio economico** del territorio di riferimento; **i beni confiscati possono rappresentare una grande opportunità per il consolidamento e lo sviluppo di iniziative di imprenditorialità sociale**, su cui costruire modelli socio-economici alternativi e liberi dalle mafie; allo stesso tempo, è **opinione dei beneficiari intervistati** che gli effetti positivi dei servizi offerti e il loro grande impatto sulla vita e i bisogni dei soggetti destinatari a cui si rivolgono possono generare un **effetto volano** sull'intero territorio di riferimento, creando una sorta di **"progetti antenna" in grado di accogliere utenze anche dai Comuni limitrofi** e contribuendo a sostenere, nel contesto territoriale di riferimento, la cultura della sensibilizzazione e informazione sulla violenza di genere, moltiplicando l'efficacia dei progetti e creando un circolo virtuoso di collaborazione e scambio. Le condizioni per l'effettivo ed efficace utilizzo dei beni e degli spazi riqualificati, aspetto dirimente, sono state create attraverso l'**instaurazione di alleanze territoriali** volte ad individuare i destinatari dei beni<sup>9</sup>.

In ultimo, va però evidenziato come i cambiamenti attesi potranno prodursi solo se nel tempo verrà assicurata l'effettiva **sostenibilità dei progetti avviati** all'interno dei beni confiscati, anche a seguito della fine dei finanziamenti PON. Dai primi riscontri raccolti, tuttavia, sembrerebbe che i beneficiari abbiano già individuato fonti di finanziamento alternative (ad es. Fondi Regionali dedicati alle iniziative di supporto alle donne vittime di violenza) su cui basare la successiva operatività del bene confiscato, o in alternativa, abbiano previsto un utilizzo economicamente produttivo potenzialmente in grado di autosostenersi.

---

<sup>9</sup> Per esempio, a San Giorgio a Cremano il Comune ha attivato, attorno al Centro antiviolenza realizzato in due immobili confiscati alla mafia, una rete di supporto e protezione sul territorio per donne e per i loro figli minori, coinvolgendo i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione integrata dei servizi sociali territoriali.

## Supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati e agli operatori economici colpiti da racket e usura

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati al supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati e agli operatori economici colpiti da racket e usura al 31/12/2021

Asse prioritario/ OS/ Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati		
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
4/4.2/9v	CO23 - Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	170	187	IR4.3 - Imprese sociali che aderiscono a network per la gestione dei beni sul totale delle imprese interessate dalle iniziative del Programma (numero)	90	0
	IO4.1 - Operatori economici colpiti da racket e usura destinatari delle iniziative del Programma - numero	400	552	IR4.4 - Operatori economici che denunciano reati di racket e usura sul totale degli operatori coinvolti dalle iniziative del Programma (tipologia: racket e usura) (numero)	200	0

Nell'ambito degli interventi finanziati a valere sulla priorità di investimento 9v (Asse 4), il Programma promuove, da un lato, azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata e, dall'altro, azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura.

### Domande di valutazione ed esiti dell'analisi

*In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata?*

Oltre a sostenere il recupero e la riqualificazione dei beni confiscati, il PON sostiene le imprese sociali che gestiscono detti beni, fornendo pertanto un supporto ampio sul tema (dalla messa a disposizione dei beni al supporto alla loro gestione).

L'indagine valutativa che ha riguardato i progetti di sostegno alle imprese sociali che gestiscono i beni confiscati ha messo in luce la **necessità della valorizzazione di questi beni a beneficio di tutta la comunità**, soprattutto in quei territori, come le regioni target del PON "Legalità", che presentano il maggior numero di beni confiscati a livello nazionale. **Tassello fondamentale nell'opera di valorizzazione del bene risulta essere la capacità di gestione delle imprese sociali che operano nella sua cornice**. In quest'ottica, i servizi offerti dalle organizzazioni beneficiarie nell'ambito dei progetti finanziati dal PON "Legalità" **hanno permesso alle imprese sociali destinatarie di potenziare le proprie competenze di gestione, nonché di allargare la propria rete creando nuove sinergie e collaborazioni con il fine ultimo di diffondere il più possibile la cultura della legalità nei propri territori di appartenenza**.

Tutto ciò considerato, si può sostenere che i progetti finanziati dal PON “Legalità” si siano rivelati **molto importanti per la diffusione della cultura della legalità** nelle regioni del Sud Italia previste dall’Avviso, questo per due ordini di ragioni fra loro correlati: 1) per il **potenziamento delle competenze gestionali** di imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità attraverso l’erogazione di servizi di formazione teorica e pratica; 2) per l’**opera di sensibilizzazione sui temi della legalità** attuata sui territori delle imprese sociali attraverso gli stessi servizi/attività delle imprese sociali supportate dai progetti.

In particolare, l’attuazione dei progetti può ritenersi significativa nel momento in cui apprendiamo che molte delle **imprese sociali destinatarie difficilmente avrebbero potuto usufruire di questi servizi senza il finanziamento del PON “Legalità”** a favore delle organizzazioni beneficiarie, principalmente per la loro sostenibilità economica.

Riguardo invece alle ricadute sulla collettività dei progetti finanziati, occorre sottolineare come un bene confiscato trasformato, attraverso la capacità di chi lo gestisce e la risposta della comunità, in un valore aggiunto per il territorio e il suo sviluppo sociale e/o economico, rappresenti un **forte segnale di cambiamento per territori che hanno bisogno di esempi e modelli positivi da opporre alle azioni della criminalità organizzata**, che in questo modo non potrà che indebolirsi e diventare sempre meno “attraattiva” per le nuove generazioni.

*In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo a sostenere gli operatori colpiti da racket e usura?*

In merito al sostegno alle vittime del racket e dell’usura, la valutazione condotta ha messo in evidenza **l’importanza della presenza sui territori delle regioni del Sud Italia di servizi strutturati e affidabili a favore di operatori economici vittime di racket e usura**, i quali necessitano di supporto in tutte le fasi del percorso verso il reintegro nell’economia legale, a partire dall’accompagnamento alla denuncia fino all’accesso al Fondo di solidarietà con il quale poter ripartire. I percorsi personalizzati messi in atto dai beneficiari nell’ambito degli interventi hanno “adottato” imprenditori che senza la possibilità del supporto dei professionisti messi a disposizione dai progetti non avrebbero deciso di intraprendere il percorso verso la legalità, soprattutto per timore di non riuscire a sostenerlo da soli, sia in termini economici, affidandosi a professionisti “sul mercato”, sia psicologici, per il forte impatto emotivo che i reati di racket e usura causano nelle vittime.

Dall’indagine valutativa si è appreso che le **cause principali per cui molti imprenditori vittime di racket e usura non denunciano sono due**: 1) per **timore**, come già anticipato, **di non riuscire a sostenere il percorso verso il reintegro nelle attività legali**, a cui si aggiunge la **paura di ritorsioni** da parte delle stesse organizzazioni criminali. Il sentirsi al sicuro, aiutati, cambia certamente la loro percezione; 2) la **non conoscenza dei servizi** sul territorio e degli strumenti istituiti a favore delle vittime di racket e usura che intendono denunciare.

**L'opportunità rivestita dal finanziamento del PON "Legalità" si è rivelata, dunque, importante per potenziare o strutturare servizi sul territorio maggiormente efficaci a favore della cittadinanza;** questo, tenendo conto anche del fatto che le organizzazioni che si occupano di supporto alle vittime dei reati di racket e usura nelle regioni più a rischio, come quelle oggetto del finanziamento, offrono servizi sul territorio nella quasi totalità a titolo gratuito avvalendosi della professionalità di volontari e di risorse limitate, nella maggior parte dei casi derivanti da quote associative degli iscritti alle associazioni antiracket e antiusura o da donazioni alle fondazioni con le stesse finalità.

