

Ugo Liberatore - Vincenzo Pascale - Fabio Perilli - Shkelzen Rexhepi

**LE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE  
DAI FONDI STRUTTURALI 2021-2027  
AL MINISTERO DELL'INTERNO:  
OPPORTUNITÀ E INNOVAZIONI  
NELLA GESTIONE DELLE RISORSE  
PER LA SICUREZZA.  
L'ESPERIENZA DEL PROGETTO  
*IPA BALCANI***

**Quaderno della Rivista Trimestrale  
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

**I/2022**

### *Comitato d'onore*

Prefetto LAMBERTO GIANNINI, Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Gen. C.A. TEO LUZI, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Gen. C.A. GIUSEPPE ZAFARANA, Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza - Pres. Dott. CARLO RENOLDI, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

### *Comitato scientifico*

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof. ENZO CANNIZZARO - Prof. MAURO CATENACCI - Dott.ssa NERIS CIMINI - Col. G. di F. t.ST ORIOL DE LUCA - Prof. ANTONIO FIORELLA - Prof. BRUNO FRATTASI - Prof. STEFANO GAMBACURTA - Proc. NICOLA GRATTERI - Prof. MARIA TERESA SEMPREVIVA - Primo Dir. P. di S. PIER FRANCESCO IOVINO - Cons. ANTONIO LAUDATI - Col. CC MICHELE LIPPIELLO - Prof. MARIO MORCELLINI - Prof. RANIERI RAZZANTE - Pres. VITO TENORE - Prof. UMBERTO TRIULZI.

### *Comitato di Redazione*

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof.ssa MIHAELA GAVRILA - Prof. MASSIMILIANO MASUCCI - Gen. B. G. di F. GUSTAVO FERRONE - Dir. Sup. P. di S. ROSARIA D'ERRICO - Gen. B. G. di F. PAOLO OCCHIPINTI - V. Q. P. di S. MARCO RAGUSA - Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - Dir. Agg. P.P. SALVATORE PEDE.

### *Direttore responsabile*

Gen. D. CC GIUSEPPE LA GALA.

### *Segreteria di Redazione*

Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - Isp. P.P. GIULIANO PANICCIA.

**Ugo Liberatore - Vincenzo Pascale - Fabio Perilli - Shkelzen Rexhepi**

**LE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE DAI FONDI  
STRUTTURALI 2021-2027 AL MINISTERO DELL'INTERNO:  
OPPORTUNITÀ E INNOVAZIONI NELLA GESTIONE DELLE  
RISORSE PER LA SICUREZZA.  
*L'ESPERIENZA DEL PROGETTO IPA BALCANI***

**Quaderno della Rivista Trimestrale  
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

**I/2022**



# INDICE - SOMMARIO

ABSTRACT	Pag. 7
CAPITOLO 1	» 19
a cura di Vincenzo Pascale	
1.1. <i>La politica di coesione nella Programmazione 2014-2020</i>	» 19
1.1.1. <i>Il quadro normativo di riferimento</i>	» 19
1.1.2. <i>Novità introdotte</i>	» 21
1.1.3. <i>Le risorse disponibili e il ritardo in termini di spesa in Europa e in Italia</i>	» 23
1.1.4. <i>I Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR)</i>	» 24
1.1.5. <i>L'Agenzia per la coesione territoriale e la Cabina di regia</i>	» 25
1.2. <i>Il Programma operativo nazionale "Legalità" 2014-2020</i>	» 26
1.2.1. <i>Dotazione, obiettivi strategici e articolazione del Programma</i>	» 26
1.2.2. <i>Il focus sul sistema di governance</i>	» 28
1.2.3. <i>Il livello strategico e di programmazione: i soggetti e le loro funzioni</i>	» 28
1.2.4. <i>Il livello di attuazione: la responsabilità dei beneficiari</i>	» 29
1.2.5. <i>Selezione, progettazione e monitoraggio attuativo delle operazioni</i>	» 30
1.2.6. <i>Il livello di raccordo: il ruolo delle Prefetture e il supporto delle "task force territoriali"</i>	» 31
1.2.7. <i>La governance di rete</i>	» 32
1.2.8. <i>Considerazioni sulla struttura di governance del PON "Legalità"</i>	» 33
1.2.9. <i>Livello di attuazione del Programma</i>	» 35
1.2.10. <i>Stato di avanzamento delle attività integrate PON "Legalità" e POR</i>	» 36
1.2.11. <i>Il ritardo del PON. Il divario tra impegno di spesa e spesa certificata</i>	» 37
1.2.12. <i>Analisi degli aspetti critici in relazione all'attuazione del Programma</i>	» 39

