
VALUTAZIONE EX ANTE
P.O.N. “SICUREZZA PER LO SVILUPPO – OBIETTIVO CONVERGENZA”
2007/2013



Luglio 2007

INDICE

INTRODUZIONE	3
1 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI	7
1.1 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELL'ANALISI DEI BISOGNI CHE NE CONSEGUE.	7
1.2 VALUTAZIONE DELLA RILEVANZA DEGLI OBIETTIVI DEL PO RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI.	11
2 VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA	15
2.1 VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI E DELLE PRIORITÀ STRATEGICHE	15
2.2 VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA	19
2.3 VALUTAZIONE DEL RISCHIO DELLE LINEE DI AZIONE PROGRAMMATE	23
2.4 VALUTAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO.....	24
3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE	27
3.1 VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA LOGICA DI INTERVENTO DEL PON E DELLE PRIORITÀ CON GLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL QSN	27
3.2 VALUTAZIONE DELLA COERENZA PROGRAMMATICA DELLA STRATEGIA CON GLI ORIENTAMENTI STRATEGICI COMUNITARI E L'IMPATTO POTENZIALE SUGLI OBIETTIVI DI LISBONA	29
4 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI INDICATORI PER LA MISURAZIONE DEI RISULTATI ATTESI DEL PON	35
5 VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI	38
6 SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX-ANTE E DEI PRINCIPALI RISULTATI RAGGIUNTI	49

*“Quanto al futuro,
ciò che conta non è prevederlo
ma assicurare che ci sia”
Antoine de Saint-Exupéry¹*

INTRODUZIONE

Lo scopo della Valutazione ex-ante, come indicato nell’art. 48 del Regolamento 1083/2006², è fornire un quadro conoscitivo finalizzato ad ottimizzare l’allocazione delle risorse e a migliorare la coerenza e la qualità della programmazione, operando in itinere ed al fianco dello stesso processo di programmazione.

Dal punto di vista dell’approccio e del metodo di lavoro, quindi, il processo di Valutazione ex-ante (da ora in poi VexA) del “PON Sicurezza per lo 2007/2013” ha costituito allo stesso tempo:

- un **processo interattivo**, in cui il Valutatore ha lavorato a stretto contatto con le autorità responsabili della programmazione, alimentando con esse uno scambio informativo continuativo;
- un **processo iterativo**, poiché le raccomandazioni del Valutatore sono state via via accolte, nel corso del processo di redazione ed affinamento programmatico, nelle diverse versioni *in progress* del testo del PON.

In tal senso, il percorso di VexA del PON Sicurezza 2007/2013 ha osservato un’intensa collaborazione tra il Valutatore, l’Amministrazione titolare d’Intervento ed i diversi stakeholders, con l’obiettivo di produrre e mettere a disposizione, in corso d’opera durante il processo stesso della valutazione, puntuali *feedback* rispetto a questioni metodologiche e contenutistiche di fondo, inerenti temi di interesse centrali quali, in primo luogo, la **rilevanza, la coerenza, l’efficienza, l’efficacia, l’utilità e la qualità** della programmazione stessa.

Il processo della VexA del PON Sicurezza 2007/2013, che ha accompagnato in maniera continua ed iterativa e con un approccio “partecipato” l’intero processo di definizione ed implementazione del Programma, è stato innanzitutto finalizzato alla verifica della **coerenza e della solidità programmatica complessiva**, attraverso l’analisi della congruenza tra bisogni, obiettivi, azioni, strumenti individuati e risultati attesi.

In tal senso, la VexA ha rappresentato un elemento cruciale dell’iter redazionale del documento di Programma Operativo (cfr. box seguente), essendo chiamata a fornire, nelle diverse fasi del processo di programmazione, informazioni, raccomandazioni e contributi utili ed utilizzabili nell’ambito dei processi decisionali che caratterizzano il Programma. Questa finalità è stata concretamente perseguita anche attraverso la costruzione di un processo di lavoro aperto ed interattivo, nonché mediante il trasferimento all’Amministrazione titolare d’Intervento di contributi materiali (*report*, raccomandazioni) e immateriali (metodologie, modalità di interazione tra i soggetti).

¹ Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Costruire il nostro avvenire comune Sfide e mezzi finanziari dell’Unione allargata 2007/2013, Introduzione pag. 3.

² Cfr. Art. 48 Reg 1083/2006 “Le valutazioni ex ante sono effettuate sotto la responsabilità dell’autorità competente per la preparazione dei documenti di programmazione. (...) Le valutazioni ex ante sono volte ad ottimizzare l’attribuzione delle risorse di bilancio nell’ambito dei programmi operativi e a migliorare la qualità della programmazione. Esse individuano e stimano le disparità, i divari e il potenziale di sviluppo, gli scopi da raggiungere, i risultati previsti, i traguardi quantificati, la coerenza, se del caso, della strategia proposta per la regione, il valore aggiunto comunitario, la misura in cui si è tenuto conto delle priorità della Comunità, gli insegnamenti tratti dalla programmazione precedente e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria.”

Nel box seguente, vengono evidenziate schematicamente le principali indicazioni e raccomandazioni proposte nel corso della VexA e via via accolte all'interno del PON Sicurezza 2007/2013..

Figura 1: Principali indicazioni e raccomandazioni proposte dal Valutatore Ex Ante accolti all'interno del PON

- ▶ potenziamento dell'analisi di contesto, con l'introduzione di informazioni specifiche su temi sensibili quali la situazione del "sistema giustizia" nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza;
- ▶ arricchimento della base statistica informativa utilizzata per l'analisi di contesto, con la segnalazione di fonti informative non istituzionali (rapporto SOS Impresa per i dati sui fenomeni di rapine ed estorsioni, ecc.);
- ▶ miglioramento della formulazione dell'obiettivo operativo legato alla formazione integrata, con l'esplicitazione dell'attività formativa e di accompagnamento da erogare;
- ▶ potenziamento complessivo della solidità dell'impianto programmatico, sia a livello delle relazioni logico-funzionali verticali (bisogni-obiettivo globale-obiettivi specifici, ecc.) che orizzontali (obiettivo-indicatore), anche attraverso l'applicazione rigorosa della metodologia del "Quadro Logico";
- ▶ progressiva esplicitazione degli obiettivi operativi e soprattutto delle attività, migliorando il livello di coerenza complessivo dell'impianto programmatico con il sistema di indicatori;
- ▶ miglioramento della formulazione del sistema di indicatori, sia sul versante degli indicatori di realizzazione (semplificazione e riequilibrio), di risultato (espressi nelle prime versioni in maniera generica) e di impatto (assenti nella prime versioni del PON).

Per semplicità espositiva, si ritiene opportuno richiamare la documentazione teorica di riferimento, che ha costituito la base metodologica e normativa per l'intero processo valutativo del PON:

- (A) *Working Document n. 1 della Commissione "Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation"*, agosto 2006;
- (B) *"Indicazioni per la Valutazione ex ante dei Programmi della Politica Regionale 2007/2013"*, MISE-DPS-UVAL, aprile 2006;
- (C) *"Complemento a Indicazioni per la Valutazione ex ante dei Programmi della Politica Regionale 2007/2013"*, MISE-DPS-UVAL, novembre 2006;
- (D) *"Indicazioni per la Valutazione ex-ante dei Programmi della Politica Regionale 2007/2013"* MISE-DPS-UVAL - Seminario sulla Valutazione ex ante, 07/06/2006 Roma.

La promozione di un dialogo costruttivo tra l'Amministrazione e il Valutatore, soprattutto in sede di VexA, è risultata essere un elemento imprescindibile per conseguire lo scopo di "ottimizzare l'attribuzione delle risorse di bilancio nell'ambito dei programmi operativi e migliorare la qualità della programmazione"³.

A tal fine, la Valutazione ex Ante è stata strutturata in modo da porre in relazione e sistematizzare due elementi concettuali indispensabili per produrre un quadro d'analisi significativo e con un alto livello di coerenza rispetto alle specificità del PON:

- le "**Domande di Valutazione**", cui il Valutatore ha dovuto dare risposta nel corso del processo di ricerca;
- i **criteri di giudizio e le componenti** principali della stessa VexA (i cd. *key components*), così come ampiamente definiti ed illustrati nel già citato *Working Paper* della Commissione Europea.

³ Art. 46.3, Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, COM(2004) 492 def., Bruxelles, 14 luglio 2004.

Tale relazione, che ha definito la piattaforma metodologica su cui è stata basata la Valutazione, è schematizzata nella tabella seguente:

Figura 2 – Metodologia VexA PON Sicurezza 2007/2013

Domande di valutazione alle quali il Valutatore ex-ante deve dare risposta	Criteri di giudizio sui quali si fondano le domande di valutazione	Componenti principali della Valutazione ex-ante connesse alle domande di valutazione
La strategia delineata nel programma è adeguata rispetto alle sfide che dovranno affrontare l'area o il settore di riferimento?	Rilevanza	Valutazione dell'analisi socio-economica e della rilevanza della strategia relativamente ai bisogni identificati
La strategia è stata adeguatamente definita, identificando obiettivi e priorità chiari che possano essere realisticamente conseguiti attraverso le risorse assegnate alle diverse priorità?	Efficacia	Valutazione del fondamento logico della strategia e sua conformità
La strategia del Programma è coerente rispetto alle politiche regionali, nazionali e comunitarie? In che modo la strategia concorrerà al raggiungimento degli obiettivi individuati dagli Orientamenti Strategici Comunitari per il rilancio della strategia di Lisbona?	Coerenza	Valutazione della coerenza della strategia rispetto alle politiche regionali, nazionali e sovranazionali e agli Orientamenti Strategici Comunitari.
Sono stati individuati indicatori adeguati? Indicatori e rispettivi target possono rappresentare le fondamenta per i futuri sistemi di monitoraggio e di valutazione della performance?	Utilità	Valutazione del sistema di indicatori proposto
Quali saranno gli impatti della strategia in termini quantificati?	Utilità	Valutazione dei risultati e degli impatti attesi
I sistemi di attuazione previsti sono adeguati alla realizzazione degli obiettivi del programma?	Qualità	Valutazione dei sistemi di attuazione proposti

Aspetto fondamentale della Valutazione ex Ante del PON Sicurezza è stata, inoltre, la condivisione del mix di strumenti e metodologie valutative da adottare, combinati secondo l'approccio *objective-based*. A tale proposito, il Documento metodologico (A), indicato nelle pagine precedenti, richiama la necessità di ricorrere ad una combinazione di **metodi e tecniche riconosciuti**, in modo da assicurare l'utilizzo delle modalità più adeguate per l'elaborazione delle diverse componenti della Valutazione e per rispondere in modo efficace alle stesse domande di valutazione.

La tabella seguente schematizza le diverse tecniche illustrate nella "Guida alla Valutazione dello sviluppo Socio-economico"⁴, mettendo in evidenza il loro contributo rispetto alle attività di elaborazione delle diverse componenti principali della VexA.

Il metodo di lavoro adottato nel percorso di valutazione ha fatto proprie le indicazioni metodologiche rappresentate nella tabella (in blu scuro sono evidenziate le attività che hanno coinvolto trasversalmente tutti i key component).

⁴ "The Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development", Tavistock Institute, December 2003.

Figura 3 – Matrice di corrispondenza tra componenti della VexA e metodologie e tecniche utilizzate

METODOLOGIE, TECNICHE STRUMENTI	E	KEY COMPONENT				
		Valutazione dell'analisi socio-economica [...]	Valutazione della logica e della pertinenza della strategia	Valutazione della coerenza della strategia [...]	Valutazione dei risultati e degli impatti attesi	Valutazione dei sistemi di implementazione proposti
Consultazione degli <i>stakeholder</i>		✓	✓	✓	✓	✓
Analisi della Valutabilità		✓				
Analisi desk		✓	✓	✓	✓	✓
Interviste individuali (<i>stakeholder</i>)			✓	✓	✓	✓
Focus groups/incontri		✓	✓	✓	✓	✓
Casi di studio						
Approcci e metodologie partecipative		✓	✓	✓	✓	✓
SWOT			✓			✓
Valutazione dell'impatto di genere				✓		
Valutazione ambientale strategica				✓		
Analisi multicriteria			✓	✓		

1 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI

1.1 Valutazione dell'analisi socio-economica e dell'analisi dei bisogni che ne consegue.

L'analisi di contesto contenuta nel Programma Operativo si articola in due sezioni: analisi della situazione socio-economica e analisi del contesto criminale. Per il primo dei due aspetti di contesto si sono considerati i seguenti fattori, ognuno dei quali esemplificato da uno o più indici statistici:

- **Condizioni macro-economiche**, analizzate attraverso l'andamento del *PIL a prezzi di mercato correnti*, del *tasso di crescita del PIL*, del *PIL per abitante*;
- **Condizione sociale**, espressa mediante l'*Indice di povertà regionale* (famiglie al di sotto della soglia di povertà);
- **Mercato del lavoro**, le cui condizioni sono analizzate attraverso il *Tasso di disoccupazione* e il *Tasso di irregolarità*;
- **Grado di attrattività**, espresso mediante la *Capacità di attrazione investimenti esteri* e la *Capacità di attrazione consumi turistici*;
- **Tenore di vita**, per la cui misurazione si è fatto riferimento al *Reddito disponibile totale* e ai *Consumi finali interni*.

Per l'analisi del contesto criminale il Programmatore si è avvalso di indici "sintetici" di delittuosità, riferiti a quattro macro-categorie criminose:

- **Criminalità diffusa**, il cui indice è costituito dalla percentuale di furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti;
- **Criminalità organizzata**, espressa come numero dei delitti (omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali trasportanti merci con targa italiana e straniera), ognuno ponderato per la relativa pena media edittale;
- **Criminalità violenta**, misurata attraverso l'omonimo indice, calcolato come il numero di crimini violenti (delitti per strage, omicidi dolosi, infanticidi, omicidi preterintenzionali, tentati omicidi, lesioni dolose, violenze sessuali, sequestri di persona, attentati dinamitardi e/o incendiari, rapine gravi e meno gravi) per 10.000 abitanti;
- **Criminalità minore**, espressa come percentuale del totale dei minori denunciati per ogni tipologia di delitto sul totale delle persone denunciate.

Oltre agli indici volti ad illustrare l'andamento "oggettivo" dei fenomeni criminali, si è fatto riferimento a tre ulteriori ed importanti fattori di contesto:

- la condizione del sistema giudiziario, con il dettaglio delle tempistiche di movimento dei processi penali nelle aree Obiettivo Convergenza rispetto al resto d'Italia (dati Ministero della Giustizia 2005);
- elementi direttamente influenti sulla qualità della vita della popolazione e, quindi, sulle condizioni di insicurezza ed illegalità, quali ad esempio la situazione di degrado delle aree urbane e la presenza e l'estensione delle aree verdi nelle città del Mezzogiorno (dati QSN, Indagini multiscope dell'Istat, ecc.);
- la dimensione "soggettiva" del fenomeno, vale a dire la "**percezione della sicurezza**" da parte dei cittadini, utilizzando l'indice di percezione delle famiglie del rischio criminalità desunto dalle Indagini multiscope dell'Istat.

Si riassumono a seguire le principali evidenze emerse dalle analisi condotte sugli indici statistici appena descritti.

▪ **Principali evidenze dell'analisi delle statistiche relative al Contesto Criminale**

Criminalità diffusa: Nel periodo compreso tra il 1999 e il 2003, il valore dell'indice per le Regioni Meridionali fa registrare una diminuzione che, con il 50% di reati meno gravi sul totale dei delitti, colloca le stesse Regioni sotto la media nazionale (55,6%). In controtendenza, invece, il dato relativo alla Campania, dove la criminalità diffusa si mantiene sostanzialmente costante nel tempo, con una percentuale (58,2) di più di otto punti superiore alla media delle Regioni del Mezzogiorno.

Criminalità organizzata: l'indice risulta, nel confronto tra i valori relativi al 1999 e al 2003, in crescita sull'intero territorio nazionale (Italia +4,1). Il tasso di crescita per le Regioni Obiettivo 1 nel complesso è più cospicuo (+7,3), con picchi in Campania (+26,3) e Sicilia (+10,4). La sola Regione Puglia fa registrare, nel periodo considerato, un decremento dell'indice (-4).

Criminalità violenta: L'indice di Criminalità violenta si mantiene, nel periodo 1999 – 2003, costantemente superiore nelle Regioni Meridionali rispetto alla media nazionale e con un incremento anch'esso maggiore al sud (+1,4 punti) che sull'intero territorio nazionale (+0,5). Particolarmente rilevante la crescita in Campania (+ 7 punti), mentre l'unica delle 4 Regioni considerate con un trend negativo risulta essere la Sicilia.

Criminalità minorile: l'indice di Criminalità minorile decresce leggermente, durante il periodo considerato, tanto nelle Regioni meridionali quanto sull'intero territorio nazionale. La riduzione più significativa si registra in Calabria, regione nella quale si rileva anche il valore più basso dell'indice nel 2003, mentre in Campania il numero di minori denunciati sul totale delle persone denunciate è in leggerissima crescita (poco meno di un punto percentuale).

Indice di Percezione da parte delle famiglie del rischio criminalità: il numero di famiglie che ritiene la propria zona di residenza a rischio di criminalità risulta in diminuzione, tra il 1999 e il 2003, in tutta Italia e anche nelle Regioni del Mezzogiorno. Nel complesso, tuttavia, queste ultime fanno registrare una diminuzione leggermente inferiore rispetto al dato nazionale. Permane, sebbene con segni di miglioramento rispetto al 1999, una forte percezione del rischio in Campania: qui nel 2003 quasi metà delle famiglie ritiene molto o abbastanza a rischio criminalità la zona dove risiede, a fronte di un dato medio del Mezzogiorno e nazionale, sostanzialmente allineati, di circa due famiglie su sette. Emerge altresì il rilevante calo dell'insicurezza percepita in Calabria (da 19,6% al 12,8%), Regione, tra quelle dell'Ob. Convergenza, dove più bassa risulta la percezione del rischio nel 2003.

▪ **Principali evidenze dell'analisi delle statistiche relative al Contesto Socio-Economico**

Condizioni macro-economiche: l'andamento dei tassi di crescita del Pil delle Regioni Obiettivo Convergenza, pur se in calo dal 2001 ad oggi, presenta valori costantemente superiori al 4%, contro l'1,4 – 1,5% delle medie UE.

Condizione sociale: l'analisi della percentuale di famiglie al di sotto della soglia di povertà rivela come, nel 2005, i valori registrati per le Regioni Convergenza permangono ben al di sopra del livello nazionale. Sicilia e Campania si rivelano le regioni dove più marcato risulta, nell'ultimo anno disponibile, il fenomeno, il cui trend negli ultimi anni appare in crescita. Calabria e Puglia fanno invece registrare un decremento dell'indice di povertà tra il 2002 e il 2005, sebbene gli ultimi valori siano superiori alla media nazionale.

Mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione nelle Regioni Obiettivo convergenza appare, nel periodo compreso tra il 2001 e il 2005, in calo; permane un divario di oltre 7 punti percentuali rispetto al dato nazionale, ma il gap delle Regioni meridionali si riduce, nel quinquennio, di oltre 4 punti.

Forte permane l'incidenza del lavoro non regolare nelle Regioni dell'Ob. Convergenza, con un tasso di irregolarità superiore alla media nazionale di oltre 10 punti percentuali nel 2003. Le situazioni più preoccupanti si presentano in Calabria (dove, secondo i dati Istat, il 30% delle ULA risulta non regolare) e in Sicilia (26% di ULA non regolari).

Grado di attrattività: nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza si localizza, nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, una quota esigua degli *investimenti diretti esteri*, che confluiscono prevalentemente verso il Centro-nord. Dal dato complessivo emerge, comunque, la Campania, che, grazie a un trend in costante crescita negli ultimi anni, riesce ad attrarre nel 2004 i tre quarti degli investimenti esteri diretti nelle quattro Regioni considerate.

Per quanto concerne la *capacità di attrazione dei consumi turistici*, il dato dell'obiettivo Convergenza risulta nettamente inferiore alla media nazionale (3,2 contro il 6,1 nel 2005), con un trend di crescita anch'esso meno marcato di quello nazionale.