In relazione all'ancora scarsa conoscenza di servizi e strumenti territoriali per contrastare il racket e l'usura, il consolidamento dei servizi sul territorio garantito dal finanziamento del PON "Legalità" ha inoltre permesso alle organizzazioni antiracket e antiusura beneficiarie, le quali erano già attive anche da molti anni, di farsi conoscere dalla cittadinanza, anche grazie alle **campagne di comunicazione e dagli incontri sul territorio previsti dai progetti**, arrivando così a **coinvolgere sempre più operatori economici vittime di racket e usura** e diventando punto di riferimento anche per i Comuni limitrofi sul cui territorio ancora non operano organizzazioni antiracket e antiusura e che quindi hanno così la possibilità di rivolgersi a loro.

Gli interventi finanziati dal PON "Legalità" si ritiene possano contribuire significativamente, soprattutto in alcuni casi, al supporto degli operatori economici vittime di reati di racket e usura che vivono e lavorano nelle regioni di riferimento. Ciò è avvenuto principalmente attraverso una **presa in carico prolungata nel tempo che permette all'imprenditore di affrontare senza errori il lungo percorso, dalla denuncia alla ripartenza** (sociale, economica, familiare, ecc.), **con un supporto a 360 gradi**. Questo soprattutto per il clima di fiducia che i beneficiari hanno saputo creare con le vittime, comprensibilmente intimorite dalle conseguenze della decisione di denunciare. Oltretutto, la possibilità di fare istanza di accesso al **Fondo di solidarietà** per le vittime di racket e usura, opportunità scarsamente conosciuta a livello territoriale e che i progetti, attraverso il piano di comunicazione previsto fra le attività, hanno contribuito in modo sistematico a far conoscere, offre un **importante incentivo alle vittime per denunciare** e di conseguenza per reinserirsi nel tessuto socio-economico e contribuire allo sviluppo legale del territorio, promuovendo al contempo quella cultura della legalità indispensabile per garantire un futuro degno alle nuove e future generazioni.

**I destinatari stessi che hanno avuto accesso al Fondo e hanno ripreso le proprie attività offrono viva testimonianza del contributo dei progetti<sup>10</sup>:** attraverso il loro esempio possono senz'altro incoraggiare altri operatori economici del territorio, che hanno paura di denunciare oppure non sono a conoscenza dei servizi e degli strumenti istituiti a loro favore, a

---

<sup>10</sup> Ad esempio, in Campania il progetto realizzato da Impresa Rete per la legalità della Campania ha preso in carico 52 operatori economici vittime di racket e usura, superando così i 50 destinatari attesi, la maggior parte dei quali sono stati accompagnati alla denuncia nel periodo di attivazione del progetto. Di questi, 40 hanno già avuto accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

intraprendere lo stesso percorso verso la legalità. In diversi casi, come emerso dall'indagine, le ex vittime di racket e usura supportate dalle organizzazioni rimangono in contatto con queste ultime con il ruolo di intercettare gli imprenditori del territorio in difficoltà, contribuendo in modo determinante alla diffusione degli interventi e della legalità.

## Inclusione Immigrati Regolari, Richiedenti Asilo e Soggetti Svantaggiati

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati all'inclusione di immigrati regolari, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati al 31/12/2021

Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati			
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
4/4.1/9ii	IO4.0 - Operatori impegnati nella gestione del fenomeno migratorio formati – numero	3.200	NA	3.854	IR4.1 - Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (Az.4.1.1) - numero	4.387	255
	CO15 - "i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)" - numero	8.000	NA	10.660	IR4.2 - Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell' acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (Az. 4.1.2) - numero	2.385,00	177
	CO17 – le altre persone svantaggiate - numero	2.650	NA	681			
7/7.1/9b	424 - Numero di edifici pubblici o strutture oggetto di intervento	2	2	0	IR7.0 - Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua) – reg. meno sviluppate - %	50,9	72,88
	IO7.1 - Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti – regioni meno sviluppate – numero	50	160	42			

Relazione di sintesi delle Valutazioni del PON Legalità 2014-2020

Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati			
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore atteso (progetti)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
	IO 7.1 – Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti – regioni in transizione – numero	11	12	0	IR7.0 - Accoglienza migranti offerta in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria (quota percentuale sul totale dell'accoglienza ai migranti offerta, media annua) – reg. in transizione - %	14,7	77,17
	IO7.1 – Immobili pubblici recuperati e attrezzati per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti – regioni più sviluppate - numero	7	6	0			
7/7.2/2c	IO7.2 - Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio - numero	1	2	0	IR7.2 - Migranti accolti in strutture diffuse/di non grande dimensione registrati (quota percentuale sul totale dei migranti regolari) – reg. meno sviluppate - %	70	52,68
	IO7.3 - Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio - numero	1	1	0			
	IO7.4 - Banche dati e sistemi informativi a supporto della gestione del fenomeno migratorio - numero	1	1	0			

Sul tema dell'inclusione di immigrati regolari, richiedenti asilo e soggetti svantaggiati, gli interventi finanziati dal PON (nello specifico a valere su alcune azioni dell'Asse 4 e sull'Asse 7) hanno avuto diversi obiettivi e campi di intervento:



- il **contrasto dei fenomeni di emarginazione** che colpiscono alcune categorie di soggetti, quali i minori a rischio di devianza, gli immigrati regolari, le donne vittime di tratta, i minori e giovani adulti in via di reinserimento dai circuiti penali;
- l'**inclusione sociale e lavorativa degli immigrati regolari**, in ottica di inclusione e di sviluppo sostenibile delle aree più vulnerabili;
- il **potenziamento dell'ospitalità e l'empowerment dei lavoratori stagionali**, nel contesto più ampio del contrasto al fenomeno del caporalato;
- l'**adeguamento funzionale dei presidi** strettamente connessi alla gestione del fenomeno migratorio.

L'inclusione sociale viene perseguita attraverso un complesso di interventi che mira a ridurre le condizioni di marginalità, favorendo migliori condizioni di accoglienza, offrendo percorsi per nuove opportunità personali e professionali, incentivando nuovi approcci da parte della società civile.

### Domanda di valutazione ed esiti dell'analisi

*In che modo gli interventi finanziati dal PON stanno contribuendo al rafforzamento e all'integrazione dei migranti e all'inclusione sociale degli stessi e di altre categorie svantaggiate?*

L'ambito del PON che mira ad intervenire sull'integrazione dei migranti e l'inclusione sociale delle categorie svantaggiate è molto complesso ed eterogeneo, tenuto conto della numerosità e delle tipologie di destinatari che il PON intende raggiungere: MSNA presenti nelle strutture di seconda accoglienza; immigrati singoli e nuclei familiari; vittime di tratta; giovani esposti a contesti che favoriscono il rischio di devianza; persone in uscita dai circuiti penali; migranti regolari; soggetti vittime del caporalato, ecc.

Il PON ha avviato numerosi progetti che insistono su tutte le regioni interessate dalla strategia, tenendo ben presente che **i fabbisogni dei destinatari sono tra loro, dal punto di vista effettivo, differenziati in base a variabili di diverso ordine, quali: vissuto dei destinatari, età, territorio, contesto sociale.**

Considerato ciò, un elemento certamente positivo è dato dal fatto che molti progetti sono stati preceduti da un'analisi dei fabbisogni, mappatura delle competenze, analisi delle esperienze, **attività di progettazione** che dovrebbero garantire la coerenza dei servizi con la domanda espressa dai soggetti e dal territorio.

Questo fa sì che il PON abbia innescato un **processo di cambiamento** che si dovrebbe tradurre nell'erogazione di attività e servizi in linea con i fabbisogni e quindi di attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa anche alternativi a quelli offerti dai sistemi della criminalità organizzata.