CAPITOLO 2	»	47
a cura di Fabio Perilli		
2.1. <i>La politica di coesione e i principi generali della Programmazione 2021-2027</i>	»	47
2.2. <i>L'impianto strategico della proposta di regolamento europeo e l'esito dei tavoli di confronto partenariale</i>	»	49
2.3. <i>L'architettura della prima candidatura del Ministero dell'interno al nuovo Piano operativo</i>	»	51
2.4. <i>Le azioni programmatiche del nuovo PON 2021-2027</i>	»	54
2.4.1. <i>Il rapporto di continuità con la precedente programmazione</i>	»	57
2.5. <i>La complementarità del Recovery plan con l'azione delle politiche di coesione e problematiche di governance</i>	»	58
2.6. <i>La rimodulazione della bozza del nuovo Programma operativo</i>	»	62
2.7. <i>Per una programmazione più performante. Proposte strutturali e sostanziali</i>	»	63
CAPITOLO 3	»	69
a cura di Shkelzen Rexhepi		
3.1. <i>Lo strumento di assistenza "preadesione" area Balcani</i>	»	69
3.2. <i>Il Programma "IPA II" (2014-2020)</i>	»	70
3.3. <i>Programmi IPA II per l'Albania</i>	»	73
3.3.1. <i>Programmi d'azione nazionali</i>	»	74
3.3.2. <i>Programmi multinazionali di cooperazione transfrontaliera</i>	»	74
3.3.3. <i>Focus: il panorama dell'assistenza di polizia dell'UE all'Albania</i>	»	75
3.3.3.1. <i>Componenti dell'assistenza in materia di polizia</i>	»	76
3.4. <i>"Case Study" Albania</i>	»	78
CAPITOLO 4	»	85
a cura di Ugo Liberatore		
4.1. <i>Euro-progettazione a "gestione diretta". Opportunità di finanziamento ulteriori per le forze di polizia</i>	»	85
4.2. <i>Esempio di Euro-progettazione nell'ambito di un finanziamento a "gestione diretta"</i>	»	90
4.2.1. <i>Le diverse fasi di un progetto</i>	»	92

CONCLUSIONI	» 101
BIBLIOGRAFIA	» 107
SITOGRAFIA	» 111





## Abstract

*La vita quotidiana dei cittadini si basa su un'infrastruttura fisica e digitale, sempre più interconnessa e interdipendente, la quale è vitale per il funzionamento dell'economia e della società.*

*A tal riguardo, la pandemia Covid-19 ha mostrato ancora più chiaramente l'importanza di garantire la resilienza di settori e operatori critici e, pertanto, l'Unione europea ha riconosciuto l'interesse comune a proteggere le infrastrutture fondamentali dalle minacce, sia che si tratti di catastrofi naturali o provocate dall'uomo, sia che queste siano dipendenti da attacchi terroristici.*

*L'attuale quadro delle minacce che devono affrontare le infrastrutture critiche è di ampio respiro e comprende il terrorismo, gli attacchi informatici, le criticità associate a tecnologie nuove ed emergenti.*

*Le regole attuali dell'Unione devono essere modernizzate e ampliate e devono, in particolare, essere in grado di spostare l'attenzione dalla protezione alla resilienza e viceversa, apportando maggiore coerenza nella copertura settoriale e concentrandosi sulle entità critiche che forniscono servizi essenziali.*

*Le più recenti ondate di attacchi sul suolo europeo hanno costituito un forte monito sull'attualità e la lesività della minaccia terroristica che rimane un pericolo reale e sempre presente.*

*Man mano che questa minaccia si evolve, deve svilupparsi di pari passo la strategia di contrasto delle forze di polizia soprattutto in termini di collaborazione e cooperazione.*

*La natura transnazionale delle reti terroristiche, infatti, richiede un forte approccio collettivo a livello dell'UE, che salvaguardi e difenda la società pluralistica, i valori comuni e lo stile di vita europeo.*

*I cittadini hanno il diritto di sentirsi al sicuro nelle proprie case e strade, così come su Internet.*

*Pertanto, l'UE ha assunto (ed avrà sempre più in futuro) un ruolo chiave da svolgere nel contribuire a garantire tale sicurezza e deve, altresì, essere preparata alle minacce nuove ed emergenti nel settore tecnologico, come l'uso dannoso di droni, intelligenza artificiale e chimica, biologica, nonché materiale radiologico e nucleare.*