Tenore di vita: Il *reddito totale* delle Regioni Ob. Convergenza risulta inferiore al 21% del reddito complessivo nazionale. La Regione Obiettivo Convergenza con il reddito disponibile totale più elevato risulta essere la Campania (oltre 63.000.000 MEuro), seguita dalla Sicilia (circa 55.000.000 MEuro). La Calabria registra un dato notevolmente più ridotto rispetto a quello delle altre Regioni (22.147.701 MEuro), circa il 2,5% dell'intero importo nazionale.

I dati relativi ai *Consumi finali interni* confermano quelli afferenti il Reddito disponibile totale: sono le Regioni Campania e Siciliana a far registrare i valori più elevati, mentre la Calabria conferma il valore più basso delle quattro Regioni Obiettivo Convergenza.

Il PON contiene, inoltre, un'analisi dei temi trasversali rilevanti (Ambiente e Pari Opportunità), per la quale si sono utilizzati i seguenti dati statistici:

- per gli **aspetti ambientali**, i *Rifiuti urbani raccolti per abitante* (in kg) e i *Rifiuti smaltiti in discariche autorizzate*; la *superficie forestale percorsa dal fuoco* (in % sul totale della superficie forestale) e le *spese di ripristino del soprassuolo boscato* (in migliaia di Euro);
- per lo stato delle **Pari opportunità**, il tasso di occupazione femminile.

La disamina complessiva delle condizioni generali per le Regioni in Obiettivo Convergenza è opportunamente sviluppata in un'analisi per singola Regione, in cui si mettono in relazione le evidenze dell'analisi degli indici socio-economici con quanto emerso dall'osservazione del contesto criminale. La disamina dettagliata dei singoli contesti regionali, effettuata integrando i dati statistici con informazioni qualitative desunte sia da fonti ufficiali (ad esempio, i Rapporti sullo stato della Sicurezza in Italia), sia dalla più recente letteratura specialistica, risponde, secondo le intenzioni dei Programmatori, a una duplice esigenza:

- a) **superare o mitigare i limiti**, ormai unanimemente riconosciuti, delle tradizionali statistiche di delittuosità, tentando una lettura congiunta di informazioni quali-quantitative che consideri contemporaneamente gli aspetti socio-economici e quelli di sicurezza;
- b) **dare conto delle peculiarità** delle singole situazioni regionali, per altro già emerse nell'analisi generale del contesto, al fine di non incorrere nel rischio di considerare in maniera univoca la realtà meridionale e, di conseguenza, di mettere a punto strategie generaliste.

Inoltre, nelle analisi dei contesti regionali si prende in considerazione anche la situazione degli immigrati, mediante una disamina della presenza di immigrati regolari nei territori regionali (dati del Ministero dell'Interno sui permessi di soggiorno rilasciati) e sul livello generale di integrazione degli stessi (dati CNEL). Il quadro tratteggiato mette in evidenza come le quattro Regioni si posizionino nella fascia bassa della graduatoria nazionale degli indici di integrazione degli immigrati; si presume che tali difficoltà si debbano attribuire, più che alla qualità dell'accoglienza, alla "situazione economica e alle carenze in termini di sviluppo" delle Regioni stesse.

Tra gli aspetti rilevanti che emergono dalla disamina dei contesti regionali, si sottolineano:

- la disomogeneità riscontrate da Regione a Regione e, all'interno di ciascuna, tra diversi contesti territoriali;
- le specificità delle organizzazioni criminali attive in ciascuna Regione, ognuna delle quali caratterizzata da proprie caratteristiche, strategie e ambiti privilegiati di azione. È bene ricordare che le quattro Regioni in Obiettivo Convergenza sono quelle caratterizzate da Organizzazioni Criminali di stampo mafioso storicamente radicate e fortemente aggressive, sebbene l'intensità delle azioni criminali vari, come appena sottolineato, da zona a zona e tra un territorio e un'altro;
- nonostante le peculiari caratteristiche delle consorterie criminali, un elemento sembra accomunarne l'operato: la crescente tendenza, oltre a lucrare sui tradizionali mercati di "beni e servizi illegali" (stupefacenti, immigrazione clandestina, contraffazione, ecc.), ad infiltrare l'economia legale, ad aggredire i centri politico-decisionali e le attività imprenditoriali e, in sostanza, a utilizzare mezzi e proventi illeciti per farsi essa stessa impresa;
- la tendenza della criminalità diffusa a concentrarsi nelle aree urbane e metropolitane, legandosi a una serie di fenomeni sociali ed economici specifici delle città (degrado dell'ambiente e degli spazi pubblici, fenomeni di marginalità e devianza, ecc.);
- l'eccessiva burocratizzazione della P.A. aumenta il rischio che le organizzazioni criminali, ponendosi come "mediatori" – in particolare per le imprese-, si affermino come alternative allo Stato;
- il legame tra immigrazione (in particolare quella irregolare) ed economia sommersa, entrambi fenomeni "emergenti" secondo le evidenze dell'analisi di contesto.

Il quadro così tratteggiato appare dunque coerente con la considerazione, ormai unanimemente condivisa, del ruolo depressivo esercitato dalla presenza criminale sull'economia di molti contesti meridionali e, di pari passo, dei legami tra mancato rispetto delle piena legalità (intesa anzitutto come "rispetto delle regole"), garanzia delle libertà civili e di impresa e dispiegamento delle possibilità di sviluppo. L'analisi del contesto sembra mettere in rilievo non solo la necessità di confermare e intensificare l'azione pubblica nel campo della sicurezza e della legalità, ma soprattutto, anche alla luce delle lezioni dell'esperienza, di specificare e, seppur parzialmente, reindirizzare le modalità di intervento, concentrando gli sforzi aggiuntivi sia in chiave territoriale (specifici contesti ove i fenomeni criminosi siano più pervasivi o i rischi più elevati), sia in chiave tematica (sui fenomeni che appaiono maggiormente aggressivi o allarmanti), diversificando il servizio in funzione le tipologie di utenti finali (con particolare attenzione all'impresa e agli operatori economici).

L'analisi di contesto appare, complessivamente, **esaustiva e sufficiente a delineare i principali bisogni di sicurezza e legalità** per le Regioni dell'Ob. Convergenza. Va comunque sottolineato che i Programmatori, prendendo atto dell'esistenza di "molti Mezzogiorni" e della conseguente necessità di adottare una strategia che sia, allo stesso tempo, dotata di unità e coerenza e rispettosa delle peculiarità e le differenze dei singoli contesti territoriali, riconoscono l'esigenza di mettere a punto strumenti di analisi più fini ed efficaci, che consentano di individuare le priorità territoriali.

Appare necessario, comunque, specificare alcuni aspetti che, pur considerando le necessarie esigenze di sintesi che debbono caratterizzare l'analisi di contesto in un Programma Operativo, possono essere oggetto di integrazioni o miglioramenti per meglio esplicitare i nessi causali tra condizioni di partenza, bisogni e strategia di intervento:

- la serie storica dei quattro indici di delittuosità utilizzati si arresta all'anno 2003. La mancanza dei dati relativi agli ultimi anni è imputabile alla discrasia temporale con la quale i dati ufficiali

vengono pubblicati ma anche, con molta probabilità, alla difficoltà di raccordo dei dati dal 2004 in poi, a causa del passaggio dal vecchio sistema di rilevazione (c.d. Modello 165) al nuovo (c.d. SDI). Per l'indicatore di *percezione del rischio criminalità*, invece, nelle tabelle a corredo dell'analisi di contesto del PON non si tiene conto degli aggiornamenti ad oggi disponibili (relativi agli anni 2005 e 2006), pur comparando nella matrice SWOT un riferimento ai dati più recenti;

- Si richiamano solo in maniera puntuale e sporadica alcune fonti, anche non ufficiali, che potrebbero essere comunque utili per chiarire e rafforzare la lettura dei fenomeni criminosi e illegali (p.e. Rapporti S.O.S. Impresa sui fenomeni del racket e dell'usura, non citati nell'analisi di contesto). Altre fonti (p.e. i dati Cresme sull'abusivismo edilizio) non vengono menzionate;
- Sarebbe stato utile integrare le informazioni, desunte dai Rapporti annuali del Ministro dell'Interno al Parlamento e dalla letteratura specialistica, sugli interessi delle organizzazioni criminali con un tentativo di lettura quantitativa sui fenomeni criminosi e illegali maggiormente aggressivi verso gli operatori economici, anche suddivisa per settore di attività;
- Dalla constatazione dell'esistenza di "tanti Mezzogiorni" e delle differenze territoriali dell'incidenza di fenomeni criminosi e illegali nasce l'esigenza di adattare l'azione aggiuntiva del PON alle specificità dei singoli territori, ma anche di sfatare i pregiudizi relativi a un unico Mezzogiorno ostaggio della criminalità organizzata. Tali pregiudizi, secondo la diagnosi effettuata dal Programmatore, frenerebbero gli investimenti esterni e la crescita dei consumi turistici. Tale affermazione è basata sul "comune sentire", ma non suffragata da specifiche indagini presso i potenziali investitori "esterni" alle Regioni Ob. Convergenza.
- Il bisogno di recuperare o arginare fenomeni di devianza sociale propedeutici all'ingresso dei soggetti coinvolti nella spirale criminale non trova corrispondenza nelle analisi di contesto.

1.2 Valutazione della rilevanza degli obiettivi del PO rispetto ai bisogni identificati.

Prima di affrontare la valutazione della rilevanza della strategia, è utile fare alcune osservazioni sulla formulazione degli obiettivi stessi:

- Alla base della strategia vi è la scelta, coerente con il QSN, di operare una distinzione tra i due "filoni" della sicurezza e della legalità, ma, allo stesso tempo, di programmare una forma di intervento che persegua entrambi gli obiettivi. Alla base di tale opzione programmatica vi è la convinzione che entrambi i fattori (sicurezza e legalità) siano intimamente correlati alle potenzialità di sviluppo. Se il reciproco legame tra sicurezza e legalità, come viene sottolineato nel testo del Programma, non può essere letto in maniera meccanicistica secondo un rapporto di causa-effetto, si rimarca come, anche sulla scorta dei più recenti contributi in materia, una "legalità debole", basata sulla mancanza di certezza delle regole, finisca per incidere sulla performance economica del Paese. Laddove si aggiunga la presenza di criminalità organizzata, la labilità nell'applicazione delle norme e dei diritti e le debolezze nel sistema di governance da parte della P.A. costituiscono il terreno ideale per il radicamento delle consorterie, che impongono le proprie "regole" come alternative a quelle civili e legali.

L'utilità di un approccio "integrato", secondo il quale il perseguimento degli obiettivi di elevare i livelli di sicurezza e legalità deve procedere di pari passo nelle Regioni Ob. Convergenza, è pienamente coerente con le indicazioni emerse nel QSN⁵;

- La formulazione degli obiettivi del PON, sottolineando come il Programma intenda "contribuire" alla riqualificazione dei contesti condizionati dalla presenza criminale e all'incremento dell'osservanza delle regole, assume una duplice valenza: (a) si riconosce come il conseguimento di tali finalità debba caratterizzare l'azione pubblica nel suo complesso, in maniera integrata e interistituzionale; (b) si sottolinea la natura aggiuntiva degli investimenti, destinati a rafforzare l'azione ordinaria laddove le condizioni di partenza siano più critiche e i rischi più elevati;
- Nella formulazione degli obiettivi del PON, inoltre, si pone enfasi sui destinatari finali che dovranno beneficiare, direttamente o grazie al miglioramento dei "servizi" offerti, degli investimenti programmati. L'esplicita menzione e la distinzione in due macro-categorie (*cittadini e imprese*) sembra preludere alla volontà di superare una visione meramente "orizzontale" e generalista dei bisogni di legalità e sicurezza, attivando specifici "moduli" e attività specifici e mirati, a favore degli uni e delle altre.

Lo schema a seguire mette in evidenza le relazioni tra bisogni, priorità e obiettivi, al fine di poterne valutare la coerenza e, quindi, la rilevanza della strategia (per una trattazione più ampia ed esaustiva della struttura logica del PON, con particolare riferimento agli indicatori specifici ed operativi previsti, si vedano i Capitoli successivi).

Figura 4 – Analisi relazioni funzionali bisogni/priorità/obiettivi PON

Questioni chiave (Analisi SWOT)	Bisogni/Priorità	Obiettivi specifici PON	Obiettivi operativi PON
Presenza della criminalità organizzata nei settori chiave delle economie delle Regioni Convergenza	Contrasto alla criminalità organizzata, con particolare attenzione alle implicazioni sulle economie delle Regioni Ob. Convergenza	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	1.1 - Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori
Diffusione del fenomeno del pizzo e dell'usura in settori chiave dell'economia	Contrasto alla criminalità comune e organizzata, con particolare attenzione alle implicazioni sulle economie delle Regioni Ob. Convergenza	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	2.4 - Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura
Elevato numero di comuni sciolti per mafia; Infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure per l'affidamento di opere e servizi pubblici	Contrasto alla criminalità organizzata; rafforzamento della legalità nella P.A.	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto	2.3 - Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici

⁵ "Nel caso delle regioni dell'Obiettivo Convergenza dove la legalità è ulteriormente indebolita dalla presenza diffusa della criminalità organizzata, questa azione [il rafforzamento della legalità] deve collegarsi a quella di tutela della sicurezza", QSN, dicembre 2006, pag. 121.

Questioni chiave (Analisi SWOT)	Bisogni/Priorità	Obiettivi specifici PON	Obiettivi operativi PON
		migratorio	
Aumento della percezione di insicurezza in alcuni contesti regionali specifici	Migliori condizioni di sicurezza percepita dai cittadini	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Obiettivo trasversale a tutto il PON
Criminalità diffusa che tende a divenire sempre più un fenomeno tipicamente urbano	Contrasto e prevenzione alla criminalità diffusa, inseriti in un quadro integrato di politiche tese al miglioramento della qualità urbana	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	2.8 - Diffondere la cultura della legalità
Diffusione del lavoro non regolare, specialmente nei settori economici a più alta pressione criminale	Contrasto al fenomeno del lavoro non regolare, attraverso un miglioramento delle capacità di controllo da parte delle Autorità preposte e diffusione della cultura della legalità nel lavoro	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	2.2 – Tutela del lavoro regolare
Immigrazione illegale ⁶	Maggiore controllo delle frontiere; miglioramento dell'integrazione della popolazione immigrata	Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	2.1 - Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio
Limitata capacità di attrarre risorse (turismo, investimenti diretti esteri, ecc.) a causa dell'immagine e della percezione di sicurezza di cui le regioni Convergenza godono a livello nazionale e internazionale	Evitare una visione omologata dei diversi contesti; Identificazione dei contesti maggiormente esposti al rischio criminale; azione pubblica aggiuntiva fortemente orientata alle specificità e priorità territoriali	Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa	Obiettivo trasversale a tutto l'Asse 1 del PON

La matrice illustra con chiarezza come, partendo dai punti salienti dell'analisi SWOT, sia possibile identificare una **sostanziale coerenza** tra i fenomeni rilevati, i bisogni che ne discendono e gli obiettivi generali che il Programma si prefigge di conseguire. I bisogni, in realtà, sono formulati

⁶ L'analisi SWOT cita, tra le minacce, l'immigrazione illegale. Si tratta di una riduzione del problema immigrativi a uno dei suoi aspetti, mentre nell'analisi di contesto il problema viene più ampiamente inquadrato dal punto di vista dell'integrazione sociale, civile ed economica della popolazione immigrata.

dai Programmatori in maniera “implicita” e, quindi, stati estrapolati dal Valutatore in base alle evidenze delle analisi di contesto e dei punti di forza e debolezza.

Il Programma recepisce, quindi, le principali istanze evidenziate dalla disamina della situazione di contesto e provenienti tanto dalle lezioni dell’esperienza quanto da recenti contributi, ampiamente condivisi (ad esempio, il *Progetto Mezzogiorno*, siglato dalle principali Organizzazioni sindacali e di categoria).

2 VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

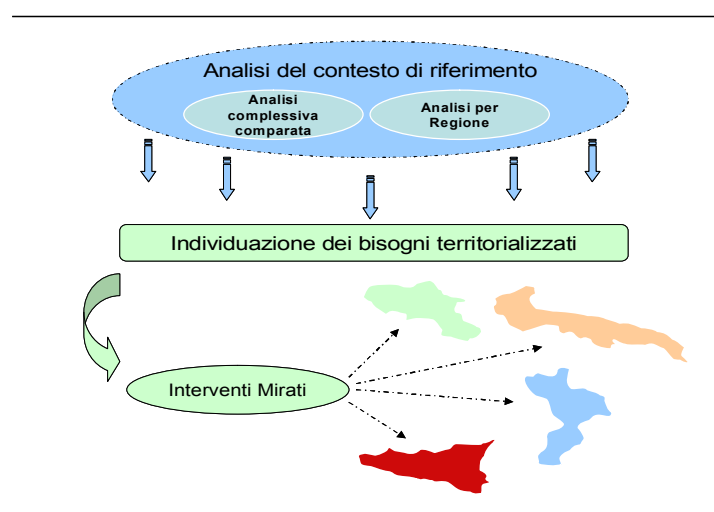
2.1 Valutazione degli obiettivi e delle priorità strategiche

Il tema della sicurezza, quale elemento imprescindibile per la crescita e lo sviluppo socio-economico di un Paese, assume particolare rilevanza in contesti in cui il “comportamento illegale” permea profondamente il tessuto politico, sociale ed economico al punto tale rischiare di poter sembrare (o diventare) l’unico possibile. La presenza dello Stato deve quindi manifestarsi in modo chiaro e forte e deve coinvolgere tutti i livelli amministrativi che in vario modo e con diversi strumenti si confrontano con il territorio. Fermo restando che la sicurezza, nella sua accezione più ampia, è un “bene” che deve essere garantito in modo assoluto dallo Stato a tutti i cittadini, le azioni previste dal Programma Operativo “Sicurezza” 2007/2013, destinate alle Regioni che rientrano in obiettivo Convergenza, devono essere considerate aggiuntive benché strettamente integrate e correlate a quelle attuate nell’ambito della politica ordinaria.

Partendo quindi dai risultati dell’analisi del contesto di riferimento condotta nell’ambito del processo di programmazione del PON “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007 – 2013”, che mostra in modo chiaro e circostanziato la difficile situazione in cui versano le regioni italiane destinatarie degli interventi e i relativi bisogni da soddisfare, il programmatore, di concerto con tutti gli *stakeholder*, ha cercato di delineare una strategia che, nel **confermare e riproporre diversi elementi caratterizzanti** del percorso tracciato nei passati periodi di programmazione, pone particolare attenzione all’introduzione di **elementi di “discontinuità”**, al fine di definire un quadro d’insieme che tenga conto di una concezione più ampia e condivisa della sicurezza.

La costruzione e condivisione del processo di programmazione, inoltre, ha osservato una netta convergenza di opinioni da parte di tutti i soggetti coinvolti rispetto alla necessità di attuare una **più forte territorializzazione degli interventi** previsti nel Programma, in considerazione del fatto che le specificità territoriali caratterizzano fortemente le strategie criminali (già storicamente differenti) e diventa quindi di fondamentale importanza la definizione di azioni mirate, anche al fine di minimizzare il rischio di dispersione degli sforzi (in termini di risorse umane e finanziarie). La figura seguente schematizza tale approccio in relazione alle fasi che dall’analisi del contesto hanno portato alla definizione delle strategie di azione del Programma.

Figura 5 – Territorializzazione degli interventi



Alla luce dei presupposti metodologici che sono alla base della valutazione dell'opportunità di porre in essere politiche di investimento pubblico⁷ l'intervento in oggetto trova la sua giustificazione nella necessità impellente di intraprendere delle azioni mirate ma allo stesso tempo "esportabili" in altri contesti, non producibili diversamente, capaci di rimuovere o quanto meno attenuare tutti quei vincoli che di fatto riducono o addirittura annullano **l'attrattività e le potenzialità di sviluppo delle aree obiettivo**.