Questo cambiamento si qualificherà in maniera diversa a seconda dei soggetti, anche se si può generalizzare attraverso alcune esemplificazioni: **aumento dell'autostima e della**

**consapevolezza delle proprie capacità; inserimento e reinserimento nei contesti sociali; inserimento e reinserimento nei contesti scolastici e lavorativi; riduzione delle situazioni di esclusione, marginalità e devianza.**

Altro elemento positivo, il **partenariato coinvolto**, sia in modo formale (partner di progetto) sia di collaborazione in fase di effettiva operatività delle strutture (la collettività), che, non solo mette in gioco competenze e esperienze diverse di rilevante importanza per i temi trattati, ma crea il contesto favorevole per la **strutturazione di reti di attori locali in grado, potenzialmente, di garantire la sostenibilità dei progetti nella direzione di messa a sistema di servizi.**

In questo, i progetti finanziati dovrebbero garantire il **cambiamento nei contesti sociali** e più in generale nella società civile che dovrebbe fare da argine al manifestarsi e perpetuarsi dei fenomeni della criminalità diffusa.

In altri termini, dovrebbe manifestarsi un altro dei cambiamenti attesi dal Programma, l'attivazione della società civile, **disinnescando di fatto il circuito vizioso** che genera isolamento, discriminazione ed esclusione, che alimentano a loro volta il ricorso alle logiche mafiose.

In ultimo, si vuole mettere in evidenza come molti progetti sono guidati da **un approccio integrato**, che consente di gestire i diversi aspetti di cui il fenomeno che si vuole contrastare si compone, dall'accoglienza, alla formazione, dall'alfabetizzazione allo scambio culturale, dall'autoimprenditorialità all'assistenza medico sanitaria.

Date queste premesse, **la domanda valutativa, e la relativa risposta, vanno lette in chiave prospettica**: le analisi fanno ritenere che **il PON abbia un elevato potenziale di contribuire all'inclusione sociale** sotto diversi aspetti, da quelli più strettamente personali (quali autostima, riscatto sociale, sentirsi parte di una comunità, miglioramento della qualità della vita) a quelli della crescita e dell'inserimento (quali inserimento e reinserimento scolastico, formazione e inserimento lavorativo, imprenditorialità) fino a quelli che attengono alla collettività (integrare, non escludere, partecipare), **ma sia ancora presto per cogliere in pieno il senso e la dimensione di queste ricadute**, molte delle quali potranno rilevarsi e misurarsi soltanto dopo la conclusione dei progetti, l'effettiva erogazione dei servizi e il manifestarsi dei cambiamenti per le persone ed i territori.

## Rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da Covid-19

Tabella – Indicatori di output e risultato correlati al rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da Covid-19 al 31/12/2021

Asse prioritario/ OS/ Priorità	Indicatori di output correlati			Indicatori di risultato correlati		
	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)	Indicatore	Valore target (2023)	Valore raggiunto (2021)
4/4.3/9iv	CV33 - Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19 – regioni meno sviluppate	9,00	8	IR4.5 - Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19 – reg. meno sviluppate	7.667.621	17.498.996
	CV33 - Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19 – regioni in transizione	7,00	6			
	CV33 - Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19 – regioni più sviluppate	16,00	15	IR4.5 - Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19 – reg. in transizione	1.490.656	3.305.863
	CV30 - Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 – regioni meno sviluppate - euro	52.250.000,00	64.090.648,55			
	CV30 - Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 – regioni in transizione - euro	7.500.000,00	7.472.580,73	IR4.5 - Numero di persone controllate dalle Forze dell'Ordine in relazione all'emergenza da COVID-19 – reg. più sviluppate	1.490.656	42.225.507
	CV30 - Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 – regioni in transizione - euro	78.250.000,00	78.141.880,88			

In reazione alla situazione di crisi generata dalla pandemia di Covid-19, nel corso del 2020 è stata approvata una riprogrammazione del PON Legalità che ha previsto l'introduzione di una linea di azione volta al rafforzamento della capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da Covid-19, con cui si è inteso supportare gli interventi di messa in sicurezza e tutela dei soggetti e operatori impegnati nel fronteggiare l'emergenza sanitaria, nonché a contenere la diffusione dei contagi anche attraverso il presidio del territorio.

*In che modo gli interventi finanziati dal PON hanno contribuito a rafforzare la capacità di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19?*

Il PON, attraverso il **Progetto Operazione SìCURA**, ha finanziato l'intervento delle forze di polizia e il loro impegno nel controllo dell'implementazione delle misure restrittive coprendo

una quota importante dei costi degli Straordinari delle Forze di polizia (pari al 40% dei costi delle ore di straordinario di Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Prefetture coinvolte nei controlli tra il febbraio 2020 e l'agosto 2021).

L'importanza di sostenere le spese per gli straordinari delle Forze di Polizia sembra trovare conferma dal fatto che, come evidenziato nella *Relazione di accompagnamento alla rendicontazione delle ore di straordinario e delle indennità di Ordine Pubblico svolte dalle Forze di polizia e dal personale delle Prefetture*, **l'aumento delle ore di straordinario** (nel periodo di maggiore intensità dei controlli delle persone)<sup>11</sup> **e delle indennità di Ordine Pubblico** (indennità riconosciuta al personale delle Forze di Polizia impiegato in servizi operativi esterni) **sono proporzionali all'aumento del numero di controlli**. Pertanto, si può individuare un contributo significativo del sostegno del PON all'indicatore di risultato "numero di persone controllate dalle forze di polizia in relazione all'emergenza da COVID-19", il cui **valore target fissato dal Programma per il 2023 è stato ampiamente superato**. In particolare, al 31 dicembre 2021, sono state controllate 63 milioni di persone a fronte delle 23,7 milioni previste. Questo valore, sebbene positivo, può essere tuttavia dovuto ad una sottostima del target in quanto, al momento del suo calcolo, era stato ipotizzato uno stato di emergenza di sei mesi.

## 3.2 VALUTAZIONI SUGLI ASPETTI AMMINISTRATIVI-GESTIONALI DEL PROGRAMMA

### Metodologia

Con riferimento agli aspetti amministrativi-gestionali del Programma, in considerazione della varietà dei temi oggetto di analisi, la valutazione è stata suddivisa in due parti distinte. La prima parte ha previsto la valutazione della gestione e attuazione del programma, con riferimento ai processi di attuazione del PON, agli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode e alla capacità del PON di promuovere un approccio integrato con i POR.

Per questa prima parte della valutazione, sono stati utilizzati dati e informazioni provenienti da diverse fonti, nello specifico:

- 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, Informativa presentata al Comitato di Sorveglianza 2021);

---

<sup>11</sup> Escluso per il periodo maggio-giugno, in cui in seguito alla graduale riapertura, si è assistito a una rimodulazione delle attività realizzate dalla Guardia di Finanza e dall'Arma dei Carabinieri nell'ambito dell'emergenza: da un approccio incentrato maggiormente sui controlli fisici di persone si è passati a un'attività di controllo più finalizzata al rispetto delle regole stabilite per le riaperture.

- 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);
- Scheda analisi ambiente rischio e frode; Relazione sulla valutazione del rischio frode.

I metodi di rilevazione usati nella prima parte della valutazione sono stati prevalentemente:

- Interviste, nello specifico con la Segreteria Tecnica-Amministrativa per la Gestione dei Fondi Europei e Programmi Operativi Nazionali, con funzionari dell'Amministrazione;
- Case studies di progetti esemplari dal punto di vista dell'adozione di un approccio integrato PON-POR (Regione Campania e Regione Puglia).

In occasione della seconda parte della valutazione sono stati approfonditi i seguenti ambiti: la riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari del Programma; il Piano di Rafforzamento Amministrativo; l'implementazione della Strategia di Comunicazione.