*Negli ultimi due decenni, la cooperazione europea in materia di antiterrorismo è progredita costantemente ed ha rafforzato la capacità degli Stati membri di garantire la sicurezza dei propri cittadini.*

*In tal senso, l'Unione europea dispone oggi di ampie reti di condivisione delle informazioni, supportate da banche dati sempre più interoperabili; inoltre*

*la cooperazione rafforzata di polizia e giudiziaria si è dotata di potenti strumenti per negare ai terroristi i mezzi necessari per agire, ad esempio nei settori delle armi da fuoco, dei precursori di esplosivi, del finanziamento del terrorismo.*

*Tuttavia, occorre rilanciare ulteriormente ogni sforzo collettivo, in particolare per contrastare la falsa dicotomia tra online e offline, allineare i rispettivi ambienti di sicurezza e dotare le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie dei mezzi necessari per garantire il rispetto della legge e, quindi, la vita di tutti i cittadini europei nell'ambito della così detta "Unione della sicurezza".*

### *La Strategia europea per l'Unione della sicurezza*

*Il concetto di "Unione della sicurezza" è stato introdotto per la prima volta nella comunicazione della Commissione europea del 2016 "Preparare il terreno per un'autentica ed efficace Unione della sicurezza".*

*Questo concetto si è ispirato all'Agenda europea sulla sicurezza del 2015-2020, fornendo nuovi elementi per garantire che la politica di sicurezza dell'UE rifletta le nuove sfide e proponendo un nuovo approccio basato sulla responsabilità condivisa tra l'Unione europea e tutti gli Stati membri.*

*Per guidare questo processo, nel settembre del 2016 è stato creato un portafoglio specifico in materia di Unione della sicurezza, affidato ad un commissario coadiuvato da una task force che si è avvalsa delle competenze dell'intera Commissione europea.*

*Tenendo fede all'impegno di riferire periodicamente sui progressi compiuti, il 24 luglio 2020 la Commissione ha adottato la "Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025" che include una serie di iniziative per creare un approccio multidisciplinare, coordinato e integrato alla sicurezza nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.*

*La strategia, che definisce gli strumenti e le misure da sviluppare nei successivi cinque anni per garantire la sicurezza negli ambienti fisici e digitali, si compone di quattro (4) priorità strategiche per la complessiva azione a livello europeo:*

- garantire che la politica di sicurezza dell'UE rifletta l'evoluzione del panorama delle minacce;*
- costruire una resilienza sostenibile e a lungo termine;*
- coinvolgere le istituzioni e le agenzie dell'UE, i governi, il settore privato e i singoli individui in un approccio che coinvolga l'intera società;*
- riunire i numerosi settori politici che hanno un impatto diretto sulla sicurezza.*

*La Commissione ha presentato, inoltre, un nuovo programma di lotta al terrorismo che definisce la via da seguire per combattere tale criticità a livello dell'UE: esso intende migliorare l'anticipazione, la prevenzione, la protezione e la risposta alle minacce terroristiche e ha, altresì, proposto di potenziare il mandato di Europol per facilitare la cooperazione di polizia a livello transfrontaliero e le indagini connesse al terrorismo.*

*La relazione sull'Unione della sicurezza copre un'ampia gamma di aspetti della politica di sicurezza, quali le questioni legate alle competenze, alla sensibilizzazione o all'istruzione, seguendo un approccio che coinvolge l'intera società, proprio della nuova strategia. Tema centrale della relazione è l'attuazione delle decisioni concordate, un esercizio che richiede un impegno politico e operativo costante da parte delle istituzioni dell'UE e delle autorità nazionali.*

### *Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e il Next Generation UE*

*A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027.*

*Nell'ambito del QFP, i finanziamenti dell'UE saranno orientati verso priorità nuove e rafforzate in tutti i settori d'intervento dell'UE, inclusa la transizione verde e digitale.*

*La politica di coesione e la politica agricola comune continueranno a ricevere finanziamenti significativi e ad essere modernizzate per contribuire nel migliore dei modi alla ripresa economica dell'Europa e agli obiettivi ecologici e digitali dell'UE.*

*Il regolamento prevede un bilancio a lungo termine dell'UE di 1.074,3 miliardi di Euro per l'UE-27 a prezzi 2018, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo.*

*Insieme allo strumento per la ripresa "Next Generation EU" da 750 miliardi di Euro, consentirà all'UE di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti pari a 1.800 miliardi di Euro a sostegno della ripresa dalla pandemia di Covid-19 e delle priorità a lungo termine dell'UE nei diversi settori d'intervento.*