In particolare, uno dei presupposti teorici alla base della strategia risiede nella considerazione che la criminalità rappresenti un **fattore distorsivo** dei processi di "autoregolazione" del mercato, in quanto ostacola il corretto sviluppo delle attività economiche e sociali che in tali aree sono storicamente ricche di elementi qualificanti inespansi.

Il processo di sviluppo delle condizioni di sicurezza, legalità, trasparenza delle regole di mercato delle aree del Mezzogiorno d'Italia quindi, dato il carattere di specificità tematica e territoriale delle azioni da porre in essere e, dall'altro, le caratteristiche distorsive proprie del fenomeno criminale, rimane necessariamente legato all'azione pubblica e deve avere un carattere di complementarità rispetto agli interventi che già rientrano nell'ambito della politica ordinaria della sicurezza. Per le aree obiettivo infatti, il ripristino di condizioni di legalità e trasparenza amministrativa rappresenta un fattore imprescindibile per la ripresa socio-economica, soprattutto in relazione a determinate tematiche già analizzate nell'analisi di contesto, legate in primo a **elementi prodromici per la crescita** delle aree dell'Obiettivo Convergenza quali, ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle consistenti potenzialità ricettive e turistiche, l'attrazione di capitali per nuovi investimenti, ecc.

In secondo luogo, occorre sottolineare che la strategia del PON 2007/2013 risulta basata su una **concezione della "sicurezza" di carattere ampio**, facendo propria, peraltro, la progressiva evoluzione concettuale delle tematiche connesse alla promozione delle condizioni di sicurezza e legalità degli ultimi due decenni. Alla componente di **prevenzione e repressione** dei fattori di devianza sociale e di criminalità comune ed organizzata, infatti, il Programmatore ha inteso associare finalità più generali, legate alla **qualità della vita, alla "vivibilità" del territorio** (nei suoi aspetti fisici e sociali) e al rispetto delle regole della civile convivenza. Il PON 2007/2013 contribuisce al superamento della visione della Sicurezza come mero "ordine pubblico", promuovendo piuttosto quella improntata alla **complessità dei fenomeni sistemici** ad essa connessi. Tale ambiziosa scelta strategica comporta necessariamente un approccio moderno ed "integrato" da parte dell'amministrazione pubblica incaricata di attuare il processo programmatico, soprattutto attraverso il confronto tra i soggetti istituzionali cui competono la tutela e la promozione dei diversi aspetti riconducibili al "bene comune" della sicurezza.

Da un'analisi più approfondita degli obiettivi sopra enunciati, è possibile alcuni caratterizzanti della logica sottesa alla strategia del Programma. In primo luogo, è possibile evidenziare l'elemento maggiormente innovativo - e probabilmente più rischioso - introdotto nel PON 2007/2013: la **trattazione congiunta della tematica della sicurezza con quella della legalità**. Questa scelta rappresenta un elemento di forte discontinuità rispetto al passato ma, nonostante i rischi che ne potrebbero derivare, costituisce un notevole elemento di opportunità, proprio in relazione al fatto che la trattazione congiunta delle due tematiche può generare un effetto moltiplicatore in termini di crescita generalizzata del contesto di riferimento (maggiore capacità

⁷ European Commission, "The New Programming Period 2007/2013 INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: EX ANTE EVALUATION" Working Document No.1 - August 2006 - "Box 2.2: Example: Examining the Economic Rationale of a Strategy".

imprenditoriale, maggiore libertà di investimento, più trasparenza negli appalti, più sicurezza nei trasporti, ecc.), con impatti positivi diretti ed indiretti di scala vasta. Ovviamente, i *trade-off* riconducibili alle azioni del Programma sono legati anche al complessivo grado di efficacia di tutti gli altri interventi che, attraverso strategie e strumenti di finanziamento differenti, perseguono l'obiettivo del sostenimento dello sviluppo nelle aree convergenza. La consapevolezza della necessità di un approccio sinergico ed integrato per conferire efficacia a politiche come quelle a sostegno della sicurezza e della legalità del Mezzogiorno è chiaramente espressa all'interno dello stesso Programma, laddove si sottolinea l'importanza del coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio attraverso specifiche intese ed accordi di programma, in un'ottica di cooperazione funzionale delle politiche aventi per oggetto la "sicurezza per lo sviluppo"⁸.

D'altronde, l'azione del PON Sicurezza rappresenta un'opportunità decisiva anche per una più efficace realizzazione di altre politiche finalizzate alla crescita economica e sociale delle regioni del Mezzogiorno, azioni che incontrano nella presenza pervasiva della criminalità un evidente ostacolo operativo.

La disamina della strategia programmatica del PON Sicurezza evidenzia inoltre la chiara volontà, da parte del Programmatore, di **intervenire per "contesti territoriali" specifici**, con politiche mirate al contrasto e alla prevenzione di fenomeni criminali differenziati per singola realtà regionale e provinciale. Così come messo chiaramente in luce dalle analisi di contesto, infatti, la situazione estremamente complessa ed articolata delle tematiche della sicurezza e della legalità nelle diverse realtà territoriali implica la necessità di sostenere un'azione amministrativa in grado di programmare ed attuare "interventi su misura", evitando la messa in atto di strategie d'intervento orizzontali ed indifferenziate.

Occorre rilevare che questa nuova centralità della valenza locale ed integrata degli interventi, con una relativa enfattizzazione della dimensione partenariale dei processi di pianificazione e gestione della progettualità, dovrà essere accompagnata, per rivelarsi realmente efficace, da un adeguato potenziamento del ruolo degli organismi di coordinamento delle istanze territoriali, quali ad esempio, le **Prefetture "Ufficio Territoriale del Governo" (UTG)**. La programmazione per la Sicurezza 2007/2013, in tal senso, dovrà operare in una chiara dimensione interforze, improntandosi ad un rinnovato rapporto di collaborazione con le comunità residenti, il mondo dell'imprenditoria e del lavoro e le associazioni operanti sul territorio, anche per mezzo dell'azione delle **Prefetture-UTG**, che già nella scorsa programmazione 2000/2006 hanno svolto un fondamentale ruolo di collettore e "luogo di sintesi" della progettualità emergente a livello locale e finanziabile con le risorse della programmazione comunitaria.

Infine, l'analisi della strategia del PON mette in luce, quale importante elemento di complemento e valorizzazione delle scelte strategiche del Programma, la scelta di attivare specifiche azioni di **formazione integrata**, realizzate tra operatori di sicurezza e altri soggetti che a tutti i livelli operano nell'ambito del mantenimento della legalità.

Da tale impostazione strategica è possibile quindi derivare – anche sulla base anche di un confronto con le scelte che hanno caratterizzato il periodo 2000/2006 – alcuni elementi di continuità e d'innovazione che costituiscono il quadro di riferimento rispetto al quale si realizzeranno le azioni del nuovo PON Sicurezza 2007/2013.

⁸ Cfr. PON Sicurezza 2007/2013 par. 3.2.1: "Si esprime col termine "contribuendo" la consapevolezza che sicurezza e legalità possono essere garantite solo col contributo, sinergico ed integrato, di tutti i soggetti pubblici e privati interessati; in tal modo il programma si pone come base logica e giuridica di successive intese, a livello locale o nazionale, che abbiano quale oggetto la tematica della "sicurezza per lo sviluppo".

Scendendo nel dettaglio delle scelte strategiche del nuovo PON Sicurezza, l'analisi degli **elementi programmatici di maggiore continuità** con il passato periodo di programmazione permette di individuare alcune aree di policy che il Programmatore ha inteso incentivare e potenziare nel 2007/2013, sintetizzabili nei seguenti punti:

- ✓ azioni relative al miglioramento dei sistemi di **controllo delle frontiere** per l'ottimizzazione dei flussi di migrazione e per un più efficace **supporto all'integrazione sociale dei migranti**, onde preservarli dall'eventuale coinvolgimento e sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali;
- ✓ attività volte a conferire maggiore **trasparenza amministrativa** alle Regioni e agli Enti locali delle aree obiettivo, con particolare riferimento alle procedure per la realizzazione degli appalti pubblici;
- ✓ progetti di supporto agli Enti locali per l'utilizzazione dei **beni confiscati** alle organizzazioni criminali;
- ✓ specifiche operazioni finalizzate alla **lotta al lavoro irregolare**, creando quelle condizioni che permettano l'emersione del lavoro "sommerso", anche attraverso opportune tutele al lavoro regolare;
- ✓ prosecuzione del **processo di potenziamento tecnologico** delle Forze dell'ordine e di altri organismi pubblici coinvolti nella tutela e ripristino delle condizioni di sicurezza e legalità, finalizzato a migliorare l'operatività e le prestazioni del "sistema-sicurezza" nelle Regioni obiettivo; molti presidi tecnologici acquisiti infatti, si basano sulle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC), tema, tra l'altro, perfettamente in linea con il processo di "Lisbonizzazione" dei Fondi Strutturali europei.

D'altronde, la valutazione della strategia d'azione del nuovo PON Sicurezza fa emergere diversi aspetti di innovazione ed alcune sfide rilevanti rispetto al nuovo periodo di programmazione comunitaria, tra cui:

- ✓ l'esplicito riferimento al carattere di **complementarità e addizionalità** che caratterizza le azioni finanziate nel Programma Operativo 2007/2013 rispetto al panorama (necessariamente più ampio ed articolato) delle politiche nazionali ordinarie in tema di sicurezza, in concordanza a quanto osservato in merito, anche all'interno dello stesso QSN. In tal senso, occorre sottolineare l'importanza di definire, con sempre maggiore chiarezza e precisione, i contorni ed i tratti caratterizzanti da attribuire all'integrazione programmatica tra le *policy* a finanziamento aggiuntivo (fondi europei e FAS) e i finanziamenti ordinari già operanti sul territorio dell'area Convergenza;
- ✓ **la nuova centralità delle politiche finalizzate alla "diffusione della legalità"**, finanziate attraverso l'Asse 2, cui è destinata una dotazione finanziaria molto consistente. L'attuazione di queste operazioni, che rappresentano un importante volano di sviluppo economico e sociale per le aree destinatarie degli interventi, presuppone la gestione di partenariati strutturati e la conduzione di procedure attuative non prive di elementi di complessità. L'efficiente ed efficace realizzazione delle politiche di promozione e diffusione della legalità rappresenta probabilmente la più rilevante scommessa per il nuovo periodo di programmazione comunitaria;
- ✓ l'inserimento, nel *set* delle possibili linee di intervento previste nell'attuale Programma, di specifiche politiche di tutela per le **aree agricole – boschive**. Questo ambito, poco presente nella programmazione 2000/2006, è considerato da diversi *stakeholder* di estremo interesse rispetto alle attuali criticità del contesto di riferimento;
- ✓ il rafforzamento del **ruolo e la portata del partenariato** istituzionale e socio-economico, in prima istanza in tema di diffusione della legalità e trasparenza amministrativa. I molteplici soggetti coinvolti a vario titolo nella programmazione, anche grazie all'esperienza maturata

nei due passati cicli di programmazione, potranno svolgere nel 2007/2013 un ruolo determinante di supporto alla *governance* del PON.

2.2 Valutazione della coerenza interna della strategia

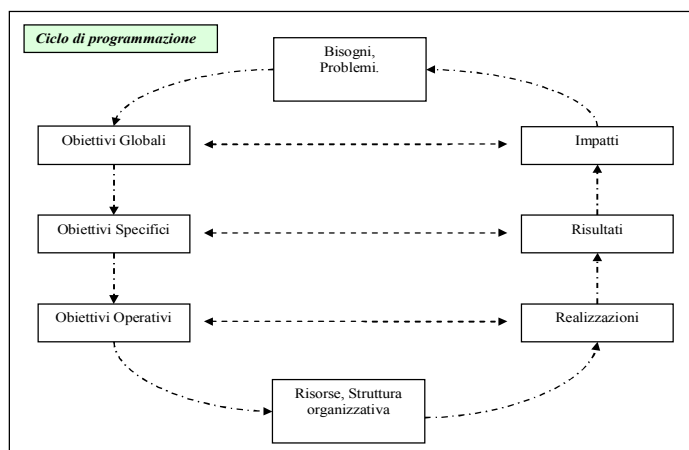
L'attività di valutazione ex ante, in linea con le indicazioni comunitarie e nazionali in merito, ha accompagnato la definizione del programma in tutti i suoi aspetti. Secondo il *Working Document n. 1* della Commissione, già in precedenza richiamato, nonché le indicazioni fornite dall'UVAL per la redazione dei rapporti di valutazione ex-ante 2007/2013, uno degli elementi chiave di tale processo valutativo è rappresentato dalla verifica della coerenza interna della strategia.

Scopo di tale attività è indagare le relazioni esistenti nonché la complementarità tra le diverse priorità perseguite dal programma al fine di verificare in che misura ognuna di essa contribuisce alla realizzazione degli obiettivi fissati. Altro elemento che deve scaturire da tale analisi è rappresentato dalla valutazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie previste per ogni priorità rispetto alle azioni che si intendono realizzare.

Il compito del valutatore consiste nel ripercorrere il "*ciclo di programmazione*" - ovvero la successione logica delle tappe che hanno portato alla strutturazione del programma - e verificare l'esistenza di una o più relazioni logico-funzionali tra gli obiettivi definiti ai vari livelli nell'ambito del quadro strategico delineato.

Il primo passo consiste, quindi, nell'individuazione degli obiettivi definiti nel Programma Operativo e nella successiva sistematizzazione degli stessi secondo uno schema logico che metta in relazione le diverse priorità ai vari livelli di programmazione. Attraverso tale metodologia, basata sulla ricostruzione del Quadro Logico⁹, si perviene ad una "gerarchizzazione" degli obiettivi che consente quindi di valutare la coerenza interna del programma ed in particolare l'esistenza di un contributo logico, di ogni obiettivo fissato ad un determinato livello, al perseguimento degli obiettivi fissati a livello superiore.

La figura evidenzia le connessioni esistenti tra obiettivi operativi (realizzazioni), obiettivi specifici (risultati) e obiettivi globali (impatti), rendendo chiaro il nesso di causalità esistente e sviluppando il duplice approccio che caratterizza la programmazione strategica: quello *top-down* in relazione alla definizione degli obiettivi (obiettivi globali - obiettivi specifici - obiettivi operativi) quello *bottom-up* relativamente alla misurazione degli stessi (realizzazioni - risultati - impatti).



⁹La metodologia del Logical Framework viene illustrata in diversi documenti della Commissione europea:

- "Cahier MEANS";
- Linee guida del *Project Cycle Management*;
- Working Paper n.2 "Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators" – agosto 2006.

Il PON Sicurezza prevede un **obiettivo globale** concettualmente articolato e di portata operativa ampia (“*Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all’incremento della fiducia da parte della cittadinanza degli operatori economici*”), da cui discendono due obiettivi specifici, perseguiti attraverso due Assi prioritari di sviluppo (più un Asse dedicato all’Assistenza Tecnica). Nell’ambito di ciascun Asse è presente un’ulteriore declinazione degli obiettivi specifici in obiettivi operativi. Il Programma prevede, infine, che i singoli obiettivi operativi vengano attuati attraverso una serie di Attività ad essi direttamente corrispondenti (misurate per mezzo di un’apposita batteria di indicatori).

Dal punto di vista generale, tale struttura programmatica risulta **lineare e chiaramente definita**: l’articolazione logica di sé mantiene fedele all’impostazione tradizionale prevista dalla suesposta teoria del “Quadro Logico”, gli obiettivi, come già evidenziato nel capitolo precedente, mostrano complessivamente un buon grado di coerenza rispetto ai bisogni individuati e le relazioni logico-funzionali che legano gli obiettivi globali, specifici ed operativi sono coerenti e ben delineate.

Nello specifico il Programma, attraverso i **due Obiettivi specifici** (corrispondenti ai due Assi prioritari) persegue gli obiettivi fissati seguendo, secondo un approccio olistico, due specifiche direttrici:

- *Determinare una maggiore Sicurezza per la libertà economica e d’impresa (Asse 1);*
- *Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell’impatto migratorio (Asse 2).*

Entrambe le direttrici di intervento risultano strettamente connesse con la finalità programmatica di “*diffondere migliori condizioni sicurezza, legalità e giustizia*”, tuttavia gli ambiti di azione propri a ciascuno dei due Assi si differenziano nettamente:

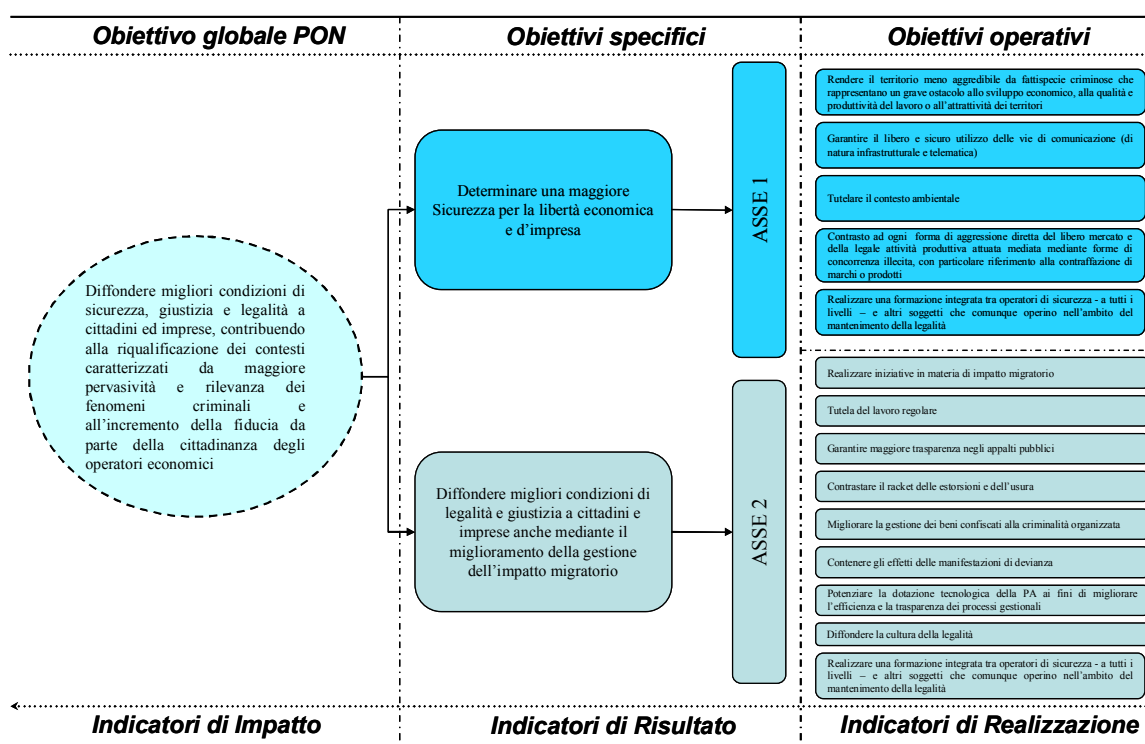
- l’Asse 1 ha lo scopo di contribuire alla “**costruzione**” di **condizioni di contesto** che consentano l’esercizio delle libertà economiche e d’impresa attraverso azioni mirate ad incidere direttamente sui comportamenti dolosi che si manifestano allorché ci siano in gioco forti interessi economici (mercati illegali, contraffazione, commercio abusivo, smaltimento illegale dei rifiuti, gestione delle acque);
- le azioni previste nell’ambito dell’Asse 2, invece, risultano maggiormente mirate a contribuire alla **costituzione di una società maggiormente inclusiva** attraverso il potenziamento della capacità di *governance* e delle competenze istituzionali di cui il territorio dispone. La sfida a cui tale Asse deve assolvere, quindi, consiste nel riuscire a diffondere e a radicare nel tessuto sociale, la convinzione/consapevolezza che il comportamento lecito è quello più vantaggioso.