Per questa seconda parte della valutazione, oltre all'analisi della documentazione di Programma di pertinenza, il Valutatore ha condotto un'indagine rivolta ai beneficiari del PON Legalità aventi progetti in corso o conclusi al 31.12.2021 (246 soggetti per un totale di 323 progetti) tramite la somministrazione di un questionario con metodologia CAWI avvenuta nel mese di maggio 2022. Gli obiettivi dell'indagine erano riconducibili a due temi: 1) indagare l'utilizzo e il grado di soddisfazione dei beneficiari del PON Legalità (2014- 2020) circa gli strumenti messi a loro supporto dall'Amministrazione ed in particolare rispetto a i) le misure del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) ii) gli strumenti di supporto (per es. il sistema informativo, task force territoriali etc.); iii) gli interventi di semplificazione e facilitazione delle procedure; 2) indagare la conoscenza e il grado di soddisfazione dei beneficiari del PON Legalità (2014-2020) circa gli strumenti e le azioni di Comunicazione implementati dall'Amministrazione.

Alla chiusura dell'indagine sono state raccolte 79 risposte valide, facenti capo a 75 enti e 88 progetti, che rappresentano rispettivamente il 30% dei beneficiari e il 27% dei progetti finanziati dal PON Legalità 2014-2020<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Il tasso di risposta ottenuto è stato considerato soddisfacente dal valutatore e in linea con il target di risposta da esso prefissato: rispetto alla rappresentatività dei rispondenti per Asse di appartenenza, si osserva che per l'Asse 1 ha risposto la totalità dei beneficiari interessati, per gli Assi 2, 3 e 4 ha risposto un numero consistente di beneficiari (rispettivamente il 57%, il 42% e il 34% sul totale), per gli assi 5 e 7 il tasso di risposta è stato più modesto (rispettivamente il 5% e il 16% sul totale). Ne discende che i risultati del questionario relativi ai primi quattro Assi possono considerarsi rappresentativi dei beneficiari dell'Asse di riferimento. La presente analisi considera anche le risposte fornite sui progetti dell'Asse 7, anche se in questo caso le percezioni raccolte non sono rappresentative della totalità dei beneficiari dell'Asse. Nel caso dell'Asse 5, per il quale sono pervenute risposte solamente su tre progetti, si è ritenuto, invece, di non includerlo nelle analisi.

### 3.2.1 Valutazione dei processi di attuazione del PON

Quali sono i punti di forza e gli elementi di ostacolo relativi all'attuazione del programma?

#### Risposta alla domanda di valutazione

Al 31.12.2021 (orizzonte temporale di riferimento della valutazione di questo ambito), il Programma presentava un livello di impegni e pagamenti pari rispettivamente al 57% e al 46% delle risorse disponibili. Tutti i progetti risultavano in corso, registrando in alcuni casi dei ritardi rispetto alle date di conclusione originariamente previste dagli stessi. Il percorso di valutazione ha, in primo luogo, consentito di mettere in evidenza i principali **elementi che hanno comportato rallentamenti sulle tempistiche di attuazione dei progetti**. Questi sono legati, da un lato, alla debolezza strutturale dei Beneficiari (relativa in particolare, come descritto in seguito, alla loro capacità progettuale e attuativa, la scelta dei fornitori e, talvolta, anche al sottodimensionamento di organico, ad esempio nel caso di amministrazioni locali), e, dall'altro, ad un sovraccarico sull'organico a livello centrale particolarmente avvertito nel caso dell'Ufficio Controlli (dove la mole di lavoro è amplificata dalle molteplici procedure in cui si articolano i singoli progetti ed alla correlata documentazione di spesa). Va inoltre ricordato che nel corso delle diverse rimodulazioni il Programma ha visto un importante incremento della dotazione finanziaria (da 380 milioni di euro nel 2015 a 692 milioni di euro nel 2020), comportando pertanto un aumento delle risorse da impegnare e spendere e un carico di lavoro aggiuntivo sulla struttura rispetto a quanto originariamente previsto in fase di Programmazione.

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

Nello specifico:

- la **limitata capacità amministrativa** dei beneficiari ha portato spesso a difficoltà nell'internalizzare in maniera adeguata le procedure amministrative proprie del PON (es. indicazioni del SI.GE.CO. e delle linee guida per i beneficiari; sistema di monitoraggio rafforzato; scelta del circuito finanziario da adottare) e a gestire in maniera corretta le diverse fasi che contraddistinguono l'attuazione, dalla fase di definizione delle operazioni alla rendicontazione (anche per problemi di carenza di personale). Questo ha comportato l'allungamento dei tempi di individuazione e ammissione a finanziamento delle operazioni (in particolare per quelle afferenti ad alcune azioni dell'Asse 4 e dell'Asse 7)<sup>13</sup>, la necessità di un'assistenza tecnica continua nella fase realizzativa dei progetti e situazioni di ritardo dal punto di vista dell'avanzamento finanziario;

<sup>13</sup> Le analisi hanno evidenziato questo elemento in particolare per le procedure negoziali

- la **scelta dei fornitori** da parte dei beneficiari non è sempre stata agevole, così come non sempre è stata decisiva la **scelta di ricorrere alle procedure CONSIP**, che, piuttosto, in qualche caso ha comportato notevoli rallentamenti.

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

### 3.2.2 Valutazione dell'efficacia degli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode

*Gli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode si sono rivelati efficaci?*

#### Risposta alla domanda di valutazione

Lo **strumento per la valutazione dei rischi di frode** utilizzato nell'ambito del PON Legalità si è **rivelato efficace alla mitigazione di tali rischi**. Infatti, i soggetti incaricati della valutazione hanno espresso soddisfazione non solo rispetto all'utilità dello strumento, ma anche, più in generale, all'impostazione strutturata di questa attività così come regolata nella Programmazione 2014-2020, che si discosta da quanto previsto nella Programmazione precedente. Anche dal punto di vista gestionale, l'indagine ha fatto emergere un aspetto virtuoso che riguarda l'utilizzo dello strumento come **un costante monitoraggio dei rischi, e non come un adempimento formale** da realizzare in un periodo di tempo circoscritto.

### 3.2.3 Valutazione della coerenza e complementarietà: l'approccio integrato PON/POR

*È stato favorito un approccio integrato del PON legalità 2014-2020 con altri programmi operativi?*

#### Risposta alla domanda di valutazione

La **promozione di un approccio integrato tra il PON e i POR** (attraverso l'attivazione di Protocolli d'intesa siglati da Ministero dell'Interno e Regioni del mezzogiorno) è stata individuata dal valutatore come un punto di forza nella gestione del PON. Le analisi valutative hanno fatto emergere come, al verificarsi di determinate condizioni, **il Protocollo d'Intesa possa essere uno strumento in grado di promuovere/rafforzare l'adozione di un approccio integrato di gestione delle risorse**. Tale strumento è risultato, infatti, efficace nel generare

**occasioni di dialogo e confronto a livello inter-istituzionale funzionali a stimolare**, tra le altre cose, il rafforzamento delle competenze, la collaborazione con tutti gli attori territoriali e, più in generale, il consolidamento del governo regionale nel suo ruolo di snodo e di coordinamento all'interno della filiera della governance. In questo contesto, l'acquisizione/il rafforzamento della modalità di gestione integrata delle risorse risulta più facilmente acquisibile e assimilabile.