*Il prossimo bilancio a lungo termine coprirà sette settori di spesa e fornirà il quadro per il finanziamento di quasi 40 programmi di spesa dell'UE nei prossimi sette anni.*

*Nello specifico, l'UE ha elaborato un pacchetto finanziario globale*

*di 1.800 miliardi di Euro per i prossimi anni allo scopo di affrontare le conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19 e le priorità a lungo termine dell'UE.*

*Il pacchetto comprende:*

- 1.074,3 miliardi di Euro per il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP);*
- 750 miliardi di Euro per lo strumento straordinario per la ripresa,*

*Next Generation EU.*

*Il pacchetto ha quale obiettivo fondamentale la trasformazione dell'UE sostenendo il Green Deal europeo e la trasformazione digitale e rafforzando la resilienza.*

*Oltre a finanziare politiche tradizionali, come la Politica Agricola Comune (PAC) e la Politica di coesione, e programmi a gestione diretta, quali il Meccanismo per collegare l'Europa, Erasmus, Europa creativa, Life, Horizon Europe, secondo la Commissione europea il prossimo QFP dovrà quindi sostenere nuove politiche comuni, in materia di sicurezza, difesa, gestione delle frontiere esterne e digitalizzazione.*

*Di seguito sono riportati alcuni esempi di programmi nuovi e rafforzati nell'ambito del QFP 2021-2027 di più diretto ed immediato interesse ai fini del presente elaborato:*

- Europa digitale*

*Il nuovo programma di finanziamento istituito per sostenere la transizione digitale, è inteso a promuovere la diffusione e l'adozione su vasta scala di tecnologie digitali fondamentali, quali le applicazioni di intelligenza artificiale e gli strumenti di cybersicurezza all'avanguardia. Anche la componente digitale del meccanismo per collegare l'Europa beneficerà di finanziamenti nettamente maggiori;*

- Politica sanitaria dell'UE*

*Un nuovo programma "UE per la salute" (EU4Health) fornirà una solida base per l'azione dell'UE nel settore sanitario sulla scorta degli insegnamenti tratti durante la pandemia di Covid-19;*

- Orizzonte Europa (Horizon)*

*Nel settore della ricerca e dell'innovazione, gli importi a titolo del programma Orizzonte Europa aumenteranno in modo considerevole non appena saranno disponibili finanziamenti a titolo dello strumento dell'UE per la ripresa;*

- Politica spaziale dell'UE*

*Nel settore spaziale, l'UE sta lavorando a un programma spaziale pienamente integrato, che riunisca tutte le attività dell'UE. Migliorando l'efficienza, contribuirà a sviluppare nuovi servizi basati sulla ricerca spaziale*

*di cui beneficeranno i cittadini e le imprese dell'UE;*

*– Sicurezza*

*Nel settore della sicurezza e della difesa sarà istituito un nuovo Fondo europeo per la difesa al fine di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa dell'UE. È stato notevolmente rafforzato anche il sostegno alla migrazione e alla gestione delle frontiere per finanziare, fra l'altro, fino a 10.000 guardie di frontiera a disposizione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera entro il 2027.*

*In particolare:*

*– Politica migratoria dell'UE*

*In seguito all'acuirsi della crisi migratoria nel 2015, l'UE ha attuato misure per un miglior controllo delle frontiere esterne e dei flussi migratori che hanno determinato una riduzione di oltre il 90% degli arrivi irregolari nell'UE.*

*L'UE e i suoi Stati membri stanno intensificando gli sforzi per definire una politica migratoria europea efficace, umanitaria e sicura. Il Consiglio europeo svolge un ruolo importante in questo settore, in quanto fissa le priorità strategiche.*

*Sulla base di tali priorità, il Consiglio dell'UE stabilisce linee di azione e predispone i mandati di negoziato con i Paesi terzi. Adotta inoltre atti legislativi e definisce programmi specifici.*

*Negli ultimi anni, il Consiglio e il Consiglio europeo hanno elaborato una risposta forte alla pressione migratoria;*

*– Rafforzare le frontiere esterne dell'UE*

*Nel settore della sicurezza e della difesa sarà istituito un nuovo Fondo europeo per la difesa al fine di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa dell'UE.*

*L'UE lavora a misure concrete per salvaguardare la sicurezza dell'Europa, tra cui:*

*- realizzare il mandato rafforzato dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera;*

*- aggiornare il Sistema d'informazione Schengen (SIS) e il Sistema di informazione visti (VIS);*

*- attuare le verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti di tutte le persone che attraversano le frontiere esterne;*