La valutazione del grado di coerenza interna delle linee di attività previste dai due Assi mostra un **alto grado di complementarità e sinergia**, in quanto gli interventi volti alla lotta alla concorrenza illecita, alla trasparenza negli appalti pubblici, alla gestione dei beni confiscati e al miglioramento della capacità tecnologica della Pubblica Amministrazione, rappresentano indubbiamente, seppur con diversi gradi di immediatezza ed intensità, un miglioramento delle condizioni di equità sociale ed imprenditoriale per cittadini ed imprese o quanto meno della percezione che questi ultimi ne hanno.

Tali obiettivi, perseguiti attraverso due Assi prioritari di sviluppo vengono nel PON ulteriormente articolati in una serie di obiettivi operativi, che rappresentano la base di partenza per la definizione puntuale degli interventi da attuare.

La figura seguente mostra l’articolazione completa degli obiettivi perseguiti dal PON, con l’evidenza della tipologia di indicatori che, per ogni livello di programmazione, dovranno essere utilizzati per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi fissati.

Figura 6 - Quadro Logico del PON Sicurezza 2007/2013



Dal punto di vista dell'analisi formale dei livelli di gerarchizzazione dell'Intervento, a fronte di un **buon livello di coerenza e compiutezza programmatica generale** del PON, occorre sottolineare come un'attenta ricostruzione del quadro logico permetta di rilevare alcuni elementi di debolezza, da porre sotto attenzione:

- tra il piano di analisi afferente all'obiettivo globale e quello relativo ai due obiettivi specifici si rileva una certa **sovrapposizione logica e di contenuto**. Gli obiettivi specifici appaiono, infatti, riferirsi ad un ambito d'azione egualmente di carattere generale e di ampio respiro rispetto all'obiettivo globale;
- la **definizione delle attività legate ai singoli obiettivi operativi**, sebbene progressivamente migliorata e specificata nel corso del processo programmatico del PON mostra un livello di definizione ancora non del tutto adeguato ed esaustivo. Le attività connesse agli obiettivi operativi, infatti, risultano in alcuni casi descritte in maniera eccessivamente sintetica, non consentendo, quindi, un adeguato apprezzamento del grado di rispondenza e di efficacia delle attività previste rispetto al perseguimento delle finalità individuate dagli stessi obiettivi operativi del Programma.

Tale situazione è in parte determinata, a parere del Valutatore, dalla previsione nell'attuale quadro regolamentare comunitario 2007/2013 di un **unico documento programmatico** che, se da una parte consente una semplificazione delle procedure (assenza del Complemento di Programmazione), dall'altra induce, in sede programmatica, a mantenere generico il livello di definizione degli obiettivi e quindi delle attività, anche al fine di consentire una maggiore flessibilità per la fase attuativa relativamente alla successiva individuazione puntuale degli interventi da realizzare.

Tale aspetto può essere ostativo per la costruzione di un'efficace batteria di indicatori di realizzazione, che deve necessariamente essere legata agli obiettivi operativi: la specificazione non del tutto adeguata delle modalità di attuazione, inoltre, rende difficoltosa una quantificazione

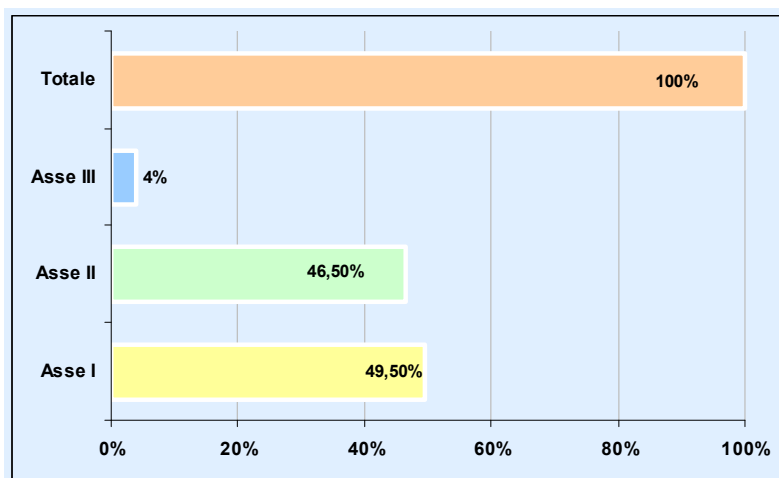
verosimile dei *target* realizzativi, fattore che rappresenta un elemento decisivo ai fini della valutazione *ongoing* del Programma (cfr. in merito quanto osservato nel Cap. 5). Alla luce dell'analisi svolta, fermo restando le considerazioni appena esposte, è possibile affermare che nel complesso la strategia del PON risulta avere un buon grado di coerenza interna, in quanto gli obiettivi risultano complessivamente ben gerarchizzati e funzionalmente relazionati. Questo indica altresì che la strategia è stata disegnata in coerenza con le risultanze dell'analisi socio-economica, in termini di pertinenza con i bisogni individuati. Allo stesso modo **non si individuano elementi che possano far pensare ad una conflittualità tra le priorità strategiche** scelte in quanto tra i due Assi prioritari appare evidente una stretta complementarità.

Un ulteriore elemento oggetto di valutazione è rappresentato dalla programmazione delle risorse finanziarie operata nell'ambito del PON. Il Piano Finanziario del programma prevede un finanziamento complessivo pari ad € **1.158.080.874,00** allocati su tre Assi prioritari di sviluppo nella misura indicata nella tabella seguente. Il finanziamento di ciascun Asse è assicurato per un 50% da fonti comunitarie a valere sul FESR e per l'altro 50% da fonti nazionali, non sono previste ulteriori componenti contributive.

Figura 7 - Dotazione finanziaria complessiva: contributo comunitario e nazionale per Asse - periodo 2007/2013

ASSI	Contributo comunitario	Controparte nazionale	Ripartizione indicativa della controparte nazionale		Finanziam. totale	Tasso di cofinanziam.	Per informazione	
			Finanziam. nazionale pubblico	Finanziam. nazionale privato			Contributi BEI	Altri finanziam.
Asse I	286.625.017	286.625.017	286.625.017	0,00	573.250.034	50%	0,00	0,00
Asse II	269.253.803	269.253.803	269.253.803	0,00	538.507.606	50%	0,00	0,00
Asse III	23.161.617	23.161.617	23.161.617	0,00	46.323.234	50%	0,00	0,00
Totale	579.040.437	579.040.437	579.040.437	0,00	1.158.080.874	50%	0,00	0,00

Figura 8 – Ripartizione percentuale delle risorse finanziarie del PON per Asse



Come si evince dall'elaborazione grafica, la dotazione finanziaria del programma risulta uniformemente distribuita tra gli Assi 1 e 2. Nello specifico, all'Asse 1 – *Sicurezza per la libertà economica e d'impresa* è destinato un importo lievemente superiore pari al 49,50% delle risorse mentre, l'Asse 2 – *Diffusione della legalità* ne assorbe il 46,50%. La dotazione finanziaria

dell'Asse 3 – *Assistenza tecnica* è in linea con le indicazioni regolamentari, 4% del totale stanziato per il programma (cfr. art. 46 Reg. CE 1083/2006).

Rispetto al periodo di programmazione 2000/2006 è possibile osservare alcuni cambiamenti sostanziali nella logica allocativa, in linea con i presupposti di base che hanno guidato la definizione della strategia del nuovo PON Sicurezza. Il confronto con il PON 2000/2006¹⁰ mostra innanzitutto un decremento della dotazione complessiva di circa il 5,53% pari, in valore assoluto a più di 67 M€uro.

Bisogna comunque considerare due elementi: primo, che il programma 2007/2013 sarà monofondo per cui se il confronto viene effettuato solo sulla contribuzione del FESR si riscontra un lieve incremento delle risorse pari all'1,82% ossia, più di 20 M€uro, in secondo luogo il finanziamento complessivo del PON Sicurezza 2000/2006 con il quale è stato effettuato il confronto include le risorse premiali e le indicizzazioni assegnate al Programma in corso d'attuazione.

Un ulteriore elemento caratterizzante è costituito dal **notevole incremento delle risorse destinate all'Assistenza tecnica** che rappresentano quasi il doppio di quelle stanziato per lo stesso Asse nel precedente periodo di programmazione.

Tale scelta è ampiamente condivisibile soprattutto in relazione al fatto che ben il 46,50% delle risorse finanziarie (**più di 538 Meuro**) del nuovo PON Sicurezza sono destinate agli **interventi di diffusione della legalità**. Nel passato ciclo di programmazione, a tale tipologia di interventi, è stato destinato un ammontare molto più esiguo di risorse rispetto a quelle previste per gli interventi più direttamente inerenti la sicurezza. **Tale scelta strategica rappresenta probabilmente una delle sfide più impegnative per il PON Sicurezza 2007/2013**. Infatti, i risultati scaturenti dalla passata esperienza (ancora in corso d'attuazione) hanno mostrato non poche difficoltà per l'implementazione di tali tipologie progettuali, pur consentendo comunque di riconoscerne l'innovatività e la valenza strategica. In tale contesto, la previsione di maggiori risorse per l'Assistenza tecnica, può rappresentare una occasione di maggiore e più efficace supporto nell'attuazione di interventi di diffusione della legalità attraverso attività di ricerca e indagine relativamente alle tematiche di interesse, nonché nella individuazione di forme procedurali, gestionali e comunicative più efficaci.

2.3 Valutazione del rischio delle linee di azione programmate

Le valutazioni fin qui svolte relativamente alla strategia del PON Sicurezza 2007/2013 evidenziano come alcuni elementi di "rottura" rispetto al precedente Programma, proprio in considerazione del loro carattere innovativo, rappresentino i fattori di maggior rischio in termini di capacità di stimolare progettualità concrete e, quindi, di garantire un efficace avanzamento della spesa. Quest'ultimo elemento è di fondamentale importanza anche alla luce della riconferma, per il ciclo programmatico 2007/2013, della norma sul disimpegno automatico (regola N+2), fattore che determina la necessità di impostare le politiche di spesa su criteri di realizzabilità e "cantierabilità" degli interventi previsti, con un accento sulla necessità di mettere in primo piano il mantenimento nel tempo di livelli di spesa adeguati alle previsioni finanziarie dell'intero settennio di programmazione.

In particolare, secondo il Valutatore la scelta di dare maggiore centralità e quindi maggior peso finanziario alle politiche finalizzate alla **diffusione della legalità**, dovrà implicare, per l'Amministrazione titolare, anche sulla base delle lezioni dell'esperienza del periodo 2000/2006, uno sforzo considerevole nel cercare di individuare o, eventualmente, nel "costruire" delle

¹⁰Il confronto è stato effettuato con le tabelle finanziarie del PON 2000/2006 vigenti ad ottobre 2006.

modalità attuative innovative e non prive di complessità gestionale, basate necessariamente su partenariati ben strutturati capaci di durare nel tempo.

Una delle principali preoccupazioni in merito, già evidenziata dal processo della valutazione intermedia del PON 2000/2006, è legata infatti proprio al rischio di “isolamento” degli **interventi legati alla diffusione della legalità**, che da iniziative di carattere soprattutto innovativo e prototipale dovranno trasformarsi in linee di intervento caratterizzate da un raggio d’azione ampio e strutturato, capaci quindi di garantire performance adeguate in termini di avanzamento procedurale e capacità di spesa. A tal fine, appare fondamentale in primo luogo definire un quadro di riferimento chiaro e condiviso nell’ambito del quale valutare e sviluppare le idee che scaturiscono dal territorio e garantirne la sostenibilità.

Inoltre, l’AdG dovrà farsi carico, onde evitare aree di criticità già riscontrate nel periodo di programmazione 2000/2006, di implementare **procedure per velocizzare l’iter approvativo e realizzativo della progettualità** inerente la diffusione della legalità, anche in considerazione delle già accennate necessità garantire negli anni livelli di spesa crescenti ed in grado di scongiurare il rischio di disimpegno automatico delle risorse.

Il **coordinamento delle diverse politiche per la sicurezza e la legalità** e la chiara definizione dell’ambito d’intervento della politica ordinaria e di quella aggiuntiva (sia comunitaria che nazionale) rappresenta un ulteriore elemento fondante della strategia del programma. Il ruolo del partenariato assume in tale contesto una rilevanza fondamentale, l’esito dell’azione del PON è strettamente correlato alla capacità dei soggetti coinvolti, direttamente e/o indirettamente, di fare sistema, di condividere esperienze e *know-how*. Tale impostazione, corretta e condivisibile, potrebbe incontrare nell’attuazione pratica dei problemi legati sostanzialmente alla eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione che caratterizza le aree obiettivo. Il fatto di operare in contesti molto differenziati potrebbe comportare una eccessiva lentezza nella definizione dei partenariati locali e nella individuazione di interventi che, sulla base dell’esperienza passata, dovranno essere necessariamente mirati. È necessario quindi individuare modalità operative innovative ma allo stesso modo efficienti al fine di garantire una capacità progettuale adeguata alle esigenze di spesa del programma.

Tali considerazioni tuttavia, se da una parte invitano a porre attenzione su aspetti potenzialmente critici, dall’altra **confermano la coerenza delle scelte strategiche**, per la definizione delle quali, si è tenuta in evidente considerazione l’esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione.

2.4 Valutazione del Valore Aggiunto Comunitario

Gli elementi emersi dalla precedente disamina sulla logica e la coerenza interna della strategia del PON e dall’analisi dell’adeguatezza e massimizzazione delle risorse finanziarie permettono di pervenire ad una valutazione del Valore Aggiunto Comunitario presente nel Programma “Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza” 2007/2013, sulla base delle specifiche indicazioni in merito contenute nel già citato documento di indirizzo sulla valutazione ex Ante dell’Uval (C).

A tal fine, la valutazione del Valore Aggiunto Comunitario nella programmazione strutturale sulla sicurezza e la diffusione della legalità afferente al PON 2007/2013 si concentra su due ambiti di analisi che il Valutatore ritiene di particolare rilevanza nel contesto del Programma:

- a) *il valore aggiunto finanziario della partecipazione comunitaria al PON;*
- b) *il valore aggiunto dell’applicazione delle procedure e del metodo di programmazione ed attuazione dei fondi strutturali nel PON.*

Per ciò che concerne il punto a) il Valutatore, sulla base di quanto presente nel documento programmatico e sulla scorta dell'esperienza del periodo di programmazione 2000/2006, ritiene di poter affermare che le fondi comunitari rappresentino un investimento ad indubbio **contenuto di addizionalità** rispetto le politiche attivate con risorse ordinarie nazionali per la promozione delle sicurezza e della legalità nelle aree del Mezzogiorno.

Infatti, l'allocazione di risorse comunitarie risulta decisiva per la programmazione e l'attivazione delle numerose **azioni a carattere innovativo o prototipale** previste dalla strategia del Programma 2007/2013, in riferimento allo sviluppo di aree di intervento e di standard di servizio altrimenti non realizzabili con il solo ricorso alle risorse ordinarie o FAS. Ad esempio, gli obiettivi del PON connessi allo "sviluppo della coesione sociale", in quanto policy di natura non ordinaria per l'Amministrazione titolare dell'Intervento, risultano realizzabili e sostenibili grazie all'intervento dei Fondi Strutturali, così come le azioni a carattere innovativo previste dal PON per il "controllo del territorio ed il soccorso pubblico", per il "contrasto alla criminalità comune ed organizzata e per il contrasto all'immigrazione clandestina" e il "controllo dell'immigrazione irregolare nell'azione congiunta delle politiche nazionali e comunitarie" trovano di fatto il loro punto di forza nell'azione congiunta delle politiche nazionali e comunitarie.

Occorre, in tal senso, evidenziare che la stessa strategia del Programma richiama espressamente la necessità di compiere un "**salto di qualità**" nell'azione pubblica di contrasto dei fenomeni criminali e nei processi di diffusione della legalità, soprattutto in contesti come quelli delle Regioni del Mezzogiorno, caratterizzati da una presenza forte e territorialmente differenziata di fenomeni di illegalità, accompagnati da quel senso di "legalità debole" che continua ad incidere negativamente sulla percezione di sicurezza e sulla coesione sociale, rappresentando un evidente vincolo alle potenzialità di crescita socioeconomica delle aree.

Questa accelerazione nell'intervento di sviluppo delle condizioni di sicurezza e legalità presuppone una concentrazione di risorse aggiuntive in ambiti settoriali di carattere avanzato (quali ad es. i progetti di dotazione informatica e tecnologica, le connessioni e i network informativi, la formazione specialistica degli addetti delle FdO, i progetti pilota per la diffusione della legalità, ecc.) tradizionalmente non coperti dagli investimenti della politica ordinaria nazionale e regionale e che quindi difficilmente troverebbero attuazione senza il concorso ed il cofinanziamento di specifici strumenti finanziari di origine comunitaria.

Oltre agli aspetti legati all'addizionalità della partecipazione comunitaria rispetto la strategia del Programma, è possibile individuare un importante "**effetto leva**" della partecipazione delle risorse comunitarie rispetto al finanziamento di diverse linee di azione del PON, con il coinvolgimento diretto di soggetti e partner di natura privata.

Nel caso delle politiche previste dal Programma per il "recupero dei centri urbani degradati", è esplicitamente prevista l'implementazione e la gestione di specifiche forme di partnership tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di "Zone franche urbane" per il rilancio sociale ed economico delle aree urbane degradate

A tal fine, all'interno del PON è richiamata la necessità di "sperimentare o perfezionare formule di raccordo e coordinamento innovative tra i vari livelli di governo che si occupano, direttamente o indirettamente, di materie che abbiano attinenza con la sicurezza, in modo da assicurare una *governance* fortemente integrata e trasversale, eventualmente anche favorendo l'integrazione tra risorse pubbliche e private". L'effetto leva della partecipazione comunitaria al Programma è in tal senso particolarmente rilevante in relazione agli **investimenti per l'innalzamento degli standard di sicurezza delle aree industriali**, finalizzati di implementare di sistemi organizzativi, tecnologici ed informativi per l'innalzamento della sicurezza di aree a forte vocazione produttiva, favorendo il coinvolgimento di risorse provenienti dagli stakeholders privati.

Rispetto al punto B), inerente alla valutazione del valore aggiunto della programmazione comunitaria rispetto all'adozione di misure istituzionali, amministrative, di gestione e prassi che assicurino una migliore qualità dei progetti, è possibile affermare che il PON Sicurezza 2007/2013 sembra **confermare e replicare a livello programmatico i positivi risultati della programmazione 2000/2006** (già rilevati in occasione della Valutazione Intermedia) in termini di acquisizione, nella prassi amministrativa ed organizzativa, di importanti principi ordinatori propri del dettato comunitario, come il principio del partenariato, l'implementazione di procedure di monitoraggio, valutazione e sana gestione finanziaria, la gestione della programmazione pluriennale, ecc.

Tali tematiche sono singolarmente approfondite più avanti (Cfr. ad esempio il Cap V "Valutazione dei sistemi di attuazione proposti"); in questa sede si ritiene opportuno sottolineare la **centralità che il principio del partenariato ha acquisito nella "filosofia programmatica" del PON Sicurezza**, quale effettiva "fonte" di valore aggiunto nelle diverse fasi di gestione amministrativa del Programma e non come semplice e formale adeguamento a procedure regolamentari.

In questo senso, oltre a forme strutturate ed ormai "collaudate" di partenariato istituzionale a livello centrale e locale (per cui si rimanda all'approfondimento presente a pag. 47 "*Qualità e intensità delle relazioni con il partenariato*"), il Programma 2007/2013 intende istituzionalizzare nuove e più incisive forme di **partenariato socioeconomico** per una più efficace programmazione ed attuazione della politica di sicurezza e diffusione della legalità a livello regionale, anche attraverso appositi "Protocolli di Intesa" tra la vasta compagine degli stakeholder locali (organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, organizzazioni di rappresentanza del "terzo settore", del volontariato e del no-profit, organizzazioni ambientaliste, ecc.), i rappresentanti politici e gli uffici di programmazione delle Amministrazioni Regionali interessate, le Prefetture UTG e l'Autorità di Gestione del PON.

3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE

3.1 Valutazione della coerenza della logica di intervento del PON e delle priorità con gli obiettivi strategici del QSN

Oggetto del presente paragrafo è l'analisi del livello di coerenza e pertinenza della strategia individuata per il PON Sicurezza 2007/2013 rispetto alle linee programmatiche previste dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), in riferimento al tema della promozione e dello sviluppo delle condizioni di sicurezza e legalità.