### 3.2.4 La riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari

*Quanto e fino a che punto il sistema informativo e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i beneficiari?*

#### Risposta alla domanda di valutazione

Durante l'attuazione del PON **sono stati introdotti diversi strumenti e procedure finalizzati a ridurre il carico amministrativo in capo ai beneficiari** nella logica di una maggiore efficienza e semplificazione del Programma. Quelli che assumono rilievo ai fini valutativi sono riconducibili a tre fattispecie: (i) l'adozione di Opzioni di costo semplificato (artt. 67 e 68 Reg. (UE) n. 1303/2013) a partire dal 2018; (ii) l'attivazione di task force territoriali attraverso il servizio di Assistenza Tecnica, sempre a partire dal 2018; (iii) l'introduzione del sistema informativo "ERA" avvenuta all'inizio del 2022. Tali fattispecie sono state oggetto di un'analisi valutativa basata sui risultati di un'intensa attività di campo che ha coinvolto l'intera platea dei beneficiari (attraverso un questionario somministrato con metodo CAWI<sup>14</sup>), un'ulteriore selezione di questi (attraverso un focus group mirato) e il personale dell'Amministrazione (tramite interviste dirette).

Il quadro di sintesi di tali analisi rimanda ad un Programma che vede un complesso di adempimenti amministrativi in capo ai beneficiari che, associato ad una loro capacità amministrativa mediamente limitata (come menzionato in precedenza nel presente documento), rallenta l'attuazione dei progetti, soprattutto dal punto di vista finanziario laddove la fase di rendicontazione delle spese risulta quella più critica. Gli sforzi compiuti dall'Amministrazione nel corso del tempo hanno avuto il pregio di offrire strumenti concreti (le Opzioni di costo semplificato e il Sistema Informativo ERA) ovvero forme di supporto (su tutte le task force territoriali) **che hanno generato effetti positivi anche se non sempre risolutivi.**

Più in dettaglio, **le Opzioni di costo semplificato** in fase di rendicontazione, laddove applicate, **hanno portato ad un tangibile effetto positivo** sia dal lato dei beneficiari che da quello dell'Amministrazione soprattutto in fase di controllo della spesa. **Si evidenzia, tuttavia, che si tratta, per la natura degli interventi finanziati dal Programma, di uno strumento poco**

<sup>14</sup> Complessivamente il 30% dei beneficiari a cui è stato somministrato il questionario ha risposto a tutte le domande proposte.



**utilizzato** all'interno del parco progettuale, trovando riscontro principalmente nell'ambito del FSE, in progettualità dell'Asse 4, in ragione di Avvisi Pubblici che prevedevano esplicitamente ai fini della rendicontazione l'utilizzo di opzioni di semplificazione, a cui si aggiungono progettualità isolate negli Assi 5 e 7. **L'utilizzo limitato si spiega con l'eterogeneità di tipologie di intervento finanziate dal Programma, che nella maggior parte dei casi prevedono attività difficilmente riconducibili ad un modello di costo standardizzabile, soprattutto per le linee di intervento attivate attraverso il FESR** (si pensi ad es. agli interventi sul tema della videosorveglianza dell'Asse 2 piuttosto che agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati previsti nell'Asse 3).

**Le Task force territoriali**, sebbene non siano propriamente inquadrabili come uno strumento di riduzione degli oneri amministrativi in senso stretto<sup>15</sup>, hanno consentito di sviluppare un positivo modello di avvicinamento tra i beneficiari e le strutture amministrative del Programma impattando positivamente nella fluidificazione dei processi amministrativi come confermato sia dai beneficiari, che ne hanno apprezzato l'impatto lungo tutte le fasi progettuali, che da parte dell'Amministrazione che ha potuto usufruire di un interlocutore diretto che facesse anche da filtro con i beneficiari stessi. Anche se permangono situazioni in cui l'intervento delle task force non è stato risolutivo<sup>16</sup>, **il giudizio nel complesso è certamente positivo e questo modello andrebbe in futuro, se possibile, replicato anche al di fuori dell'ambito della programmazione comunitaria ed entrare nella gestione ordinaria.** In tal senso, la possibilità per il futuro ciclo di programmazione 2021-2027, di accompagnare il PON con un Programma Complementare (POC) in cui far confluire risorse destinate anche a beneficiari territoriali (esclusi, invece dal prossimo PON), potrebbe costituire occasione quantomeno per confermare il supporto offerto dalle Task force territoriali, così da non disperdere una buona prassi che si è sviluppata all'interno dell'attuale Programma.

**Sul nuovo sistema informativo ERA** (Electronic Reporting Automation), considerata la sua solo recente implementazione, **risulta prematuro esprimere un giudizio.** Il sistema risulta, infatti, ancora poco utilizzato e, sebbene apprezzato da chi vi ha avuto accesso, la sua introduzione nella fase conclusiva dei progetti si è rivelata per diversi beneficiari come un appesantimento ulteriore della loro attività gestionale. Un'effettiva valutazione potrà essere possibile solo dopo che sarà trascorso un periodo di tempo sufficiente ad estendere l'utilizzo del nuovo sistema informativo ad una più ampia platea di beneficiari e quindi anche di fattispecie progettuali, stante l'eterogeneità di tipologie di intervento finanziate dal Programma.

---

<sup>15</sup> Per strumenti di riduzione degli oneri amministrativi si intendono qui procedure e modelli standard applicabili in autonomia dai beneficiari e definiti con lo specifico intento di semplificare i processi amministrativi

<sup>16</sup> Come rilevato nel Rapporto sulla capacità di governance – parte 1, sebbene l'intervento delle task force abbia costituito una risposta efficace ai ritardi nella gran parte dei casi, permangono delle situazioni in cui il loro intervento non è stato risolutivo (in particolare nei casi dei ritardi attuativi registrati sull'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere a tutte le esigenze degli Enti Locali beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha inciso pesantemente sulle criticità riscontrate dalle Prefetture beneficiarie nell'attuazione dei progetti).

### 3.2.5 Focus sul Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)

*Qual è lo stato di avanzamento nell'implementazione del PRA e in quale misura le azioni implementate hanno contribuito al miglioramento delle criticità esistenti?*

La struttura del PRA è costruita intorno al *concetto di macro-attività*, che riguarda le fasi di gestione, per ciascuna delle quali sono state qualificate le principali *criticità*, concernenti essenzialmente i tempi e la complessità delle procedure. Su questa base sono stati definiti gli *interventi di rafforzamento amministrativo* e i correlati *obiettivi di miglioramento*, da monitorare con un articolato sistema di indicatori.

Dalle evidenze rilevate, risulta che **le misure del PRA sono state tutte attuate e le attività realizzate hanno contribuito a migliorare alcune problematiche, ad esempio sul versante dei controlli, sostenendo l'attuazione dei progetti nel territorio grazie alle già menzionate task force e al tutoring.**

In sintesi, le misure hanno riguardato:

- **Interventi di semplificazione**, mediante riorganizzazione del sito, supporto metodologico rivolto a beneficiari e funzionari amministrativi sulla gestione delle fasi progettuali, adozione dell'Opzione di costo semplificato (strumento che però ha avuto poche applicazioni, come specificato nel paragrafo precedente), monitoraggio e sostegno all'attività di controllo (attività che ha registrato dei miglioramenti, grazie anche al supporto dell'Assistenza Tecnica);
- **Interventi sul personale**, per rafforzare le competenze degli uffici preposti alla gestione e al controllo del Programma, con corsi e seminari su varie tematiche e attività di *training on the job*;
- **Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni**, sicuramente le misure più importanti rivolte ai beneficiari, attraverso: il cosiddetto "monitoraggio rafforzato", con piani annuali di attuazione, task force territoriali e tutoring rivolti ai beneficiari territoriali (servizi dell'AT percepiti come utili ed efficaci); la progettazione e lo sviluppo del sistema informativo ERA (entrato in funzione nel 2022, per il quale sono percepite potenzialità di semplificazione, ancora da concretizzarsi). Da citare anche la previsione di strumenti di attuazione del Codice di condotta del partenariato, di cui è responsabile l'AdG del PON Governance e Capacità istituzionale, dove risultano realizzate alcune attività.