*- rendere operativo il nuovo Sistema di ingressi/uscite (EES) per i cittadini di Paesi terzi;*

*- introdurre il nuovo Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS);*

- definire nuove norme per rendere maggiormente interoperabili le banche dati dell'UE;
- Cybersecurity

*Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico sul centro di competenza sulla cybersicurezza – che attingerà ai fondi europei di Horizon Europe e Digital Europe – e sulla relativa rete europea. Le due nuove strutture contribuiranno a tutelare il mercato unico digitale e ad accrescere l'autonomia dell'UE in tale settore. Dopo l'adozione formale dell'accordo politico da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, prevista a gennaio 2021, la Commissione UE avvierà i lavori per istituire il centro di competenza sulla cybersicurezza.*

*La proposta di creare un network europeo di centri competenza per la cybersecurity, coordinati da un nuovo competence center europeo, l'European Cybersecurity Industrial, Technology and Research Competence Centre, è stata lanciata nel 2018 dalla Commissione Juncker.*

*L'obiettivo è istituire, a partire dal 2021, un Centro europeo di competenza industriale, tecnologica e di ricerca sulla cybersicurezza con una rete di centri nazionali di coordinamento e una comunità delle competenze in materia di cybersecurity.*

\* \* \*

*The daily life of citizens is based on a interconnected and interdependent physical and digital infrastructure, which is fundamental for economy and society.*

*In this regard, the COVID-19 pandemic has clearly demonstrated the importance of safeguarding the resilience of critical sectors and actors. Therefore, European Union has recognized the common interest aimed at protecting the critical infrastructures from threats, both in the case of natural or man-made disasters and in the case of disasters deriving from terrorist attacks.*

*At the moment, the critical infrastructures have to face a wide range of threats, including terrorism, cyber attacks, and crucial issues deriving from new and emerging technologies.*

*The current EU rules have to be updated and complemented and, in particular, they must be able to shift the focus from protection to resilience and vice versa, thus involving an increased number of sectors and focusing on the key bodies which provide essential services.*

*The most recent attacks perpetrated in Europe represented a strong warning in relation to the current and serious terrorist threat, which is a real and constant hazard.*

*As long as this threat is developing, police forces strategy to counter*



*this phenomenon has to be strengthened, especially from the cooperation and collaboration perspective.*

*As a matter of fact, due to the transnational character of terrorist networks, European Union must adopt a joint approach aimed at safeguarding and defending multi-ethnic society, common values and European lifestyle.*

*Citizens have the right to feel themselves safe in their house and streets, as well as on Internet.*

*Therefore, EU has taken (and will take more and more in the future) a key role in contributing to safeguard a situation of security. Moreover, EU must be prepared to face new and emerging threats in the field of technology, such as for example the harmful use of drones, artificial, chemical, biological intelligence, as well as radioactive and nuclear materials.*

*In the last twenty years, European cooperation in the field of anti-terrorism has increasingly been strengthened, thus improving Member States' skills to safeguard citizens' security.*

*Nowadays, European Union can rely on a wide range of networks for the sharing of information, supported by increasingly interconnected databases. Moreover, the strengthened police and judicial cooperation can rely on powerful tools to prevent terrorists from using the necessary instruments to carry out their activity, such as for example firearms, explosives and terrorist financing.*

*However, all the joint efforts have to be further implemented, in particular with the aim of countering the false split between online and offline, thus adjusting the different security approaches and providing police forces and judicial authorities with the proper tools to safeguard the compliance with the law as well as the life of all European citizens in the framework of the so-called "EU Common Security Environment".*

### *The European strategy for the EU Common Security Environment*

*The principle of "EU common security environment" was introduced for the first time in 2016 by means of the European Commission's initiative: "To prepare the ground for a real and effective EU common security environment".*

*This concept is based on the European Agenda on Security 2005-2020, thus providing EU security policy with the possibility to take into account the new challenges as well as suggesting a new approach based on a shared responsibility between European Union and all the Member States.*

*In order to manage this process, in September 2016 a peculiar portfolio*

*concerning EU security issues was created and assigned to a commissioner, who was helped by a task force relying on the whole European Commission's competences.*

*On 24 July 2020, the Commission, which was engaged in regularly reporting the progress made, adopted the "EU strategy for EU Common Security Environment 2020-2025" including a set of initiatives to develop a multidisciplinary approach, coordinated and connected with security issues, in full compliance with the fundamental rights.*

*This strategy, which outlines the instruments and the measures to be implemented in the next five years to safeguard security in the physical and digital environments, consists of four strategic priorities for the comprehensive activity at European level:*