La documentazione di riferimento utilizzata per le analisi di coerenza con le politiche previste dal PON è il "Quadro Strategico Nazionale", approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006.

Il processo di elaborazione del quadro strategico messo in atto dal Programmatore nel corso della redazione del PO, avvenuto in maniera dialogica con il Valutatore e con i diversi *stakeholder* coinvolti, ha preso in seria considerazione le implicazioni teoriche ed operative provenienti dal quadro programmatico definito dai documenti di indirizzo comunitari e dal QSN in tema di sicurezza e legalità. A tal riguardo, occorre innanzitutto sottolineare che, all'interno del Programma Operativo, è presente una sezione dedicata (Cap. 3) alla puntuale ricostruzione dei nessi e delle connessioni logiche tra le priorità presenti nei due documenti strategici di indirizzo citati e gli obiettivi globali e specifici previsti dallo stesso PON.

Rispetto alla valutazione del livello di coerenza tra la strategia d'azione individuata dal PON ed il quadro programmatico delineato dal QSN, si rileva la presenza di molteplici punti di incontro e di convergenza in termini di finalità ed orientamenti di fondo, sia in modalità diretta e facilmente riconoscibile (aree che chiameremo di "coerenza diretta") sia in modalità più mediata, con azioni che contribuiscono indirettamente al perseguimento delle priorità della programmazione nazionale (aree di "coerenza indiretta").

Di seguito si schematizzano i principali punti di convergenza tra la programmazione PON in tema di legalità e sicurezza e le priorità del QSN, secondo le due aree di analisi sopra accennate:

- **aree di coerenza diretta:** i principali nodi di connessione e di coerenza strategica del PON rispetto al raggiungimento degli obiettivi programmatici del QSN, come evidenziato nelle tabelle di analisi comparata presenti all'interno del cap. 3.1 dello stesso Programma Operativo, afferiscono in maniera diretta alla priorità 4 del QSN. Tale priorità è indirizzata a potenziare e migliorare le condizioni di sicurezza delle aree ad elevata presenza criminale, in modo da rendere possibile una crescita economica e sociale del contesto territoriale, promuovendo un incremento dei livelli di legalità, anche in riferimento alla trasparenza delle procedure proprie delle Amministrazioni Pubbliche. In tal senso, l'intero impianto programmatico del PON e tutte le linee d'azione conseguenti appaiono fortemente orientate al raggiungimento della priorità previste dal QSN, ponendosi quale fulcro strategico del Programma "l'obiettivo di elevare gli standard di sicurezza sia per i cittadini che per le imprese contribuendo da un lato, a riqualificare quei contesti territoriali ove si riscontri una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali, dall'altro, ad attuare azioni di diffusione della legalità che possano accrescere la

certezza degli operatori economici e la fiducia da parte dei cittadini”¹¹. Per una disamina più accurata della corrispondenza degli obiettivi specifici del PON con le sotto-priorità del QSN, si rimanda all’analisi tabellare già presente nel Programma stesso;

- **aree di coerenza indiretta** oltre alle convergenze programmatiche “forti” ricordate nel punto precedente e ampiamente descritte anche all’interno dello stesso PON Sicurezza, occorre segnalare la presenza di un’ulteriore serie di obiettivi e priorità del QSN che le linee di intervento promosse dal Programma concorrono indirettamente a conseguire. Per semplicità di esposizione, si riporta di seguito un elenco dettagliato delle sub-priorità strategiche del QSN alla cui realizzazione le politiche di incremento e sviluppo della sicurezza e della legalità promosse dal PON potranno contribuire:
 - Sub-Priorità 2.1.6. “Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l’accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell’offerta”. Nell’ambito del fenomeno della crescita della connettività per il cittadino, la Pubblica Amministrazione e l’impresa in un ambito di “convergenza digitale” nel QSN si ricorda l’urgenza di consolidare gli standard di sicurezza della rete informatica e delle transazioni on-line, promuovendo la gestione dei *Diritti Digitali* (diritti d’autore dei contenuti posti in rete) e a promuovere standard di dati e di processo. A tale riguardo, occorre ricordare che il PON prevede una specifiche linea di attività finalizzata a “garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione di natura infrastrutturale e telematica”, all’interno dell’Asse 1;
 - Sub-priorità 2.1.7. “Sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell’Informazione e Comunicazione”. Anche in questo caso (con specifico riguardo alle tematiche dell’e-governement, della gestione delle identità digitali, ecc.) emerge un buon grado di coerenza con le azioni previste nell’Asse 1 del PON (Attività 1.2) e, per quanto riguarda la crescita della trasparenza amministrativa, con alcune tipologie di intervento programmate dall’Asse 2 (Obiettivo operativo 2.3 “Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici” e Obiettivo operativo 2.7 “Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l’efficienza e la trasparenza dei processi gestionali”);
 - Sub Priorità 3.1.3. “Accrescere la capacità di offerta, qualità e efficienza del servizio di gestione dei rifiuti, rafforzando le filiere produttive a esso collegate e recuperare alle opportunità di sviluppo sostenibile i siti contaminati, anche a tutela della salute pubblica”. Si rileva una connessione non trascurabile con le finalità previste dall’obiettivo 1.3 del PON “Tutelare il contesto ambientale”, soprattutto in riferimento alle problematiche connesse alla gestione illegale del ciclo dei rifiuti, delle acque, ecc. Secondo il QSN, “l’attuazione efficace della strategia è condizionata dal completamento della riforma di settore, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole del mercato per i servizi”; le azioni del PON tese a contrastare questi ambiti sensibili dalle aggressioni criminali costituiscono una rilevante preconditione per un’efficace realizzazione del percorso di riforma di settore auspicato dallo stesso QSN;

¹¹ Il profondo livello di connessione della strategia generale del QSN definita dalla Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale” rispetto alle tematiche della sicurezza e della legalità, vengono peraltro esplicitamente richiamate a pag. 55 dello stesso QSN, dove si ricorda che tale Priorità “prevede interventi di miglioramento della organizzazione e disponibilità e qualità dei servizi sociali, nonché azioni di **prevenzione e contrasto di fenomeni criminali**, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Esse andranno condotte con un forte impegno sulla qualità delle risorse umane coinvolte e con un legame alle iniziative territoriali più forte di quanto precedentemente sperimentato”.

- Sub-Priorità 6.1.1. “Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea”. Anche per questa priorità strategica si rileva una coerenza programmatica con l’obiettivo 1.2 del PON, soprattutto per ciò che concerne l’innalzamento degli standard di sicurezza delle “vie stradali e autostradali, alle frontiere, alle ferrovie, ai porti e agli aeroporti”;
- Sub-Priorità 7.2.2. Aumentare l’inclusività, l’efficienza e la regolarità dei mercati locali del lavoro e del credito, con un’area di congruenza programmatica soprattutto sul versante dell’incremento dei livelli di sicurezza e di privacy dei dati veicolati informaticamente attraverso i database dei Sistemi per l’Impiego. Inoltre, il “contrasto al lavoro grigio/nero sia nel campo degli appalti che degli aiuti alle imprese”, considerato nel QSN, quale elemento fondamentale nella lotta ed il contrasto alle irregolarità del mercato del lavoro, appare in stretto contatto con l’obiettivo operativo 2.2 del PON finalizzato alla tutela del lavoro regolare, oltre che all’1.4, rivolto al contrasto alle aggressioni criminali al libero mercato con riferimento alla contraffazione, al commercio abusivo, ecc.;
- Sub-Priorità 8.1.2 “Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi”. L’obiettivo specifico citato nel QSN, finalizzato ad “incoraggiare il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell’urban welfare (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l’organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità)”, risulta coerente con le finalità previste dall’obiettivo 2.1 del PON, relativo alla gestione dell’impatto migratorio, e a quelle del 2.6 “Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza”;
- Sub-priorità 9.1.2. “Favorire l’attrazione di investimenti, di consumi e di risorse di qualità”, dove si dichiara l’importanza di individuare e mettere in atto “le condizioni e i fattori di contesto che definiscono i caratteri di un’offerta territoriale adeguata a favorire l’attrazione degli investimenti esteri (ad esempio servizi collettivi, infrastrutture, costo del lavoro, sicurezza, legalità, vantaggio fiscale, accesso al credito, semplificazione delle procedure amministrative)”. Tale obiettivo è coerente con più di una linea di azione prevista dal PON Sicurezza, risultando prossimo ad alcuni presupposti teorici alla base della strategia del Programma, quali l’assunto che il potenziamento degli standard di sicurezza e legalità sia un imprescindibile preconditione per la crescita economica e sociale dei territori delle regioni dell’Obiettivo Convergenza.

3.2 Valutazione della coerenza programmatica della strategia con gli Orientamenti Strategici Comunitari e l’impatto potenziale sugli obiettivi di Lisbona

Il presente paragrafo analizza il livello di coerenza e pertinenza della strategia del PON rispetto agli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), soprattutto per quel che concerne l’impatto potenziale delle linee di azione previste dal Programma sul raggiungimento degli obiettivi comunitari in materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al mercato del lavoro.

La documentazione di riferimento utilizzata per le analisi di coerenza con le politiche previste dal PON è la seguente:

- Proposta della CE “Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona” (COM2005)24);

- Comunicazione della CE al Consiglio sugli “Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione” (COM(2005) 141 definitivo);
- Decisione del Consiglio sugli “Orientamenti strategici comunitari” del 6 ottobre 2006 (26/702/CE);
- Nuove proposte per la crescita e l’occupazione nell’ambito del nuovo quadro finanziario 2007-13 IP/05/389, Bruxelles, 6 Aprile 2005;
- Strategia di Lisbona - Programma Nazionale di Riforma, ottobre 2006;
- La politica di coesione e le città, Comunicazione della CE Al Consiglio ed al Parlamento Europeo.

Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, tenutosi nei giorni 23 e 24 marzo 2000, è stato finalizzato ad individuare le linee programmatiche necessarie ad favorire un nuovo slancio alle politiche comunitarie di coesione, in modo da massimizzare le opportunità offerte dalla nuova economia europea e globale, anche allo scopo di migliorare ed annullare i fenomeni di disoccupazione ed esclusione sociale.

Una sintesi degli obiettivi previsti dalla **Strategia di Lisbona** è riportata nel box seguente.

- ▶ **Tasso d'occupazione al 70% nel 2010.** La creazione di posti di lavoro dev'essere il risultato di una crescita economica a livello europeo generata dal miglioramento della competitività del sistema, dalle riforme strutturali e dalla riduzione delle formalità amministrative.
- ▶ **Completare e rendere pienamente operativo il mercato interno europeo.** Per favorire la crescita economica occorre eliminare gli ostacoli alla concorrenza, consentendo alle aziende degli altri Stati membri un accesso a parità di condizioni ai diversi mercati nazionali.
- ▶ **Servizi finanziari più trasparenti.** E' necessario sollecitare una maggiore integrazione e trasparenza dei mercati finanziari nazionali dell'UE per favorire la crescita economica attraverso una migliore distribuzione del capitale.
- ▶ **Un ambiente propizio alle imprese.** Un altro elemento della strategia di Lisbona consiste nella creazione di un ambiente più favorevole alle attività economiche, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI). Compito degli Stati membri è quello di scambiarsi le migliori pratiche e cercare di ridurre gli ostacoli burocratici e i costi connessi con l'avviamento di nuove imprese.
- ▶ **Un'economia basata sulla conoscenza.** Un altro pilastro della strategia di Lisbona è lo sviluppo della società dell'informazione, che dovrebbe favorire la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e la creazione di posti di lavoro in quei settori ad alto potenziale di crescita.
- ▶ **La combinazione di politiche.** Altra questione di fondo è il cosiddetto "mix di politiche macroeconomiche", vale a dire la combinazione ottimale degli strumenti di politica economica per favorire la crescita.
- ▶ **Investire nelle persone.** L'istruzione e la ricerca hanno un notevole impatto sulla crescita e l'occupazione. Gli Stati membri dovranno puntare ad un aumento degli investimenti nelle risorse umane e dovranno dare maggiormente la priorità all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, dato che il miglioramento delle competenze aumenta le possibilità di trovare lavoro.

Il Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, constatato il non pieno raggiungimento dei suesposti obiettivi, ha stabilito la necessità di avviare una politica di rilancio ed attualizzazione della strategia di Lisbona¹², con l’approvazione degli “Orientamenti Integrati per la crescita e l’occupazione 2005-2008”, contenenti le linee guida per fronteggiare una crescita dei paesi

¹² Gli Orientamenti Integrati 2005-2008 recepiscono e danno attuazione alle raccomandazioni della CE formalizzate nel documento “Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona”.

dell'Unione considerata ancora relativamente debole e un livello di creazione di nuovi sbocchi occupazionali nel mercato del lavoro comunitario ritenuto non soddisfacente¹³.

Sulla base degli indirizzi di massima per le politiche economiche e sociali dei Paesi membri in tema di crescita ed occupazione delineati all'interno degli Orientamenti Integrati, nell'ottobre del 2006 il Consiglio approva gli Orientamenti Strategici Comunitari 2007/2013 (OSC), un documento di indirizzo finalizzato ad integrare i principi dell'agenda di Lisbona rinnovata all'interno della programmazione strutturale europea del nuovo periodo 2007/2013, secondo i tre assi fondamentali:

- **1) rendere più attraenti gli Stati membri**, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- **2) promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza** mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- **3) creare nuovi e migliori posti di lavoro** attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

Ognuno dei tre Orientamenti Strategici contiene un'ulteriore specificazione programmatica, con una puntuale declinazione delle strategie operative (12 in tutto) che, per ogni priorità data, i nuovi Interventi cofinanziati con fondi europei dovranno attuare.

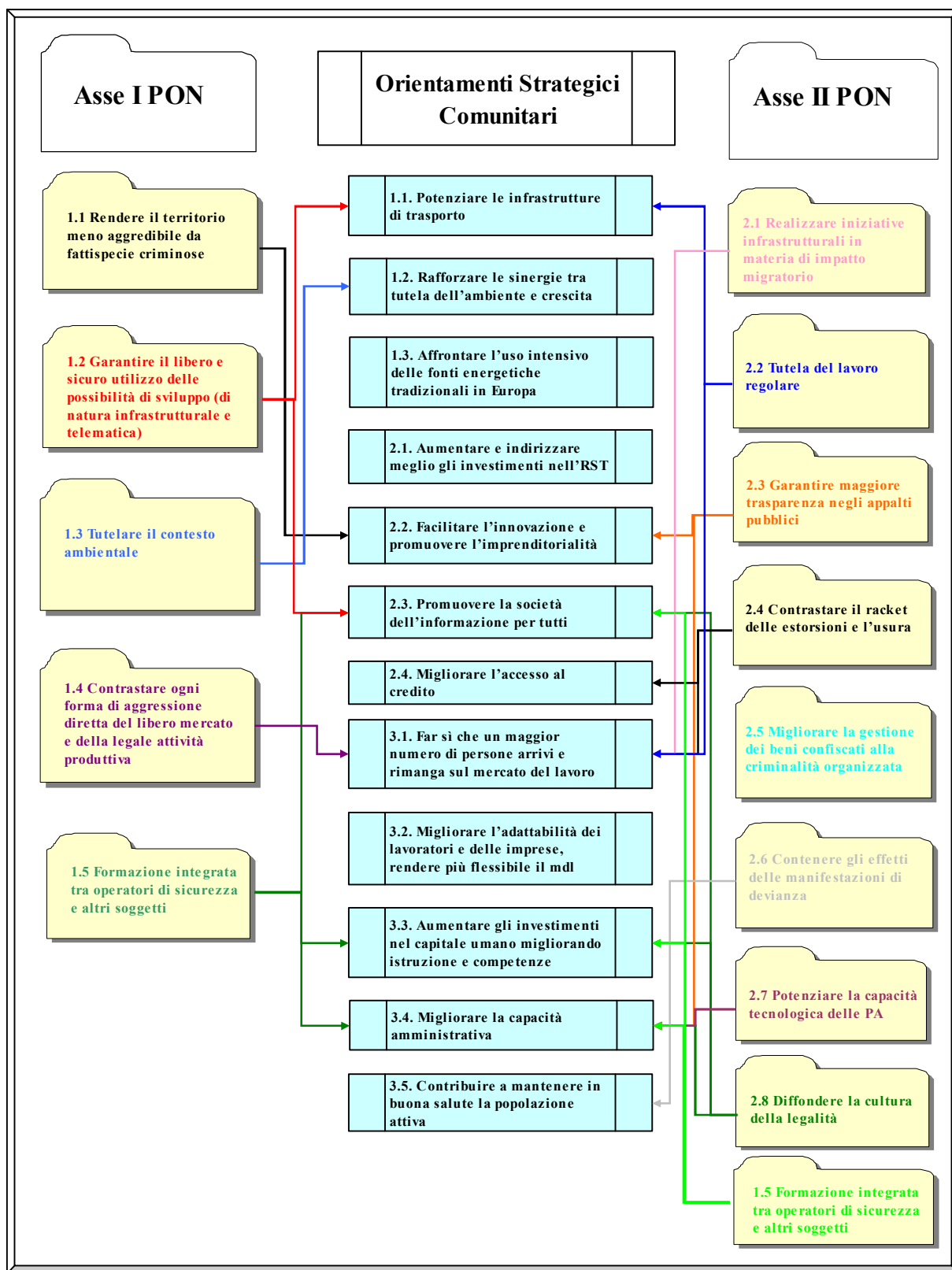
L'analisi di corrispondenza tra gli obiettivi specifici del PON Sicurezza e le singole strategie previste dagli OSC è già ricostruita in maniera diffusa ed esaustiva all'interno del paragrafo 3.1.1 dello stesso PON, cui si rimanda. In questa sede si ritiene opportuno approfondire tale analisi di coerenza, ricostruendo (cfr. figura seguente) i nessi e le più significative aree di contatto tra gli obiettivi operativi previsti dal PON e le 12 strategie operative previste dagli OSC.

L'osservazione della complessità dei nessi e dei legami di corrispondenza tra le azioni previste dal PON e le finalità individuate negli OSC manifesta un grado di integrazione e coerenza programmatica significativo, segnatamente sul fronte delle politiche finalizzate alla promozione e diffusione della legalità. Soprattutto gli obiettivi operativi ricadenti all'interno dell'Asse 2 del PON, infatti, impattano (con diversi gradi di intensità e immediatezza) su un ventaglio piuttosto ampio di priorità strategiche individuate dagli OSC quali capisaldi della nuova politica di coesione comunitaria, contribuendo al rilancio dei temi della crescita dei tessuti produttivi e del capitale umano in un'ottica integrata sul versante sociale, economico ed ambientale, così come previsto dall'agenda di Lisbona¹⁴.

¹³ Comunicazione della CE al Consiglio sugli "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione" (COM(2005) 141 definitivo), pag. 5.

¹⁴ Per una disamina puntuale del livello di contribuzione della strategia del PON al perseguimento degli obiettivi di Lisbona, si rimanda all'analisi comparativa presente all'interno del par 3.1.2 dello stesso PON.

Figura 9 – Coerenza tra obiettivi del PON Sicurezza e Orientamenti Strategici Comunitari



Alla luce di tale analisi comparativa, nello schema seguente viene rappresentato un cruscotto di valutazione sintetica circa il livello di coerenza generale (con utilizzo di criteri quali: alto, medio o basso, nullo) tra gli obiettivi operativi del PON e le tre priorità programmatiche della politica di coesione per il periodo 2007/2013, previste dagli Orientamenti Strategici Comunitari.

L'analisi di dettaglio delle aree di impatto diretto ed indiretto delle azioni promosse dagli obiettivi operativi del Programma e le singole priorità individuate dagli OSC permette di apprezzare una coerenza programmatica complessiva di livello medio/alto, con un grado d'impatto potenziale particolarmente significativo rispetto all'Orientamento 3: "Creare nuovi e migliori posti di lavoro".