Rispetto a tali interventi, è opportuno citare dei fattori di contesto che hanno influito sul percorso di attuazione. Tra i più rilevanti si citano, la riprogrammazione del 2018 che ha comportato un maggiore numero e complessità dei progetti e l'emergenza Covid-19, che ha richiesto vari adattamenti.

In ogni caso, **permangono alcuni ambiti di criticità ed è tuttora segnalata dai beneficiari una complessità procedurale**, soprattutto nella fase di attuazione e di selezione del soggetto attuatore. Occorre inoltre segnalare alcune **differenze per Asse** emerse rispetto al

conseguimento degli obiettivi di riduzione dei tempi procedurali, ambito dove influisce la capacità amministrativa dei beneficiari, come confermato anche dagli indicatori di efficienza amministrativa appositamente calcolati: infatti, l'indicatore sul "tempo medio di controllo" risulta più elevato per gli assi 3, 4 e 7, caratterizzati da progetti parcellizzati a livello territoriale e che richiedono una complessa interazione con i beneficiari per richieste di chiarimento e integrazione.

### 3.2.6 Valutazione sulla Strategia di Comunicazione

Quali strumenti sono stati prioritariamente impiegati nell'ambito della Strategia di comunicazione del Programma e qual è il giudizio che ne danno i beneficiari?

In che misura i beneficiari sono a conoscenza delle azioni co-finanziate dal Programma e quanti di loro percepiscono di contribuire a diffondere le informazioni del Programma?

**La scelta degli strumenti prioritariamente utilizzati nell'ambito della Strategia di comunicazione appare coerente con le fasi di attuazione del Programma** e, di conseguenza, con gli obiettivi comunicativi pertinenti in ciascuna di esse. Se nei primi due anni di implementazione i principali sforzi si sono concentrati sulla creazione del sito web e la realizzazione di eventi territoriali per far conoscere il Programma e le opportunità di finanziamento ad esso connesse, nelle ultime annualità gli strumenti di comunicazione principalmente attivati sono stati i canali social, alimentati anche da una significativa produzione di materiali audio visivi, nell'intento di divulgare le informazioni sulle azioni finanziate e sensibilizzare circa i risultati da esse conseguiti, insieme alla realizzazione di seminari e workshop di supporto ai beneficiari effettivi.

Dalla valutazione effettuata attraverso un'indagine svolta dal Valutatore presso i beneficiari del Programma emergono **diversi elementi che consentono di esprimere un giudizio complessivamente positivo rispetto all'implementazione della Strategia di Comunicazione.**

In primo luogo, dall'indagine svolta presso i beneficiari del Programma<sup>17</sup> emerge che i **rispondenti si ritengono in gran parte informati sia circa le azioni co-finanziate dal PON sia rispetto al ruolo dei Fondi Strutturali di Investimento Europei (SIE).** Il 66% dei beneficiari che hanno risposto all'indagine si ritiene, infatti, molto o abbastanza informato circa le azioni cofinanziate dal PON e il 71% circa il ruolo dei Fondi SIE. I rispondenti delle Amministrazioni centrali ed organi dipendenti si dichiarano in quasi la totalità dei casi<sup>18</sup> molto o abbastanza informati. Con riferimento agli ambiti di intervento del Programma, i beneficiari finanziati attraverso gli assi di inclusione sociale (Assi 3, 4 e 7), mostrano una minore

<sup>17</sup> Alla chiusura dell'indagine sono state raccolte 79 risposte, facenti capo a 75 enti e 88 progetti, che rappresentano rispettivamente il 30% dei beneficiari e il 27% dei progetti finanziati dal PON Legalità 2014-2020.

<sup>18</sup> 8 rispondenti su 9 totali appartenenti a questa categoria.

consapevolezza di quanto finanziato dal Programma in termini di contrasto alla corruzione e di presidio tecnologico del territorio (tematiche affrontate dagli Assi 1 e 2), e di miglioramento delle competenze della PA (tematica su cui si focalizza l'Asse 5).

I buoni risultati complessivi circa la conoscenza del Programma sembrano essere in gran parte generati dall'utilizzo di un buon sito web del PON. **Il sito web risulta, coerentemente con gli obiettivi della Strategia, lo strumento utilizzato con maggiore frequenza** dai beneficiari per il reperimento di informazioni sul Programma, con la quasi totalità dei rispondenti all'indagine che dichiara di utilizzarlo (72 beneficiari su 79 rispondenti) e circa due beneficiari su cinque (30 in totale) che affermano di visitarlo almeno una volta al mese<sup>19</sup>. Da un'analisi specifica del sito web, si conferma la **semplicità di individuazione del sito del Programma e la presenza di tutte le relative informazioni di rilievo**. La pagina "Comunicazione" del sito, tra tutte quelle "di primo livello", è quella con la frequenza di rimbalzo<sup>20</sup> inferiore (14% nel 2021), indicando come la gran parte degli utenti che hanno visualizzato per prima questa pagina, hanno poi proseguito la navigazione all'interno del sito anziché uscire. Questo è da considerarsi senz'altro come un segnale positivo dell'efficacia dei contenuti comunicativi trasmessi tramite il sito, che invogliano il visitatore a informarsi ulteriormente. Seppur con una minore frequenza, si registra una fruizione comunque significativa degli eventi e dei materiali informativi cartacei, utilizzati da poco più della metà dei beneficiari intervistati.

In quanto alla comunicazione verso il grande pubblico, condotta dai beneficiari, le analisi evidenziano la presenza di margini di miglioramento. **Dall'indagine emerge, in primo luogo, una buona soddisfazione dei beneficiari rispetto agli strumenti di supporto operativo forniti per l'adempimento degli obblighi di comunicazione messi a disposizione dall'AdG:** la quasi totalità dei beneficiari che conosce le Linee guida agli obblighi di comunicazione (62 beneficiari) e il Manuale di identità visiva (37 beneficiari), considera entrambi gli strumenti molto o abbastanza utili<sup>21</sup>. **La stragrande maggioranza dei beneficiari dei progetti partecipanti all'indagine ritiene di avere contribuito a diffondere le informazioni del Programma.** Il 71% dei rispondenti dichiara di avere contribuito "molto" o "abbastanza" alla diffusione di informazioni sul PON Legalità, specialmente la totalità degli Enti del terzo settore e la stragrande maggioranza (78%) delle Amministrazioni centrali. **Tuttavia, il 24% del campione ha contribuito poco ed il 5% non ha mai svolto attività di comunicazione.** Tra gli strumenti di comunicazione più frequentemente utilizzati per informare e sensibilizzare il pubblico in merito alla realizzazione dei progetti finanziati dal PON Legalità, si evidenzia una pagina dedicata sul proprio sito web (42% dei rispondenti), Facebook (41%), cartellonistica ed affissioni (38%) ed incontri e seminari (35%).

---

<sup>19</sup> Utilizzano il sito web ulteriori 42 beneficiari che dichiarano di visitarlo raramente (meno di una volta al mese).

<sup>20</sup> La frequenza di rimbalzo indica la percentuale di sessioni di una sola pagina, ossia di sessioni in cui la persona esce dal sito dalla stessa pagina in cui è entrata.

<sup>21</sup> 16 beneficiari dichiarano di non conoscere i due documenti.

## 4 Avanzamento dell'attività di valutazione

Durante l'attuazione del PON Legalità 2014-2020, sono stati affidati due servizi di valutazione.

Il primo per la **Valutazione di efficacia dell'attuazione del Programma Operativo Nazionale Legalità 2014-2020** (realizzata da Fondazione Giacomo Brodolini, 2019).

Il secondo per la **Valutazione indipendente del Programma Operativo Nazionale "Legalità" 2014-2020**, affidata al RTI PTSCLAS PTSCLAS S.p.A. – IRS Istituto per la ricerca sociale soc.coop – Consorzio MIPA. Il servizio ha preso avvio il 01/10/2021 e si concluderà il 30/06/2023.