- to enable EU security policy to tackle the development of the wide range of threats;*
- to build a sustainable and long-term resilience;*
- to involve EU institutions and agencies, as well as the governments, the private sector and the individuals in a approach including the whole society;*
- to gather several political sectors having a direct impact on security.*

*Moreover, the Commission submitted a new programme to fight against terrorism, which outlines the method to be implemented to counter this phenomenon at EU level. It is aimed at improving prevention, repression and response to terrorist threats as well as at strengthening the Europol mandate to facilitate cross-border police cooperation and investigations on terrorism.*

*The report on EU Common Security Environment deals with a wide range of security policy issues, such as for example those related to competences, awareness-raising or education, following an approach including the whole society, according to the new strategy. This report is focused on the implementation of the agreed decisions, requiring a regular political and operational commitment by EU institutions and national authorities.*

### *The Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and the Next Generation EU*

*Following the European Parliament's approval on 17 December 2020, the European Council adopted the Regulation laying down rules on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027.*

*According to the MFF, the EU funds will be addressed to new and major priorities in all EU sectors of intervention, including the green and digital transitions.*



*The cohesion policy, as well as the common agricultural policy, will keep receiving substantial financing and will be modernized with the aim of contributing in the best way to the economic recovery of Europe and achieving the ecological and digital objectives of European Union.*

*This Regulation provides for a EU long-term budget of € 1.074,3 billion for EU-27, in 2018 prices, including the integration of the European Development Fund.*

*Along with the instrument for the recovery called “Next Generation EU”, providing for € 750 billion, it will enable the EU to grant further funds in the next years as never before. These funds will consist in € 1.800 billion in support of the recovery from the COVID-19 pandemic, as well as of EU long-term priorities in the different sectors of intervention.*

*The next long-term budget will cover seven areas of expenditure and will provide the Financial Framework with almost 40 EU expenditure programmes in the next seven years.*

*In particular, EU has produced a global financial package of € 1.800 billion for the next years, with the aim of facing the social and economic consequences of COVID-19 pandemic and looking toward EU long-term priorities.*

*This package includes:*

- € 1.074,3 billion for the Multiannual Financial Framework (MFF);*
- € 750 billion for the extraordinary instrument for recovery, called Next Generation EU.*

*The purpose of this package is to implement the transformation of the European Union by supporting the European Green Deal, as well as to carry on the digital transition and to strengthen resilience.*

*According to the European Commission, the next MFF will have to support new common policies in the fields of security and defence, digitalization, control of external borders, as well as to finance traditional policies, such as the Common Agricultural Policy, the Cohesion Policy, Direct Management Programmes, such as the Connecting Europe Facility, Erasmus, Creative Europe and Life Horizon Europe.*

*Some examples of new and strengthened programmes contained in the Multiannual Financial Framework 2021-2027, which are directly connected to the content of this dissertation, are mentioned as follows:*

- Digital Europe*

*The new funding programme, established to support digital transition, is aimed at promoting the spreading and the adoption on large scale of the main digital technologies, such as artificial intelligence applications and the most updated cyber-security instruments. Also the digital component of the Connecting Europe Facility will rely on more substantial funds;*

– *EU Health Policy*

*A new programme entitled “EU for Health” (EU4Health) will provide a reliable base for EU activity in the field of public health, following the results obtained during the COVID-19 pandemic;*

– *Horizon Europe*

*The funds allocated to the Horizon Europe programme in the field of research and innovation, will be substantially increased as soon as the funds allocated by EU for recovery will be available;*

– *EU Space Policy*

*EU is drafting a fully integrated space programme, which is gathering all EU activities. Since it is aimed at improving efficiency, this programme will contribute to develop new services based on the research in the field of space for the benefit of EU citizens and companies;*

– *Security*

*A new European Fund for the defence will be established in the field of security and defence, with the aim of promoting efficiency and innovation skills in the sector of EU industrial and technological defence. Also the financial aid to migration and border control has been considerably strengthened in order to finance, among other things, up to 10.000 border guards to be deployed before 2027 by the European Border and Coast Guard Agency.*

*In particular:*

– *UE Migration Policy*

*Following the worsening of the migration crisis in 2015, EU implemented a set of measures to improve the control along the external borders and migration flows, which caused a reduction of more than 90% of the irregular migration to EU.*

*EU and its Member States are intensifying their efforts to design an effective, human and safe European migration policy. The European Council performs an important role in this field, since it establishes the strategic priorities.*

*On the basis of these priorities, the EU Council establishes the guidelines and arranges the negotiation mandates with third countries. Moreover, it adopts legislative measures and sets up specific programmes.*