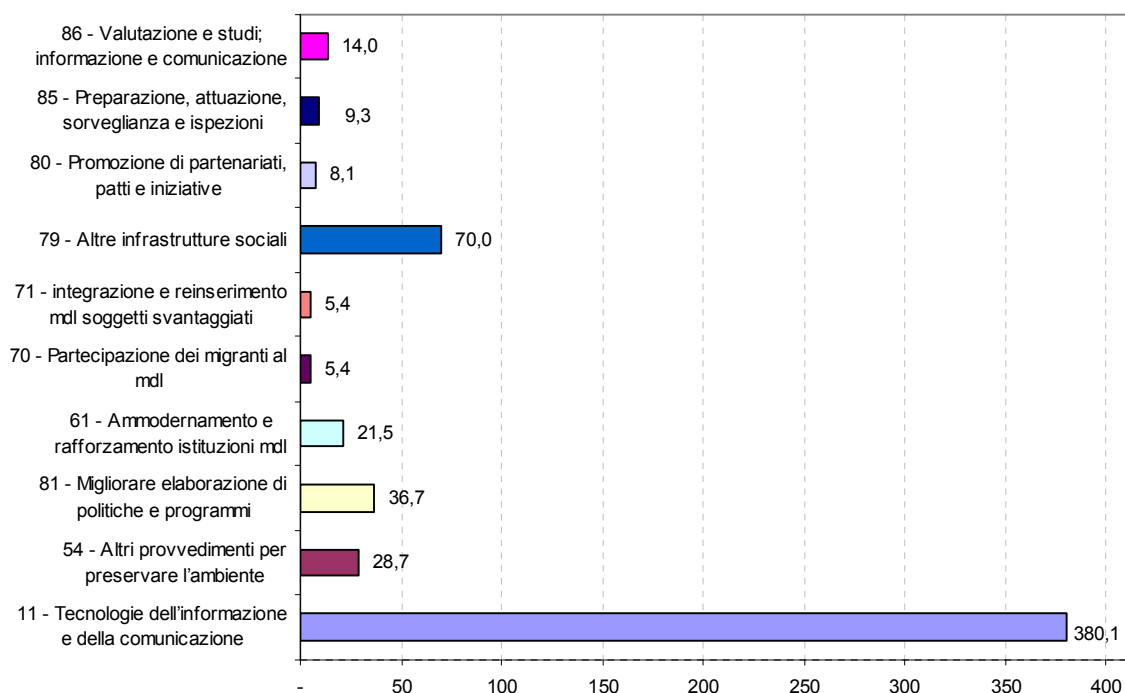
Figura 10 – Valutazione di coerenza tra obiettivi del PON e priorità della Politica di Coesione

Obiettivi operativi del PON	COERENZA PRIORITÀ DELLA POLITICA DI COESIONE		
	Rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città	Promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza	Creare nuovi e migliori posti di lavoro
Obiettivo 1.1	Media	Nulla	Nulla
Obiettivo 1.2	Alta	Media	Nulla
Obiettivo 1.3	Alta	Nulla	Nulla
Obiettivo 1.4	Nulla	Nulla	Media
Obiettivo 1.5	Nulla	Media	Alta
Obiettivo 2.1	Nulla	Nulla	Media
Obiettivo 2.2	Bassa	Alta	Nulla
Obiettivo 2.3	Nulla	Media	Alta
Obiettivo 2.4	Nulla	Media	Media
Obiettivo 2.5	Nulla	Nulla	Nulla
Obiettivo 2.6	Nulla	Nulla	Bassa
Obiettivo 2.7	Nulla	Nulla	Alta
Obiettivo 2.8	Nulla	Media	Nulla
Obiettivo 2.9	Nulla	Media	Alta
Valutazione complessiva PON	MEDIA	MEDIO/ALTA	ALTA

Infine, la disamina dell'articolazione del contributo comunitario secondo i temi prioritari previsti dall'Allegato II del Reg. 1828/2006, riprodotto nel grafico seguente, mostra una significativa finalizzazione degli interventi nei confronti della priorità 11 "Tecnologie dell'informazione e della comunicazione", cui risultano destinati oltre 380 Meuro, pari a circa il 66% delle risorse FESR complessivamente a disposizione.

L'analisi della ripartizione finanziaria del FESR secondo le suddette categorie di intervento dimostra un **buon livello di coerenza** della struttura programmatica del PON con quanto previsto dall'articolo 9.3 del Regolamento Generale 1083 (2006), soprattutto in riferimento alla necessità, per i Programmi operativi relativi all'Obiettivo Convergenza, di destinare una parte rilevante delle risorse stanziare dal Piano Finanziario nei confronti di politiche d'intervento tese al raggiungimento degli obiettivi e degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione individuati quali prioritari dalla strategia di Lisbona, a partire da specifiche iniziative per la **promozione della competitività** e la **creazione di nuovi posti di lavoro**.

Figura 11 – Articolazione risorse comunitarie PON per “tema prioritario” (dati in Meuro)



4 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI INDICATORI PER LA MISURAZIONE DEI RISULTATI ATTESI DEL PON

Questa sezione del Rapporto è finalizzata a valutare la validità generale del sistema degli indicatori previsti nel Programma, prendendo in considerazione:

- Il grado di coerenza tra gli obiettivi e gli indicatori, secondo la logica gerarchica del PCM, e la validità della catena di causalità tra realizzazioni, risultati e impatti. ;
- La qualità complessiva del sistema di indicatori proposto, verificando che esso risulti **completo, significativo, fruibile e utilizzabile**¹⁵;
- La credibilità delle stime dei *target* associati agli indicatori, in relazione alle risorse assegnate e ad analoghe esperienze pregresse.

La valutazione complessiva del sistema di indicatori proposto nel testo del PO rappresenta uno dei momenti cruciali del processo di Valutazione ex Ante. Disporre sin dalla fase di programmazione di un sistema di indicatori che sia, al contempo, significativo, completo, equilibrato e utilizzabile è di fondamentale importanza sia per la fase di implementazione, sia a conclusione dell'Intervento, per poterne apprezzare i benefici e i vantaggi. Pertanto, i documenti di lavoro della Commissione Europea pongono particolare enfasi alla progettazione e alla verifica della validità del sistema, quale strumento indispensabile ad una efficace sorveglianza dei Programmi e ad un processo di Valutazione *in itinere* che sia realmente utile per ridisegnare e correggere la strategia degli interventi e a metterne in evidenza gli effetti e il grado di conseguimento degli obiettivi attesi. Allo stesso tempo, il sistema deve essere concepito in modo da risultare facilmente gestibile e da trovare un punto di equilibrio tra le esigenze delle diverse categorie di fruitori delle informazioni (Beneficiari Finali, Organismi Intermedi, Autorità di Gestione, Comitato di Sorveglianza, Commissione Europea, ecc.). Il criterio della utilizzabilità e gestibilità del sistema degli indicatori riflette l'esigenza di concentrare l'attenzione su di numero ristretto di indicatori, che forniscano le principali informazioni sull'andamento e gli esiti del Programma.

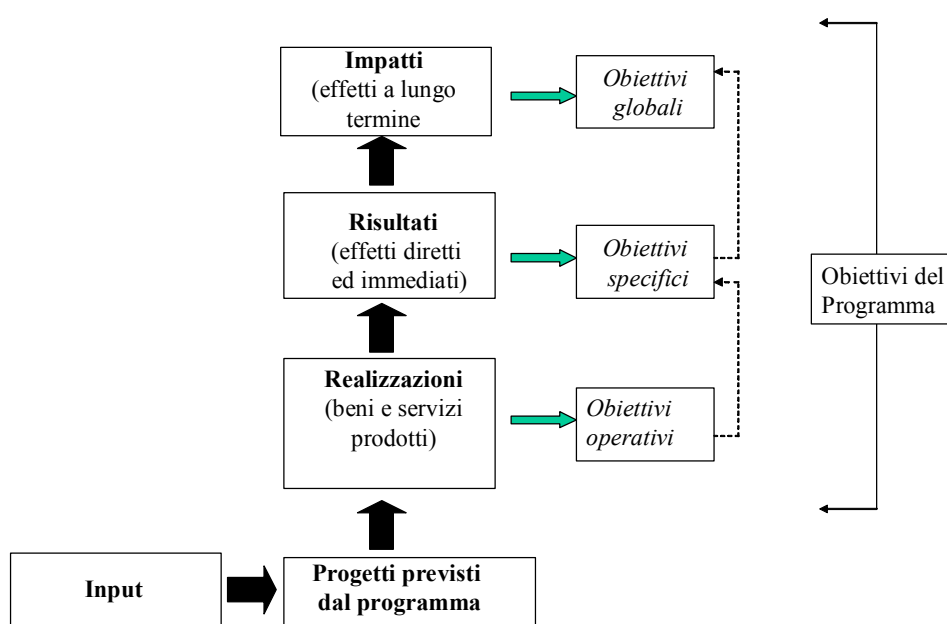
Tale concetto è più volte ribadito nei Documenti metodologici e di lavoro redatti dalla Commissione Europea: “*i programmi richiedono un numero limitato di indicatori con obiettivi quantificati da raggiungere prima della fine del periodo di Programmazione*”. Ciò non preclude, tuttavia, la possibilità che i Programmatori stabiliscano un “doppio livello” per il sistema degli indicatori¹⁶: un elenco “ridotto” di indicatori, da includere nel testo del PO, che si concentri sugli aspetti chiave della strategia e che dia conto dei progressi nel perseguire gli obiettivi stabiliti; un secondo “livello”, connotato da un maggiore grado di dettaglio, potrebbe includere indicatori utili alla gestione operativa dei progetti, i cui fruitori sarebbero i Beneficiari Finali e l'Autorità di Gestione.

La metodologia proposta dal Valutatore, per elaborare la presente sezione, è basata sul Quadro Logico (*Logical Framework*) dell'Intervento, secondo l'approccio, fondamentale per la programmazione dei Fondi Strutturali, del *Project Cycle Management* (PCM).

Figura 12 – Rappresentazione metodologia del “Quadro Logico”

¹⁵ Né il Documento della Commissione Europea sulla Valutazione ex Ante (*Indicative Guidelines On Evaluation Methods: Ex Ante Evaluation*” Working Document No.1 - August 2006), né quello sugli indicatori (*Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, Working Document n. 2, agosto 2006) prevedono che nella Valutazione ex Ante sia compresa una verifica della qualità per singolo indicatore. Pertanto, nel presente Capitolo si esprimerà un giudizio sul sistema degli indicatori nel suo complesso. Laddove giudicato rilevante, tuttavia, si avvanzeranno osservazioni e suggerimenti di dettaglio circa la qualità di singoli indicatori, con particolare riferimento a quelli di risultato.

¹⁶Cfr. Commissione Europea, *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicator*, cit. a pag 33.



La figura precedente, che riproduce lo schema condiviso del Quadro Logico, evidenzia le connessioni tra gli obiettivi operativi (realizzazioni), gli obiettivi specifici (risultati) e gli obiettivi globali (impatti). Sulla base della metodologia del Quadro Logico, si è proceduto a ricostruire la catena logica alla base della strategia del PON, valutando il grado di coerenza e completezza della batteria di indicatori previsti.

L'analisi ha permesso di evidenziare alcuni aspetti salienti:

- **Il livello di coerenza generale** del quadro logico PON, sia in senso verticale (gerarchia obiettivo globale/obiettivi specifici/obiettivi operativi) sia in senso orizzontale (corrispondenza e significatività obiettivi/indicatori) è **adeguato**, non rilevandosi lacune particolarmente significative né asimmetrie logiche o concettuali tali da compromettere la solidità complessiva dell'impianto di programmazione;
- **Sono presenti indicatori per i tre livelli teorici** (impatto, risultato, realizzazione) e il loro posizionamento rispetto al livello di lettura dei fenomeni che si intendono misurare è corretto (indicatori di impatto connessi all'obiettivo globale del PON, indicatori di risultato legati al livello intermedio degli obiettivi specifici ed indicatori di realizzazione collegati alle attività poste in atto dal Programma);
- **La batteria di indicatori utilizzata è descritta con chiarezza** e non si registrano ambiguità nella formulazione degli obiettivi e degli indicatori tali da impedire il monitoraggio fisico del Programma nel corso del suo futuro svolgimento. Sarebbe comunque opportuno, per evitare qualsiasi dubbio interpretativo, corredare l'elenco degli indicatori nel testo del PON con alcune note esplicative sul fenomeno da misurare, esplicitando la relazione con l'obiettivo operativo e la linea d'azione descritti da ciascun indicatore. Tale misura potrà inoltre garantire che il dato raccolto sia pienamente *affidabile*, cioè che la sua misurazione sia effettuata in maniera corretta e secondo procedure omogenee;
- **Gli indicatori di realizzazione appaiono ben calibrati** e correttamente distribuiti tra i due obiettivi specifici, fornendo un buon livello di copertura informativa per l'eterogenea progettualità prevista dai due Assi del Programma. Per quanto concerne gli *indicatori di*

realizzazione, il sistema proposto appare quindi sostanzialmente completo e tutti gli obiettivi operativi e le linee d'azione individuati risultano descritti da uno o più indicatori. Inoltre, la maggior parte di indicatori di realizzazione presenti nel PON risulta essere di carattere numerico (ad es. “numero banche dati”) e, quindi, agevolmente misurabile;

- Sarebbe opportuno, a proposito dell'Asse I, **esplicitare e valorizzare l'aspetto “di rete”** tra Organismi pubblici laddove sia prevista la creazione di Sistemi Informativi finalizzati a rafforzare il monitoraggio di aree o settori “sensibili” attraverso una migliore integrazione operativa tra i differenti Organismi competenti: si potrebbe quindi ricomprendere un indicatore quale “numero di Enti/Organismi collegati”.
- **Gli indicatori di impatto, di fonte ISTAT, non rilevano in maniera esaustiva e completa la complessità del fenomeno della sicurezza**, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, costituendo una semplificazione dell'impatto atteso del Programma Sicurezza. La difficoltà nell'individuare indicatori di impatto quantitativi, di semplice rilevazione e allo stesso tempo in grado di cogliere con completezza le caratteristiche di fenomeni eterogenei e multidimensionali è un fattore in parte inevitabile e comunque già abbondantemente approfondito nel corso del periodo di programmazione 2000/2006. Va altresì sottolineato che indici relativi a fenomeni di carattere strutturale, come quello della criminalità organizzata, risultando influenzati da un rilevante numero di fattori anche esterni all'ambito d'azione del PON, possono osservare andamenti difficilmente collegabili con l'effettivo impatto del Programma stesso;
- In entrambi gli Assi **alcuni indicatori di risultato non appaiono del tutto coerenti con il livello concettuale su cui si posizionano i relativi obiettivi specifici** che, come si è già avuto modo di osservare, risultano di carattere piuttosto elevato (quasi coincidente, in effetti, con l'obiettivo globale). Alcuni indicatori di risultato individuati all'interno del PON, infatti, risultano concettualmente molto prossimi a quelli di realizzazione, non riuscendo, quindi, a quantificare correttamente il grado di raggiungimento dell'obiettivo specifico previsto. Gli indicatori di risultato dovrebbero descrivere, infatti, gli effetti diretti delle azioni poste in essere, a livello di miglioramento delle condizioni del contesto di riferimento e di concreti benefici per i destinatari. All'interno del PON sembra essere in alcuni casi non del tutto esplicitato questo livello di lettura intermedio dei fenomeni osservati, che si pone a metà strada tra la misurazione delle realizzazioni puntuali e la ricognizione degli effetti globali e a lungo termine delle azioni finanziate;

Figura 13 – Suggerimenti per il miglioramento del sistema degli indicatori

<p><u>Ipotesi per la determinazione di un criterio di individuazione degli indicatori di risultato</u></p> <p>Per la definizione degli indicatori di risultato può essere utile, al fine di assicurare un rapporto di causalità tra realizzazioni e risultati e, al contempo, la significatività e pregnanza informativa degli indicatori stessi, effettuare, relativamente al PO oggetto di analisi, una distinzione concettuale tra due “macrocategorie” di interventi, in base alla natura degli investimenti e alla tipologia di destinatari:</p> <p>A) Interventi¹⁷ finalizzati al <u>miglioramento</u> ed <u>efficientamento del servizio</u> fornito da Organismi Pubblici competenti nei molteplici aspetti di cui si compone l’azione di tutela della sicurezza, legalità e trasparenza. In tali casi, i destinatari diretti delle azioni saranno gli stessi Organismi Pubblici e gli operatori: gli effetti diretti e a breve termine andranno quindi misurati con riferimento alla variazione dell’<u>efficienza del servizio</u>. Ad esempio, interventi che abbiano l’obiettivo di potenziare le azioni di controllo e tutela da parte delle Forze di Polizia scaturiranno risultati in termini di riduzione dei tempi di operatività, incremento delle azioni di controllo, ecc. nelle <u>aree oggetto di intervento</u>.</p> <p>B) Interventi <u>direttamente</u> finalizzati alla <u>riduzione o al contrasto di fenomeni o comportamenti illeciti</u>, al rispetto delle norme e al rafforzamento della legalità. Qui i destinatari diretti saranno gli “utenti finali” (imprenditori, cittadini, soggetti a rischio, immigrati, ecc.): i risultati consisteranno quindi nella variazione dei fenomeni o comportamenti stessi rispetto alla situazione di partenza (reati,); in alcuni casi (contrasto a fenomeni di devianza con azioni dirette ai soggetti a rischio o da recuperare, ecc.) i risultati potranno misurarsi nel numero di soggetti avviati o che hanno concluso le azioni di recupero o prevenzione ([re]inserimento nel sistema formativo o lavorativo, ecc.).</p> <p>Per la linea di azione che prevede il riuso dei beni confiscati a fini produttivi, i risultati potranno essere apprezzati attraverso la quantificazione del numero di imprese sociali create e di nuovi occupati (in ULA).</p>
--

5 VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI

Nelle pagine seguenti vengono sintetizzati gli elementi salienti riguardo i sistemi di gestione, monitoraggio e partenariato previsti per la *governance* e la sorveglianza del PON, con l’obiettivo di valutarne il livello di adeguatezza ed efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti dagli Assi e dalle linee di intervento programmate, con un accento sulle possibili opportunità e minacce connesse ai meccanismi e alle procedure di attuazione anche sulla base dell’esperienza maturata nel corso della passata programmazione.

In aderenza a quanto previsto dai già citati documenti di indirizzo nazionali e comunitari riguardanti i contenuti della VEXA, un aspetto di particolare rilevanza nel percorso di valutazione riguarda l’analisi delle procedure per la gestione e i meccanismi di attuazione del Programma, onde verificare sia il livello di funzionalità ed adeguatezza, sia la conformità alle indicazioni della Commissione Europea e ai più specifici dettami del Regolamento generale e del Regolamento FESR per il 2007/2013.

A tal fine, sono state prese in considerazione le principali risultanze della Valutazione intermedia del PON 2000/2006, essendo in tale rapporto contenuta una ricostruzione critica delle procedure di *governance* e di sorveglianza, in grado di offrire una visione d’insieme dei principali punti di forza e di debolezza delle strutture di gestione implementate nella passata programmazione. Lo studio delle possibili criticità e degli ostacoli affrontati nel governo del PON Sicurezza 2000/2006, infatti,

¹⁷ Secondo la metodologia PCM, i risultati vanno identificati a livello di Obiettivo specifico e non di singola azione. Pertanto non sarà necessario che tutte le azioni siano dotate di indicatori di risultato, ma si sceglieranno quegli indicatori che garantiscano una adeguata copertura per le azioni più “rappresentative” e strategicamente rilevanti per il conseguimento dell’Obiettivo Specifico di riferimento.

permette di trarre utili lezioni dell'esperienza per valutare l'efficienza e la qualità del sistema di gestione previsto dal nuovo PON.

- *Struttura organizzativa e operativa*

Il quadro regolamentare europeo per il periodo di programmazione 2007/2013 mette in rilievo la necessità di incrementare e potenziare la coerenza e la trasparenza del sistema della gestione del programmazione e del controllo. Per raggiungere questo scopo, il Regolamento Generale 1083/2006 elenca le responsabilità ed i compiti istituzionali dei soggetti responsabili del governo del Programma in modo chiaro, favorendo la semplificazione del sistema di gestione e considerando anche le problematiche connesse alla gestione tecnico-finanziaria degli Interventi.