Si riporta a seguire l'elenco delle attività di valutazione (realizzate e di prossimo avvio) rientranti in questo secondo Servizio.

### Valutazioni intermedie sui risultati del Programma:

- Rapporto sul rafforzamento amministrativo della Pubblica Amministrazione (dicembre 2021, concluso)
- Rapporto sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi (dicembre 2021, concluso)
- Rapporto sul potenziamento dell'inclusione sociale (dicembre 2022, concluso)

### Valutazioni sugli aspetti amministrativi-gestionali del Programma:

- Rapporto sulla capacità di governance – parte 1 (marzo 2022, concluso), che include:
  - Valutazione dei processi di attuazione del PON
  - Valutazione dell'efficacia degli strumenti adottati per mitigare il rischio di frode
  - Valutazione della coerenza e complementarietà: l'approccio integrato PON/POR
- Rapporto sulla capacità di governance – parte 2 (giugno 2022, concluso), che include:
  - Valutazione sulla riduzione degli oneri amministrativi dei beneficiari
  - Focus sul Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)
  - Valutazione sulla Strategia di Comunicazione
- Addendum al Rapporto sulla capacità di governance – Analisi dell'Avanzamento (luglio 2022, concluso), che include:
  - La valutazione dell'avanzamento del PON nel suo complesso
  - L'analisi dell'avanzamento dei singoli Assi

Entro la conclusione del servizio (giugno 2023) **verrà realizzata un'ulteriore valutazione sul Programma**, che conterrà sia una componente di valutazione operativa (l'aggiornamento sulla base dei dati di monitoraggio al 31.12.2022, dell'analisi dell'avanzamento procedurale,

finanziario e fisico del PON e un ulteriore approfondimento sulla Strategia di Comunicazione del PON), sia una componente strategica (nello specifica volta ad analizzare il contributo del PON agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).

Al fine della stesura della presente Relazione sono stati considerati sia gli esiti del primo Rapporto, realizzato nel 2019, sulla Valutazione di efficacia dell'attuazione del Programma Operativo Nazionale Legalità 2014-2020<sup>22</sup> sia tutti i Rapporti conclusi rientranti nel secondo Servizio di valutazione.

I Rapporti di valutazione conclusi (e le relative sintesi non tecniche) sono pubblicati sul sito web del Programma, nella pagina dedicata alla Valutazione al seguente link: <https://ponlegalita.interno.gov.it/valutazione>.

---

<sup>22</sup> Gli esiti di questo rapporto sono stati tenuti in considerazione per le valutazioni successive, che quindi hanno aggiornato e arricchito le risultanze emerse dallo stesso.

## 5 Conclusioni

### Un bilancio dei risultati raggiunti dal Programma

Il **PON Legalità 2014-2020**, attraverso i vari Assi prioritari, **sta favorendo le condizioni che favoriscono la legalità, rafforzando contestualmente la capacità di intervento delle PA preposte ai controlli su frodi e fenomeni criminali, il tessuto produttivo e l'economia sociale.**

Le valutazioni svolte hanno messo in luce i primi risultati che si sono concretizzati sui diversi ambiti di intervento<sup>23</sup>, sintetizzati di seguito.

Prime evidenze hanno rilevato un rafforzamento amministrativo nell'azione di contrasto alle frodi, alla corruzione e ai fenomeni criminali (interventi perseguiti attraverso gli Assi 1 e 5). Sono, infatti, osservabili una maggiore **capacità di analisi della P.A.** e un **aumento dell'efficienza nei processi amministrativi delle indagini, che si traducono in rafforzamento della capacità di prevenzione dei reati.** Tali risultati sono stati innescati da: i) una maggiore tempestività nell'accesso all'informazione da parte della PA (facilitata ad esempio per gli operatori di polizia dalla possibilità di avviare denunce e consultare archivi "in mobilità", senza doversi recare in ufficio), ii) la possibilità di analizzare maggiori quantità di dati (per INPS ad esempio i controlli su milioni di domande di accesso a prestazioni assistenziali sono più veloci, fattore che consente di bloccare più rapidamente l'erogazione delle prestazioni a imprese o cittadini che non ne hanno diritto); iii) la possibilità di focalizzare l'attività di indagine sui casi più critici grazie all'interoperabilità tra archivi e basi dati di enti diversi e all'utilizzo di strumenti di analisi intelligente (ad esempio, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli può concentrare le attività di verifica sui concessionari di gioco che presentano indici di rischio più elevati, aumentando la capacità di controllo e di individuazione preventiva di comportamenti anomali di concessionari e giocatori).

Particolare attenzione è rivolta dal Programma allo sviluppo delle condizioni di legalità e sicurezza come preconditione per la riduzione dei divari economici tra le diverse aree del Paese, e, da questo punto di vista, grazie all'intervento sui sistemi produttivi (oggetto degli interventi finanziati a valere sull'Asse 2), è osservabile oltre ad un generale **rafforzamento del presidio nelle aree oggetto di intervento**, anche un **potenziamento della capacità interpretativa dei fenomeni criminali in queste aree.** Questi risultati sono stati possibili grazie a: i) l'attivazione di scambi mirati di informazioni con le Forze dell'Ordine<sup>24</sup>; ii) maggiori possibilità, per le Forze dell'Ordine, di realizzare un'azione di raccolta e sistematizzazione

<sup>23</sup> I risultati di lungo periodo e gli impatti degli interventi saranno osservabili solo in un momento successivo, in seguito al completamento di tutti gli interventi e dopo che sarà intercorso diverso tempo dalla loro conclusione.

<sup>24</sup> Ad esempio, in occasione di un evento internazionale (Universiadi 2019), le immagini riprese nell'area portuale di Napoli (Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale – ADSP) sono state anche oggetto di uno scambio mirato attivato con la Questura di Napoli.

centralizzata di immagini e dati, provenienti anche da soggetti diversi; iii) una maggiore tempestività nell'attivazione degli operatori grazie alla presenza di applicativi software associati ai sistemi di videosorveglianza, che attivano forme di *alert* automatizzati.

L'inclusività è un ulteriore aspetto che il Programma ha promosso in modo concreto, agendo su più fronti. Tra questi, il PON sta contribuendo **al riutilizzo per fini sociali di beni confiscati alla criminalità**. Gli investimenti realizzati attraverso il PON (Asse 3) sui beni confiscati si distinguono, infatti, da altre iniziative su questi beni, per un preciso **focus sull'inclusione di categorie di soggetti particolarmente sensibili**. Le condizioni per l'effettivo ed efficace utilizzo dei beni e degli spazi riqualificati, aspetto dirimente, sono state create attraverso **l'instaurazione di alleanze territoriali** volte ad individuare i destinatari dei beni<sup>25</sup>.

Con riferimento al sostegno fornito dal Programma al rafforzamento dell'economia sociale, (attraverso l'Asse 4), si osservano: i) un **aumento delle competenze gestionali delle PMI finanziate** attraverso il coinvolgimento del personale delle imprese sociali stesse in attività formative teoriche e pratiche<sup>26</sup>; ii) un **contributo concreto del Programma al contrasto ai fenomeni del racket e dell'usura**<sup>27</sup>, reso possibile da un alleggerimento delle barriere alla denuncia di racket e usura, che consistono, da un lato, nel timore degli operatori di non riuscire a sostenere il percorso verso il reintegro nelle attività legali e la paura di ritorsioni e, dall'altro, nella mancanza di conoscenza dei servizi sul territorio e degli strumenti istituiti a favore delle vittime di racket e usura che intendono denunciare.