*In the last few years, the European Council and Parliament have given a strong response to migration pressure;*

– *To strengthen EU external borders*

*A new European fund for defence will be established in the field of security and defence, with the aim of promoting competitiveness, efficiency and innovation skills of EU defence industrial and technological sectors.*

*EU is developing concrete measures to safeguard security in Europe, such as the following:*

- to implement the strengthened mandate of the European Border and Coast Guard Agency;*
- to update the Schengen Information System (SIS) as well as the Visas Information System (VIS);*
- to carry out regular checks of databases concerning all the individuals crossing external borders;*
- to enable the new Entry/Exit System (EES) to become operational for the citizens from third countries;*
- to introduce the new European Travel Information and Authorization System (ETIAS);*
- to create new laws to increase the inter-connection of EU databases;*
- Cybersecurity*

*The European Council and Parliament have achieved a political agreement on the cybersecurity competence center, which will receive the European funds from Horizon Europe and Digital Europe, as well as on the relevant European network. These two new institutions will contribute to safeguard the single digital market and to increase EU self-rule in this sector. After the official adoption of the political agreement by the European Parliament and Council, held on January 2021, the EU Commission started working in order to set up the cybersecurity competence center.*

*The proposal to create a European network of cybersecurity competence centers, coordinated by a new European competence center, the European Cybersecurity Industrial Technology and Research Competence Center, was submitted in 2018 by the Juncker Commission.*

*The purpose is to establish, as of 2021, a European Cybersecurity Industrial Technology and Research Competence Center, with a network of national coordination centers as well as a community of competences in the field of cybersecurity.*



## 1.1. La politica di coesione nella Programmazione 2014-2020

Prima di analizzare, seppur in maniera sintetica, la programmazione 2014-2020 della politica di coesione in Italia, occorre contestualizzare il ciclo settennale in una cornice più ampia che non può prescindere da una considerazione generale di fondo: sinora, in circa 30 anni di politica di coesione (prendendo come punto di partenza la riforma dei Fondi strutturali entrata in vigore il 1° gennaio 1989), i risultati auspicati in termine di riduzione dei divari regionali sono stati perseguiti in misura minima e, pertanto, non rispondente alle aspettative. Basti considerare, ad esempio, facendo riferimento ai decenni passati, che nel periodo 1995-2006, nelle regioni dell'Obiettivo 1<sup>1</sup>, l'impatto annuale della politica regionale sulla crescita del Pil *pro capite* è stato stimato intorno a 0,6-0,9% (con un impatto complessivo sul Pil *pro capite* nel citato periodo del 7-10%), oppure che, tra il 2008 e il 2015, l'aumento della disoccupazione è avvenuto in 227 su 277 regioni dell'UE.

Anche la programmazione 2014-2020, giunta ormai alla conclusione formale del ciclo, al netto ovviamente della regola N+3<sup>2</sup>, sembra ormai destinata a una sorte non diversa da quella dei precedenti cicli settennali: il ritardo accumulato nell'utilizzo dei fondi europei non sembra colmabile, ma solo destinato, con l'inevitabile accelerazione alla quale bisogna irrinunciabilmente puntare nei prossimi tre anni, a essere parzialmente sanato, così come si è verificato in tutte le precedenti programmazioni.

### 1.1.1. Il quadro normativo di riferimento

Il quadro legislativo di riferimento della programmazione 2014-2020

---

(\*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

- 1) L'Obiettivo 1 era volto a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle "regioni in ritardo di sviluppo", vale a dire quelle regioni il cui Pil *pro capite* risultava, in base ai dati degli ultimi 3 anni, inferiori al 75% della media comunitaria.
- 2) La regola "N+3", inserita per la programmazione 2014-2020 (per la precedente programmazione era "N+2"), prevede il defianziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento.

si compone di un regolamento generale comune per i 5 Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)<sup>3</sup>, nonché di tre regolamenti specifici, uno per il “Fondo Europeo di Sviluppo Regionale”<sup>4</sup> (da ora FESR), uno per il “Fondo Sociale Europeo”<sup>5</sup> (da qui FSE) e uno per il “Fondo di Coesione”<sup>6</sup> (da qui FC). Un ulteriore regolamento è stato adottato, per la prima volta proprio nella Programmazione 2014-2020, anche per la Cooperazione territoriale e il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

I principali documenti attraverso i quali viene sviluppata la programmazione sono adottati, a livello europeo, con il Quadro Strategico Comune (QSC) e l’Accordo di partenariato, mentre, a livello nazionale, con i Programmi Operativi Nazionali (PON, gestiti da Amministrazioni centrali). Infine, a livello regionale, l’attuazione della politica avviene attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR).