Secondo il Regolamento Generale, per ciascun Programma Operativo devono essere chiaramente identificati:

- “un'**autorità di gestione**: un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per gestire il programma operativo;
- un'**autorità di certificazione**: un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione;
- un'**autorità di audit**: un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun programma operativo e responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo”¹⁸.

In tal senso, nel corso della VEXA si è tentato di verificare, anche attraverso il confronto con i soggetti incaricati delle differenti responsabilità di governo, se e come tutte le strutture di gestione siano state progettate in linea con il quadro legislativo comunitario, proponendo, al contempo, indicazioni e consigli per assicurarne un più efficiente funzionamento. La tabella seguente indica i soggetti e i ruoli previsti per la gestione delle procedure attuative del PON e fornisce un elenco sintetico degli elementi maggiormente rilevanti emersi nel corso del processo di valutazione del funzionamento delle strutture di gestione, con l'indicazione di eventuali suggerimenti e raccomandazioni, in aderenza al quadro delle responsabilità e delle competenze previsto dal quadro regolamentare comunitario.

Figura 14 – Analisi organizzazione responsabilità e competenze organismi gestionali PON

Struttura	Soggetto competente	Funzioni previste	Osservazioni Valutatore
Autorità di Gestione	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Capo della Polizia	<ul style="list-style-type: none"> ▶ garantisce che le valutazioni della progettualità siano effettuate in linea con i criteri di selezione concordati; ▶ controlla che le attività e il piano finanziario dei progetti siano stati opportunamente verificati; ▶ costituisce un sistema di gestione funzionante; 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ la struttura e organizzazione funzionale si pone in sostanziale continuità con il passato periodo di programmazione; ▶ le funzioni e le responsabilità dell'AdG sono delineate in piena aderenza a quanto previsto dal quadro regolamentare europeo; ▶ è confermata la Segreteria Tecnica quale ufficio di scopo a supporto dell'operato dell'AdG; ▶ l'AdG risiede presso un ufficio di livello istituzionale alto, che difficilmente può

¹⁸ Art. 59 Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006, luglio 2006.

Struttura	Soggetto competente	Funzioni previste	Osservazioni Valutatore
		<ul style="list-style-type: none"> • è responsabile del rapporto annuale alla Commissione e si fa carico di garantire lo svolgimento della valutazione del Programma secondo quanto previsto all'art. 47 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006; • garantisce lo sviluppo di un processo di Audit trasparente; • fa in modo che l'Autorità di Certificazione e il Comitato di Sorveglianza ricevano le informazioni necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni; • espleta le funzioni di informazione e di pubblicità. 	<p>adempiere con continuità alle attività di gestione e governo del PON;</p> <p>di conseguenza, la Segreteria Tecnica verrà investita, come nell'attuale periodo di programmazione, di un notevole carico di attività, anche di carattere direzionale. E' opportuno che tali importanti funzioni siano corredate da adeguato grado di ufficialità della struttura a livello di organigramma ministeriale;</p> <p>la nuova articolazione del processo di <i>audit</i> necessita di un buon livello di coordinamento con i soggetti deputati al controllo di primo livello;</p> <p>occorre che l'AdG implementi un sistema gestionale e di monitoraggio informatizzato, in grado di raccogliere e sistematizzare le informazioni sull'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti finanziati, i <i>target</i> di spesa, i dati necessari per la sorveglianza (N+2, ecc.), l'<i>audit</i>, e per soddisfare le esigenze conoscitive circa l'attuazione del PON.;</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'AdG, come raccomandato dal Reg. 1828/2006, dovrà assicurare che le informazioni sull'identità e sull'ubicazione degli organismi che conservano i documenti giustificativi utili alla certificazione ed all'<i>audit</i> siano facilmente accessibili e che tali documenti vengano prontamente forniti a un elenco minimo di persone o di organismi.
Autorità di Certificazione	Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria – Div. II	<ul style="list-style-type: none"> • verifica la correttezza delle dichiarazioni delle spese del progetto e le richieste di pagamento prima di inoltrarle alla Commissione; • riceve i pagamenti della Commissione e, come regola generale, effettua pagamenti ai partner capofila; • implementa un sistema informatico di rendicontazione per la raccolta di dati relativi alla spesa; • è responsabile del recupero di fondi indebitamente pagati e delle restituzioni alla Commissione. 	<ul style="list-style-type: none"> • le funzioni e le responsabilità dell'AdC sono delineate in piena aderenza a quanto previsto dal quadro regolamentare europeo; • la collocazione dell'AdC in seno alla Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria appare efficace, in quanto sufficientemente prossima all'AdG e alla Segreteria Tecnica, ma con un livello di specializzazione ed <i>expertise</i> tale da garantirne la piena operatività; • risulta opportuno ipotizzare azioni mirate a sostegno dell'organico dedicato alle procedure di rendicontazione e certificazione, con maggiore incisività e continuità rispetto al passato periodo di Programmazione; • l'AdC, di concerto con l'AdG, dovrà promuovere una condivisione delle procedure inerenti flussi finanziari presso tutti i soggetti coinvolti (a partire dai Beneficiari e dai Responsabili di Progetto); • occorre sottolineare l'importanza di porre in essere efficienti flussi d'informazione

Struttura	Soggetto competente	Funzioni previste	Osservazioni Valutatore
			<p>tra tutte le strutture del Programma coinvolte nei processi di gestione finanziaria, soprattutto in relazione alle peculiarità contabili e finanziarie del nuovo periodo di programmazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> come raccomandato dal reg. 1828/2006, onde armonizzare le norme sulla certificazione delle spese e sulla redazione delle domande di pagamento, l'AdC si dovrà far carico di definire con esattezza il contenuto di tali documenti contabili, precisando la natura e la qualità delle informazioni su cui essi si basano. L'AdC dovrà inoltre definire un archivio informatizzato per la contabilità degli importi recuperabili e degli importi revocati a seguito di soppressione totale o parziale del contributo destinato a una determinata operazione.
Autorità di Audit	Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie - Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali	<ul style="list-style-type: none"> supporta e gestisce sistema di controllo del programma; garantisce la conformità del campione progettuale sottoposto a controllo al livello di spesa dichiarata; presenta una strategia audit di programma alla Commissione entro 9 mesi dall'approvazione del PON. 	<ul style="list-style-type: none"> le funzioni e le responsabilità dell'AdA sono delineate in piena aderenza a quanto previsto dal quadro regolamentare europeo; la struttura incaricata di svolgere le attività di <i>audit</i> risulta funzionalmente indipendente dall'AdG e dall'AdC, così come previsto dalla normativa comunitaria; come raccomandato dal Reg. 1828/2006, onde semplificare ed armonizzare le procedure per l'elaborazione e la presentazione della strategia di <i>audit</i>, del rapporto annuale di controllo e delle dichiarazioni di chiusura, è opportuno che l'AdA definisca con precisione il contenuto e specifichi la natura e la qualità delle informazioni su cui tali documenti si basano; l'AdA dovrà chiarire le regole ed i criteri che governeranno il processo di campionamento.

Il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, costituirà **l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione del PON 2007/2013**.

Al suo interno, come emerge dall'analisi riportata nella tabella precedente, sono stati individuati due uffici per l'espletamento delle due diverse funzioni, con la finalità di garantire il necessario grado di autonomia decisionale e trasparenza amministrativa. Così come nella programmazione 2000/2006, quindi, al Dipartimento spetteranno i compiti di gestione e controllo ordinario e, più in generale, le molteplici mansioni e le responsabilità connesse all'organizzazione ed al coordinamento dell'intera "macchina amministrativa" del Programma, nonché la verifica del corretto svolgimento delle operazioni finanziate nel rispetto della normativa competente, comunitaria e nazionale.

Per la programmazione 2007/2013, inoltre, è confermato **il ruolo della Segreteria Tecnica quale struttura di carattere operativo** di supporto a tutte le mansioni attribuite all'Autorità di Gestione

del PON. L'esperienza della programmazione 2000/2006, in termini di organizzazione delle procedure amministrative del Programma, ha rilevato il verificarsi, soprattutto in talune fasi attuative del Programma, di una concentrazione, presso la Segreteria Tecnica, delle responsabilità relative al reperimento delle progettualità, all'analisi della documentazione prodotta e all'approvazione formale delle operazioni, ecc. Ciò ha in qualche caso costituito un aggravio del carico di lavoro dell'Ufficio, già investito da funzioni di gestione generale del Programma.

Nel 2000/2006 le mansioni operative proprie dell'Autorità di Gestione sono state, di fatto, espletate dalla Segreteria Tecnica del PON. Come già osservato nella Valutazione Intermedia del PON 2000/2006, surrogare tali compiti e responsabilità di carattere manageriale ricorrendo a un organismo concepito quale ausilio operativo e, di conseguenza, non provvisto dei necessari crismi di ufficialità nell'ambito dell'organigramma complessivo del Ministero, potrebbe costituire elemento di complessità nella dinamica dei processi decisionali e, alla lunga, rischiare di appesantire la *governance* complessiva del Programma.

In tal senso, potrebbe essere opportuno, nell'ambito del percorso di implementazione delle strutture operative per l'attuazione del Programma 2007/2013, valutare la possibilità di individuare in maniera formale un Ufficio deputato alla Programmazione e Gestione, con funzioni proprie di una vera e propria "cabina di pilotaggio", tale da collocarsi in una posizione funzionale adeguata al ruolo svolto (potrebbe trattarsi, ad esempio, di una Direzione Centrale o di un Servizio). Tale struttura, recependo ed elaborando gli indirizzi strategici provenienti dai vertici del Dipartimento, rappresenterebbe il necessario *trait d'union* tra il livello politico-istituzionale e quello operativo.

Le competenze ed il *know-how* sinora maturati dalla Segreteria Tecnica potrebbero suggerire a una sua futura evoluzione in tal senso, così da divenire a tutti gli effetti Autorità di Gestione del Programma, anche attraverso un rafforzamento e potenziamento del "capitale umano" attualmente in forza presso l'Ufficio. Una maggiore stabilità dell'organico permetterebbe di tesaurizzare i saperi e l'*expertise* già acquisiti nel corso della programmazione 2000/2006. Il personale già in servizio presso la Segreteria potrebbe costituire il "nucleo centrale" della nuova struttura, da ampliare e potenziare con l'apporto di nuove risorse, in numero proporzionale alle esigenze di efficiente gestione dei processi.

Per ciò che concerne gli organismi previsti dal PON per le funzioni di gestione, sorveglianza e attuazione del Programma, si segnala una **piena conformità con quanto previsto in merito dal quadro regolamentare comunitario e dal QSN**. Nello specifico, i principali organismi individuati all'interno del PON sono i seguenti:

- Comitato di Sorveglianza;
- Comitato di Indirizzo ed Attuazione;
- Organismo di valutazione della conformità;
- Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti;
- Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti;
- Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo.

Rispetto ai ruoli ed alle funzioni attribuite ai futuri organismi di gestione e sorveglianza del PON, occorre sottolineare la volontà di attribuire particolare valenza e centralità strategica, in termini di gestione dei rapporti partenariali tra il Ministero e le Regioni in materia di programmazione integrata, al succitato Comitato di Indirizzo ed Attuazione (CIA), per cui si rimanda alle considerazioni presenti nel paragrafo relativo alla valutazione delle strutture partenariali attivate dal PON.

A conclusione dell'analisi è possibile affermare che, dal punto di vista dell'implementazione dei sistemi di gestione e sorveglianza, il **Programma raccoglie e fa proprie le esperienze maturate nel governo dei processi attuativi del PON 2000/2006**, di cui ne costituisce di fatto l'ideale proseguimento. Di questo sembra infatti ereditare le principali modalità attuative e le più significative strutture gestionali, oltre che un prezioso bagaglio di esperienze.

Il modello attuativo previsto dal PON 2007/2013, quindi, si pone in **sostanziale continuità** con diverse procedure amministrative già poste in essere nel passato periodo di programmazione, ereditando, quindi, strumenti già ampiamente collaudati, la cui pronta attivazione non dovrebbe in linea di principio determinare particolari problematiche di natura organizzativa o gestionale.

Naturalmente, tanto la nuova normativa comunitaria di riferimento, molto puntuale nell'individuare e distinguere ruoli e competenze, quanto la più consistente complessità del Programma, che nel perseguimento delle sue finalità coinvolge una pluralità di soggetti, determinano la necessità di avviare quanto prima un processo di adeguamento e potenziamento di alcune strutture organizzative, tra cui la Segreteria Tecnica, con l'obiettivo di accrescerne l'efficacia gestionale e amministrativa.

- *Sistemi di monitoraggio e sorveglianza*

Il quadro normativo e regolamentare comunitario e nazionale per il nuovo ciclo di programmazione prevede che l'Autorità di Gestione debba garantire la presenza di un sistema informatico di rilevazione e di archiviazione delle informazioni sul monitoraggio del Programma ben strutturato, così da poter facilmente sottoporre alla Commissione i rapporti annuali e finali di esecuzione. La costruzione di un sistema accurato di monitoraggio è la base per fornire aggiornamenti sull'andamento nell'attuazione del programma e delle sue priorità, sulla gestione finanziaria e sulle attività di pubblicità.

In stretta cooperazione con l'Amministrazione titolare responsabile della redazione del nuovo Programma Operativo e con tutti gli *stakeholder* coinvolti, il Valutatore ha avuto cura di verificare l'adeguatezza del sistema di monitoraggio rispetto alle esigenze del Programma e alle procedure di spesa stabilite, così come rispetto alla capacità di supportare le nuove strutture di gestione progettate.

Poiché un appropriato flusso d'informazioni tra gli attori coinvolti (sia a livello di Programma che di progetto) è ritenuto di fondamentale importanza per il nuovo periodo di programmazione, il Valutatore ha fornito suggerimenti riguardo al sistema di monitoraggio e di diffusione delle informazioni e alle attività di pubblicità selezionate¹⁹..

Per ciò che concerne nello specifico l'implementazione di un sistema di monitoraggio del PON, tale adempimento è esplicitamente richiamato nel testo stesso del Programma, dove si afferma che "L'Autorità di Gestione garantisce l'attivazione ed il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio. Il sistema prevede:

- la corretta e puntuale identificazione dei progetti del Programma Operativo;
- un esauriente corredo informativo, per le varie classi di dati (finanziario, fisico e procedurale), secondo i sistemi di classificazione previsti nei regolamenti comunitari e gli standard definiti nel Quadro Strategico Nazionale;

¹⁹ Occorre ricordare che le attività di diffusione di informazioni e la pubblicità degli interventi cofinanziati, sono funzioni dell'AdG chiaramente individuate e definite dallo stesso Regolamento Generale 1083/2006.

- la verifica della qualità e della esaustività dei dati ai differenti livelli di dettaglio²⁰.

L'ufficio che sarà operativamente incaricato della gestione delle procedure di monitoraggio del Programma, del controllo di qualità delle informazioni rilevate e del rispetto delle tempistiche per l'elaborazione e la trasmissione delle stesse, è individuato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria del Programma, sebbene la responsabilità ultima sul corretto ed efficace svolgimento del processo riguarda l'Autorità di Gestione del PON, che dovrà peraltro garantire lo scambio informatizzato dei dati con il sistema comunitario SFC 2007.

Il PON Sicurezza 2007/2013 eredita processi di gestione dei flussi informativi che sono stati caratterizzati, nel corso del precedente periodo di programmazione, da diversi interventi correttivi, da parte dell'AdG, tesi a potenziare il livello di funzionalità complessiva del Sistema di monitoraggio, in modo da renderlo capace di raccogliere in modo sempre più efficiente e sistematico i dati, di organizzarli e aggregarli logicamente, verificandone al contempo attendibilità e qualità. In particolare, nel corso della Valutazione Intermedia del PON 2000/2006, il Valutatore ha tentato di ricostruire lo schema-tipo di funzionamento dei processi di monitoraggio del Programma, come sinteticamente rappresentato nella tabella seguente²¹:

²⁰ Cfr. PON Sicurezza 2007/2013 par. 5.3.1.

²¹ Cfr. "Rapporto di Valutazione Intermedia PON Sicurezza 2000-2006", dicembre 2003.

Figura 15 – Rappresentazione procedura standard di monitoraggio periodo 2000/2006

Soggetto	Attività	Input	Output
Impresa appaltatrice	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fornisce il cronoprogramma dei lavori; ▪ invia al Responsabile di Progetto gli stati di attuazione dei lavori; ▪ al termine dell'operazione, fornisce la documentazione di chiusura dei lavori. 		<i>Dati di attuazione lavori</i>
Beneficiario Finale - Responsabile di Progetto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raccoglie i dati inerenti il progetto; ▪ compila la Scheda di Progetto; ▪ invia la Scheda al Responsabile di Misura. 	<i>Dati di attuazione lavori</i>	<i>Scheda di Monitoraggio di Progetto</i>
Responsabile di Misura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aggrega i dati a livello di Misura; ▪ compila la Scheda di Misura; ▪ invia le Schede di Misura e di Progetto all'Unità di Monitoraggio. 	<i>Schede di Monitoraggio di Progetto</i>	<i>Scheda di Monitoraggio di Misura</i>
Unità di Monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valida i dati di monitoraggio; ▪ aggrega i dati per Asse; ▪ provvede ad alimentare il Sistema Informativo (MONIT); ▪ elabora i Report Semestrali e Annuali. 	<i>Schede di Monitoraggio di Progetto e di Misura</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dati MONIT su supporto cartaceo e informatico;</i> ▪ <i>Rapporti di Monitoraggio;</i> ▪ <i>Rapporti Annuali di Esecuzione.</i>
Ministero dell'Interno – Dipartimento di P.S.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invia i dati di monitoraggio al Ministero dell'Economia e Finanze, RGS – IGRUE; ▪ presenta i Rapporti al CdS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dati MONIT su supporto cartaceo e informatico;</i> ▪ <i>Rapporti di Monitoraggio;</i> ▪ <i>Rapporti Annuali di Esecuzione.</i> 	

Tale schema, con i dovuti adattamenti e le necessarie integrazioni relative alla nuova struttura programmatica e la conseguente differente architettura organizzativa e gestionale del Programma (con l'assenza, ad esempio del livello programmatico ed attuativo della "Misura" e, quindi, di ruoli formalizzati nel processo di gestione delle informazioni di monitoraggio quali i "Responsabili di Misura"), può in parte rappresentare un **esempio dei processi di monitoraggio** che saranno implementati nella nuova programmazione del PON.

Dal punto di vista valutativo, è possibile affermare che l'articolazione funzionale del futuro sistema di monitoraggio, ereditando dal passato periodo di programmazione procedure già collaudate e un'ampia rete di soggetti coinvolti nelle operazioni di raccolta, verifica e sistematizzazione delle informazioni, ha ottime possibilità di poter garantire una rilevazione dei dati di monitoraggio diffusa e costante. In tal senso, una più precisa definizione dei ruoli e delle responsabilità nel nuovo periodo di programmazione dovrebbe rendere più agevoli i flussi informativi e, al contempo, l'individuazione e la rimozione di eventuali elementi di criticità del processo.