In merito al sostegno ai migranti e alle categorie svantaggiate (promosso congiuntamente attraverso le misure dell'Asse 4 e dell'Asse 7), non è al momento possibile, non essendo ancora pienamente conclusi i progetti finanziati, cogliere a pieno gli effetti sui destinatari finali; tuttavia, vista l'attenzione posta nella fase di disegno degli interventi finanziati, declinati sulla base di un'analisi preliminare dei fabbisogni, si ritiene che **il PON abbia un elevato potenziale di contribuire all'inclusione sociale** sotto diversi aspetti, da quelli più strettamente personali (quali autostima, riscatto sociale, sentirsi parte di una comunità, miglioramento della qualità della vita) a quelli della crescita e dell'inserimento (quali inserimento e reinserimento scolastico, formazione e inserimento lavorativo,

---

<sup>25</sup> Per esempio, a San Giorgio a Cremano il Comune ha attivato, attorno al Centro anti violenza realizzato in due immobili confiscati alla mafia, una rete di supporto e protezione sul territorio per donne e per i loro figli minori, coinvolgendo i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione integrata dei servizi sociali territoriali.

<sup>26</sup> Nell'ambito del progetto realizzato dalla cooperativa *Nuova Cooperazione Organizzata. Consorzio di Cooperative - Cooperativa Sociale*, ad esempio, è stato delineato un percorso di sostegno - rivolto a organismi senza scopo di lucro (Onlus, Enti del Terzo Settore e Imprese Sociali) che gestiscono, o sono in procinto di gestire, beni confiscati alla criminalità organizzata - che prevedeva: analisi, individualizzata e di sistema, dei fabbisogni di sviluppo aziendale; formazione/acquisizione di competenze gestionali e imprenditoriali; consulenza su progetti di sviluppo singoli e di rete; tutoraggio nei progetti di sviluppo aziendali innestati in un'azione generale di rafforzamento della rete.

<sup>27</sup> Ad esempio, in Campania il progetto realizzato da Impresa Rete per la legalità della Campania ha preso in carico 52 operatori economici vittime di racket e usura, superando così i 50 destinatari attesi, la maggior parte dei quali sono stati accompagnati alla denuncia nel periodo di attivazione del progetto. Di questi, 40 hanno già avuto accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.



imprenditorialità) fino a quelli che attengono alla collettività (integrare, non escludere, partecipare).

Apprezzabile è stato, inoltre, il sostegno del Programma in risposta alla pandemia di Covid-19 (con il finanziamento, nell'ambito dell'Azione 4.3.1, un'azione di contrasto all'emergenza sanitaria da COVID-19 e di supporto ai soggetti coinvolti) e alla situazione legata al conflitto in Ucraina (con l'attivazione nell'ambito dell'Azione 7.1.1 di misure emergenziali in supporto dei profughi ucraini).

Spostando l'attenzione sugli aspetti legati alla gestione del Programma, le valutazioni hanno fatto emergere alcuni **elementi di criticità cui l'Amministrazione ha dovuto far fronte nel corso dell'attuazione**, principalmente connessi a ritardi attuativi dei beneficiari dovuti a:

- una limitata capacità amministrativa (con dinamiche differenti per Asse) che ha portato ad una difficoltà dei beneficiari stessi a internalizzare le procedure (ad esempio rispetto all'utilizzo dei format di documentazione di spesa, o alla scelta del circuito finanziario);
- difficoltà nella scelta dei fornitori e nel ricorso alle procedure CONSIP;
- l'onerosità delle procedure di rendicontazione;
- la pandemia di COVID-19, che ha impattato in particolare sulla continuità dei procedimenti, dati i cambiamenti intervenuti nelle condizioni di operatività delle strutture amministrative;
- la carenza di personale dedicato ai progetti.

A fronte di tali ritardi, si è rilevata un'elevata attenzione dell'Autorità di Gestione alle difficoltà attuative riscontrate dai beneficiari e, conseguentemente, una **forte reattività dell'Autorità stessa nell'individuare misure per sostenere e facilitare l'attuazione**. Tra queste in particolare si ricordano:

- la scelta di affiancare i beneficiari attraverso task force territoriali, giudicate strategiche dai beneficiari intervistati, e che il valutatore ritiene una buona pratica da rafforzare anche per il prossimo periodo di programmazione;
- l'introduzione del monitoraggio rafforzato, che a parere del valutatore facilita la sorveglianza, ma incontra alcune resistenze da parte dei beneficiari e sul quale può essere fatta qualche riflessione di adattamento;
- l'evoluzione del sistema informativo, in chiave più specifica per il PON, che dovrebbe agevolare da ora in avanti le procedure di gestione e sorveglianza.

### Gli apprendimenti per il ciclo di programmazione 2021-2027

I rapporti di valutazione forniscono delle indicazioni per la prossima programmazione, sia di tipo strategico che di tipo operativo; si riportano qui le principali specificando il seguito dato alle stesse:

- Facendo riferimento a quanto realizzato dal Programma nell'ambito del rafforzamento amministrativo della PA e dell'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi, il valutatore ha rilevato che il ruolo del Ministero dell'Interno può diventare strategico nella **costruzione progressiva di un ecosistema di enti per la legalità** (che coinvolga le Forze dell'Ordine e le altre pubbliche amministrazioni) e che questo può essere perseguito attraverso ad esempio due azioni principali: i) **perseguire nel rafforzamento della interoperabilità tra le banche dati di diverse amministrazioni** coinvolte nel rispetto della legalità, accompagnando l'innovazione con una convergenza delle strategie e delle azioni, mediante l'adozione di protocolli e accordi tra le amministrazioni stesse; ii) **promuovere ulteriormente strumenti di intelligenza artificiale** che consentono analisi di grandi quantità di dati (Machine Learning, Computer Vision per i flussi video, analisi Big Data, ecc.).

L'Autorità di Gestione, in merito, precisa che le linee di intervento del Programma 2021-2027 (recentemente approvato) sono state definite in aderenza alle indicazioni «strategiche» formulate dal Valutatore.

- Nell'ambito del monitoraggio del PON, il valutatore ha suggerito che sarebbe opportuno **rafforzare il sistema di monitoraggio prevedendo**, oltre agli indicatori a livello di Programma, **anche indicatori specifici a livello di progetto** volti a rilevare i cambiamenti di breve termine osservati dai beneficiari.

A tal proposito, l'Autorità di Gestione specifica che gli indicatori del nuovo Programma saranno integrati da indicatori a livello di ciascun progetto, tesi a misurarne il contributo alle direttrici strategiche del PN.

- Riguardo alla governance sull'attuazione del futuro PRIGA, il valutatore ha evidenziato la necessità di **impostare processi di monitoraggio ancora più efficaci rispetto a quanto fatto sull'attuale PRA**, con l'attenzione a garantire la periodica rilevazione dei valori raggiunti dagli indicatori di monitoraggio al fine di poter verificare l'evoluzione nel tempo e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei tempi procedurali.

A riguardo, l'Autorità di Gestione conferma che le misure di rafforzamento della capacità amministrativa previste per il prossimo ciclo di programmazione sono fortemente ancorati ai cambiamenti attesi nel contesto organizzativo e procedurale e monitorati mediante specifici indicatori.

- Con riferimento al tema della semplificazione e delle procedure di acquisto, il Valutatore suggerisce di: i) **promuovere un maggiore coordinamento di tipo strategico tra l'AdG del Programma e la CONSIP** per definire ex-ante le finalità e i contenuti delle procedure

di gara che saranno previste per l'attuazione degli interventi finanziati; ii) **verificare la fattibilità di una Convenzione Consip con risorse dedicate in via esclusiva alla progettazione comunitaria/di Programma**, finalizzata ad evitare uno dei problemi verificatisi nel periodo 2014-2020 e determinato all'esaurimento delle risorse sulle Convenzioni alle quali le Amministrazioni coinvolte hanno aderito.

L'Autorità di Gestione precisa in merito che la selezione dei fornitori da parte dei Beneficiari rivestirà un aspetto di particolare attenzione da parte dell'AdG.