Si ritiene utile riproporre, in questa direzione, alcuni spunti di riflessione su questioni da migliorare, già evidenziati dal Valutatore in occasione della Valutazione Intermedia del PON 2000/2006:

- l'utilizzo del monitoraggio è stato talvolta interpretato in maniera forse rigida e burocratica, piuttosto che **strumento utile per verificare l'avanzamento delle** azioni e supportare i processi decisionali, orientando le azioni migliorative o correttive. E' opportuno avviare quanto prima un'azione di sensibilizzazione, a tutti i livelli coinvolti nel processo, sulle potenzialità conoscitive e di *knowledge management* offerte da un accurato e puntuale monitoraggio del Programma;
- occorre progettare e realizzare **un sistema informatizzato di monitoraggio e gestione informativa proprietario**, con punti di accesso periferici per la raccolta, la sistematizzazione e la consultazione dei dati, in modo da eliminare il flusso informativo su supporto cartaceo ed il successivo caricamento dei dati sulla futura piattaforma di monitoraggio "MonitWeb 2007". La predisposizione di un sistema informatizzato proprietario alimentabile anche a livello "locale" (presso i Beneficiari e i Responsabili di Progetto) potrebbe contribuire a prevenire e risolvere eventuali strozzature organizzative e a migliorare la funzionalità ed i processi di sorveglianza e gestione dell'avanzamento del PON. Occorre in tal senso evidenziare che il futuro software operativo "MonitWeb 2007", fornito dalla Ragioneria Generale dello Stato IGRUE per il monitoraggio delle nuova programmazione comunitaria, ha carattere temporaneo e transitorio, essendo le AdG di tutti i Programmi impegnate nella messa a regime di sistemi informatizzati proprietari per l'espletamento delle procedure di governo, sorveglianza e monitoraggio dei Programmi. Tali sistemi proprietari, gestiti direttamente dalle Amministrazioni coinvolte nella programmazione comunitaria e FAS, dovranno diventare, nel breve/medio periodo, gli unici "punti di ingresso" delle informazioni sull'attuazione dei Programmi e dei Progetti;
- Nel corso della programmazione 2000/2006 è stato elaborato e diffuso dall'AdG un "**Manuale Operativo**" sulle procedure del PON, strumento rivelatosi un utile supporto anche per il monitoraggio del Programma. Sembra opportuno replicare tale pratica anche per il nuovo periodo di programmazione, indicando nel manuale i ruoli, le responsabilità e le attività da espletare nei processi di monitoraggio e governance del PON, così da offrire a tutti i soggetti coinvolti nella costruzione del quadro informativo di avanzamento del Programma un punto di riferimento e una guida operativa univoca e al contempo continuamente aggiornata.

● *Qualità e intensità delle relazioni con il partenariato*

Il principio del partenariato, quale elemento qualificante nelle fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi, è considerato essenziale per l'efficace realizzazione della politica di coesione dell'UE²²: a questo proposito, anche il Regolamento Generale (1083/2006) per il periodo di programmazione 2007/2013 incoraggia la creazione di una *partnership* allargata coinvolgendo enti istituzionali ed economici, come pure ogni altro organismo appropriato che rappresenti la società civile, come i *partner* ambientali o le organizzazioni non governative²³.

In tal senso, la nuova centralità del partenariato è da considerarsi quale espressione di un approccio innovativo verso la programmazione e l'affermazione di una maggiore democrazia e trasparenza nel processo di allocazione delle risorse pubbliche. Attraverso la promozione di un partenariato

²² *Partnership* nel periodo di programmazione 2000-2006. Analisi dell'attuazione del principio di *partnership* – *Discussion Paper of DG Regio*, Novembre 2005.

²³ Art. 11 Regolamento 1083/2006.

funzionale e allargato, infatti, il *policy maker* ha la possibilità di elevare la qualità della pianificazione degli interventi ottimizzando le risorse disponibili, promuovendo attività ed interventi che sappiano rispondere in maniera forte alle esigenze locali, permettendo, infine, a tutti i partner economico-sociali di condividere il processo decisionale nella co-responsabilità di effetti e risultati.

Il PON Sicurezza, ha dimostrato nelle passate programmazioni di essere un importante “**laboratorio di partenariato**”, anche in ragione delle peculiari caratteristiche e finalità del Programma stesso: la presenza di un elevato numero di soggetti coinvolti, una complessità delle azioni da realizzare ed un’ampiezza del territorio di riferimento hanno determinato una naturale tendenza verso strategie e pianificazioni di carattere partecipativo, anche per puntare ad un raccordo e ad un buon livello di consenso e condivisione degli obiettivi e delle linee strategiche con i reali beneficiari delle azioni previste.

In continuità con quest’atteggiamento programmatico, il PON Sicurezza 2007/2013 ha posto il partenariato tra i principali pilastri della strategia d’azione e delle modalità gestionali ed operative del Programma, partendo dal presupposto che solo attraverso l’attivazione di una partecipazione ampia e strutturata le azioni su Sicurezza e Legalità possono pervenire a livelli efficienza e strategicità soddisfacenti. La volontà del Programmatore è stata, quindi, quella di capitalizzare e riproporre le principali *best practice* della passata programmazione, laddove la raccolta e l’ascolto delle specifiche istanze provenienti dal territorio, specialmente per le azioni di prevenzione orientate ad innescare uno sviluppo economico-sociale e civile duraturo, hanno spesso condotto ad una più adeguata e mirata allocazione delle risorse.

All’interno del Programma 2007/2013 sono identificate e declinate molteplici forme di “partenariato”. Esse corrispondono ai differenti livelli di lettura e di articolazione del Programma, che, per la sua valenza trasversale nell’ambito delle politiche di sviluppo promosse dal QSN, vede quali portatori di interessi una pletera di soggetti, per altro marginalmente o niente affatto coinvolti dalle tradizionali azioni di tutela della sicurezza.

Nell’ambito della VexA, onde poter determinare la qualità e l’intensità delle relazioni partenariali messe in atto dal PON, appare opportuno soffermarsi su tre aspetti salienti:

- La consultazione con le parti economiche e sociali ha trovato in passato espressione, oltre alle sedi ufficiali per l’esercizio della gestione del PON quali il Comitato di Sorveglianza, in appositi “**Tavoli settoriali**”, che hanno costituito una periodica occasione di confronto tra l’Autorità di Gestione, i rappresentanti delle principali Associazioni del mondo produttivo, economico e imprenditoriale, i responsabili delle Parti Sociali e alcune Associazioni del Terzo Settore. Si ritiene questa esperienza significativa e senz’altro da riproporre nella programmazione 2007/2013, preferibilmente con modalità di gestione più strutturate ed organiche;
- Inoltre, nella programmazione 2000/2006 è stato enfatizzato il ruolo del partenariato per garantire piena coerenza della strategia del PON con la politica regionale per lo sviluppo, per mezzo dell’istituzione di un apposito “**Tavolo permanente**”, che ha assicurato un confronto partenariale tra l’Autorità di gestione del PON e le Regioni in materia di sicurezza. Si giudica positivamente la volontà, emergente con chiarezza all’interno dei documenti programmatici 2007/2013, di proseguire e potenziare il percorso partenariale già avviato in fase di programmazione con l’individuazione di un tavolo ufficiale previsto dal QSN, il “**Comitato di Indirizzo e Attuazione**”, che avrà l’obiettivo, tra gli altri, “di assicurare quella “forte connotazione territoriale” che caratterizza la nuova strategia del

PON, in un'ottica di discontinuità con la precedente programmazione"²⁴. Oltre al CIA, il percorso di coordinamento con le Amministrazioni Regionali troverà, inoltre, piena attuazione all'interno dei **Comitati tecnico-istituzionali** esplicitamente previsti dagli Accordi di Programma Quadro Sicurezza, con l'obiettivo di consolidare percorsi partenariali tra soggetti centrali, regionali e locali in grado di garantire una reale politica di "sicurezza integrata" che, rappresentando una risposta ai fabbisogni territoriali di sicurezza e legalità, possa efficacemente accompagnare le diverse politiche regionali di sviluppo.

- A conferma dell'atteggiamento dell'Amministrazione in tema di partenariato e programmazione partecipata, infine, occorre segnalare **l'ampio coinvolgimento di soggetti istituzionali e di numerosi stakeholder** nel processo di definizione delle strategie e delle linee d'azione del PON Sicurezza 2007/2013. Infatti, l'intero ciclo di ideazione, elaborazione ed affinamento del Programma ha osservato la presenza di forme partecipative tra soggetti, istituzionali e non, interessati dalle politiche promosse dal nuovo PON. Tale "partenariato operativo", può essere letto secondo più livelli di complessità, in considerazione della partecipazione di strutture tra loro molto differenziate:
 - a) *Soggetti istituzionalmente deputati, a livello nazionale, alla tutela della Sicurezza.* Attraverso il coordinamento Interforze le principali Forze di Polizia, pur nel rispetto delle specifiche competenze, perseguono obiettivi comuni;
 - b) *Soggetti istituzionali le cui competenze rientrano in settori complementari o strettamente connessi a quello della sicurezza, quali il Ministero della Giustizia o il Corpo Forestale dello Stato;*
 - c) *Soggetti "esterni", con il concorso dei quali si è inteso perseguire obiettivi di "sicurezza partecipata" e di diffusione e rafforzamento dei principi di legalità e trasparenza, quali Amministrazioni Centrali (Ministero del Lavoro, Presidenza del Consiglio – Dipartimento Pari Opportunità, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ecc.), Amministrazioni Regionali, Enti Locali, Associazioni di categoria, ecc.*

Tale complesso processo negoziale trova diretto riscontro all'interno dello stesso PON, con un intero paragrafo (1.5) dedicato alla **sintesi delle istanze provenienti dai tavoli partenariali** nel corso dell'intero percorso programmatico.

²⁴ Cfr. PON Sicurezza 2007/2013, par. 3.1.3.

6 SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX-ANTE E DEI PRINCIPALI RISULTATI RAGGIUNTI

La Valutazione ex Ante ha rilevato, in primo luogo, una buona condivisione, tra tutti i soggetti coinvolti e tra i principali *stakeholder* del processo programmatico attivato nell'ambito della politica di coesione 2007/2013 a livello nazionale ed europeo, dell'assunto generale che la sicurezza e la diffusione della cultura della legalità costituiscano **fattori fondamentali per lo sviluppo economico** delle aree meno prospere dell'UE.

Il percorso valutativo svolto consente di affermare che l'impianto programmatico e strategico che ha caratterizzato il ciclo di programmazione 2000/2006 è stato opportunamente sviluppato nel nuovo Programma Operativo secondo una **concezione ampia e condivisa del tema "Sicurezza"** in cui potranno più agevolmente confluire ed integrarsi i profili di Sicurezza primaria e complementare, di legalità e di trasparenza amministrativa.

Il Valutatore ha riscontrato, a tal proposito, come il Programmatore abbia voluto, prendendo le mosse dalle scelte compiute e dai risultati ottenuti nel settennio appena concluso, orientare le linee di intervento verso settori in cui si è ritenuto necessario proseguire l'azione amministrativa già avviata al fine di rendere maggiormente duraturi ed efficaci, nelle aree di riferimento, gli effetti prodotti dalle politiche adottate.

Dal punto di vista della coerenza tra la strategia del PON e le istanze provenienti dal contesto socio-economico di riferimento²⁵, la Valutazione ex Ante rileva sia **un buon livello di aderenza delle politiche programmate** (e quindi dell'articolazione logica del PON) **rispetto ai bisogni e alle specificità scaturenti dall'analisi di contesto** sia un buon grado di coerenza generale con le linee d'indirizzo e gli orientamenti definiti a livello comunitario – Orientamenti Strategici Comunitarie e strategia di Lisbona rinnovata - e a livello nazionale - QSN.

Il PON Sicurezza prevede infatti un **obiettivo globale** concettualmente articolato e di portata operativa ampia (*"Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza degli operatori economici"*), da cui discendono due obiettivi specifici, perseguiti attraverso due Assi prioritari di sviluppo (più un Asse dedicato all'Assistenza Tecnica). Nell'ambito di ciascun Asse è presente un'ulteriore declinazione degli obiettivi specifici in obiettivi operativi. Il Programma prevede, infine, che i singoli obiettivi operativi vengano attuati attraverso una serie di Attività ad essi direttamente corrispondenti (misurate per mezzo di un'apposita batteria di indicatori).

Dal punto di vista generale, tale struttura programmatica risulta **lineare e chiaramente definita**: l'articolazione logica di si mantiene fedele all'impostazione tradizionale prevista dalla suesposta teoria del "Quadro Logico", gli obiettivi, come già evidenziato nel capitolo precedente, mostrano complessivamente un buon grado di coerenza rispetto ai bisogni individuati e le relazioni logico-funzionali che legano gli obiettivi globali, specifici ed operativi sono coerenti e ben delineate.

²⁵ L'analisi del contesto di riferimento condotta nell'ambito del processo di programmazione, mostra in modo chiaro e circostanziato la difficile situazione in cui versano le regioni italiane destinatarie degli interventi. In particolare, l'analisi ha riguardato sia il contesto socio-economico sia quello criminale ed è stata caratterizzata da una forte territorializzazione. Le interrelazioni tra fenomeni criminali e situazione socio-economica infatti, sono state analizzate per singola regione, in considerazione del fatto che le specificità territoriali caratterizzano fortemente le strategie criminali (già storicamente differenti) e diventa quindi di fondamentale importanza la definizione di azioni mirate in modo da minimizzare il rischio di dispersione degli sforzi (in termini di risorse umane e finanziarie).

L'elemento maggiormente innovativo - e probabilmente più rischioso - introdotto nel PON 2007/2017 è probabilmente la **trattazione congiunta della tematica della sicurezza con quella della legalità**. Questa scelta rappresenta un elemento di forte discontinuità rispetto al passato ma, nonostante i rischi che ne potrebbero derivare, costituisce un notevole elemento di opportunità, proprio in relazione al fatto che la trattazione congiunta delle due tematiche può generare un effetto moltiplicatore in termini di crescita generalizzata del contesto di riferimento (maggiore capacità imprenditoriale, maggiore libertà di investimento, più trasparenza negli appalti, più sicurezza nei trasporti, ecc.), con impatti positivi diretti ed indiretti di scala vasta.

A fronte di un giudizio sulla **coerenza interna del PON complessivamente positivo**, l'analisi ha mostrato alcuni elementi su cui porre attenzione:

- **coerenza tra analisi socioeconomica e bisogni individuati**. Il grado di coerenza è considerato alto, tuttavia si segnala la mancanza di dati aggiornati su alcuni fenomeni osservati (i dati di contesto si fermano al 2003) e l'assenza di alcune importanti fonti informative secondarie. Inoltre, il bisogno di "recuperare o arginare fenomeni di devianza sociale propedeutici all'ingresso dei soggetti coinvolti nella spirale criminale" non sembra trovare adeguata corrispondenza nelle analisi di contesto. Sarebbe stato utile integrare le informazioni, desunte dai Rapporti annuali del Ministro dell'Interno al Parlamento e dalla letteratura specialistica, sugli interessi delle organizzazioni criminali con un tentativo di lettura quantitativa sui fenomeni criminosi e illegali maggiormente aggressivi verso gli operatori economici, anche suddivisa per settore di attività
- **coerenza tra bisogni individuati e la strategia del PON**. Il livello di coerenza è alto, anche se la mancanza di una chiara evidenziazione dei bisogni (che il Valutatore ha tentato di estrapolare dall'analisi di contesto, dove sono presenti in maniera implicita) non rende pienamente apprezzabile il livello di rispondenza tra esigenze provenienti dal territorio e obiettivi e strategie previste dal PON.
- **coerenza tra la strategia del Programma ed i singoli obiettivi specifici**. Tra il piano di analisi afferente all'obiettivo globale e quello relativo ai due obiettivi specifici si rileva una certa sovrapposizione logica e di contenuto. Gli obiettivi specifici appaiono, infatti, riferirsi ad un ambito d'azione egualmente di carattere generale e di ampio respiro rispetto all'obiettivo globale;
- **coerenza tra gli obiettivi specifici e gli obiettivi operativi del Programma**. Il livello di coerenza complessivo è alto. Come già descritto nelle righe precedenti, gli obiettivi specifici del PON sono di livello concettuale elevato, fattore che rende non pienamente valutabile il livello di efficacia delle azioni previste dagli obiettivi operativi, che si muovono, al contrario, su un piano decisamente più basso;
- **coerenza tra gli obiettivi operativi e le Attività del Programma**. Anche in questo caso il livello di coerenza generale è molto elevato, risultando le Attività connesse in maniera diretta ai singoli obiettivi operativi. La definizione delle attività legate ai singoli obiettivi operativi, sebbene progressivamente migliorata e specificata nel corso del processo programmatico del PON, mostra tuttavia un livello di definizione ancora non del tutto adeguato ed esaustivo. Le attività connesse agli obiettivi operativi, infatti, risultano in alcuni casi descritte in maniera eccessivamente sintetica, non consentendo, quindi, un adeguato apprezzamento del grado di rispondenza e di efficacia delle attività previste rispetto al perseguimento delle finalità individuate dagli stessi obiettivi operativi del Programma.
- **coerenza tra le Attività e gli indicatori del Programma**. Gli indicatori di realizzazione appaiono ben calibrati e correttamente distribuiti tra i due obiettivi specifici, fornendo un buon livello di copertura informativa per l'eterogenea progettualità prevista dai due Assi del Programma. Inoltre, la maggior parte di indicatori di realizzazione presenti nel PON risulta

essere di carattere numerico (ad es. “numero banche dati”) e, quindi, agevolmente misurabili. Tuttavia gli *indicatori di impatto*, di fonte ISTAT, non sembrano rilevare in maniera esaustiva e completa la complessità del fenomeno della sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, costituendo una semplificazione dell’impatto atteso del Programma Sicurezza. Va altresì sottolineato che indici relativi a fenomeni di carattere strutturale, come quello della criminalità organizzata, risultando influenzati da un rilevante numero di fattori anche esterni all’ambito d’azione del PON, possono osservare andamenti difficilmente collegabili con l’effettivo impatto del Programma stesso. Alcuni *indicatori di risultato* non appaiono del tutto coerenti con il livello concettuale su cui si posizionano i relativi obiettivi specifici che, come si è già avuto modo di osservare, risultano di carattere piuttosto elevato (quasi coincidente, in effetti, con l’obiettivo globale). Gli indicatori di risultato dovrebbero descrivere, infatti, gli effetti diretti delle azioni poste in essere, a livello di miglioramento delle condizioni del contesto di riferimento e di concreti benefici per i destinatari.

Infine, per quanto riguarda gli **aspetti di innovazione e le più rilevanti sfide del nuovo PON Sicurezza**, è possibile segnalare i seguenti punti:

- ✓ il Programma Operativo 2007-2013 appare formulato in modo tale da rendere esplicita la **complementarità e l’addizionalità delle azioni finanziate** rispetto al panorama (necessariamente più ampio ed articolato) delle **politiche nazionali ordinarie in tema di sicurezza**, in concordanza a quanto osservato in merito anche all’interno dello stesso QSN. In tal senso, occorre sottolineare l’importanza di definire, con sempre maggiore chiarezza ed precisione, i contorni ed i tratti caratterizzanti da attribuire all’integrazione programmatica tra le policy a finanziamento aggiuntivo (fondi europei e FAS) e i finanziamenti ordinari già operanti sul territorio dell’area Convergenza;
- ✓ **nel PO si attribuisce una nuova centralità alle politiche finalizzate alla “diffusione della legalità”**, finanziate attraverso l’Asse II, cui è destinata una dotazione finanziaria molto consistente. L’attuazione di queste operazioni, che rappresentano un importante volano di sviluppo economico e sociale delle aree destinarie degli interventi, presuppone la gestione di partenariati strutturati e la conduzione di procedure attuative non prive di elementi di complessità. L’efficiente ed efficace realizzazione delle politiche di promozione e diffusione della legalità rappresenta probabilmente la più rilevante scommessa per il nuovo periodo di programmazione comunitaria;
- ✓ è riscontrabile un rafforzamento del **ruolo e la portata del partenariato** istituzionale e socio-economico (con l’individuazione di una sede formale, il “Comitato di Indirizzo ed Attuazione”), soprattutto in tema di diffusione della legalità e trasparenza amministrativa. I molteplici soggetti coinvolti a vario titolo nella programmazione, anche grazie all’esperienza maturata nei due passati cicli di programmazione, potranno svolgere nel 2007-2013 un ruolo determinante di supporto alla governance del PON;
- ✓ nel PO sono state inserite, nel *set* delle possibili linee di intervento previste, **specifiche politiche di tutela per le aree agricole – boschive**. Questo ambito, poco presente nella programmazione 2000-2006, è considerato da diversi *stakeholder* di estremo interesse rispetto alle attuali criticità del contesto di riferimento.