Il QSC è il documento comune per tutti i fondi in cui la Commissione, che lo predispose, definisce gli obiettivi strategici che intende perseguire, in linea con gli orientamenti di sviluppo delineati da Europa 2020<sup>7</sup>.

L’Accordo di partenariato, invece, introdotto quale elemento di novità nel periodo di programmazione 2014-2020, è il documento, approvato dalla Commissione europea, nel quale ciascuno Stato membro che lo elabora programma gli interventi sostenuti dai Fondi strutturali e di investimento europei, al fine di allinearli agli obiettivi della strategia di crescita “Europa 2020”<sup>8</sup>.

---

3) “Fondo Europeo di Sviluppo Regionale” (FESR), “Fondo Sociale Europeo” (FSE), “Fondo di Coesione” (FC), “Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale” (FEASR) e “Fondo Europeo agricolo per gli Affari Marittimi e la Pesca” (FEAMP).

4) Il FESR mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività e creare posti di lavoro. Finanzia, inoltre, progetti di cooperazione transfrontaliera.

5) Il FSE investe nelle persone, riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione. Si propone, inoltre, di aiutare le persone svantaggiate a rischio di povertà o esclusione sociale.

6) Il FC, introdotto nel 1992 con il Trattato di Maastricht, mira al sostegno finanziario di progetti in materia di ambiente e nel settore delle infrastrutture di trasporto. I naturali beneficiari dei contributi sono gli Stati membri con un PNL *pro capite* inferiore al 90% della media comunitaria.

7) La strategia “Europa 2020” mira al raggiungimento di una crescita intelligente (attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell’innovazione), sostenibile (basata su un’economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e inclusiva (volta a promuovere l’occupazione e la coesione sociale e territoriale).

8) Per l’Italia, l’Accordo è stato inizialmente approvato con decisione dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014, ma poi modificato con decisione di esecuzione dell’8 febbraio 2018, a seguito della nuova programmazione delle risorse attribuite all’Italia con l’adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale europeo 2014-2020.

### 1.1.2. Novità introdotte

Con riferimento al quinto periodo di programmazione 2014-2020, le principali novità, oltre all'istituzione di disposizioni comuni per la gestione dei 5 Fondi strutturali, come sopra illustrato, e alla sottoscrizione dell'Accordo di partenariato, riguardano sinteticamente:

- la forte attenzione ai risultati attraverso l'utilizzo di indicatori in grado di misurare i progressi compiuti;
- la concentrazione degli interventi in settori chiave per la crescita e con una chiara, trasparente e misurabile definizione da parte degli Stati membri degli obiettivi che si intendono raggiungere;
- la previsione di specifiche condizionalità che gli Stati membri devono soddisfare per accedere ai fondi<sup>9</sup>;
- la ricerca di un maggiore coinvolgimento dei partner regionali e locali nelle diverse fasi di programmazione degli interventi finanziati dall'UE;
- l'introduzione di quote di cofinanziamento differenziate in base ai diversi livelli di sviluppo delle regioni;
- l'introduzione di una nuova categoria intermedia di regioni, con un Pil maggiore del 75% ma inferiore al 90% della media dell'UE;
- l'accresciuta attenzione per le aree urbane;
- l'introduzione di metodi di valutazione rigorosa dei programmi, tra i quali la principale è certamente la valutazione d'impatto *controfattuale*<sup>10</sup>.

Sempre con riferimento alle novità della programmazione 2014-2020, merita infine un cenno l'applicazione del criterio di *addizionalità*<sup>11</sup> rispetto al quale è stabilito che il livello spesa di ciascun Paese venga definito ex ante dal Contratto di partenariato e che la Commissione ne verifichi il rispetto con una valutazione intermedia dei programmi (avvenuta nel 2018) e con una valutazione finale (prevista nel 2022).

Passando, invece, agli obiettivi della programmazione settennale in corso, la politica di coesione, in linea con le 3 priorità definite da "Europa

---

9) Si tratta di: 1) condizionalità *ex ante*, con cui la Commissione verifica che lo Stato membro abbia attivato le riforme necessarie atte a garantire un uso più efficiente delle risorse della politica di coesione; 2) condizionalità *ex post*, tese a verificare, al termine dei programmi operativi, gli obiettivi effettivamente raggiunti; 3) condizionalità macroeconomica, con cui la Commissione verifica il rispetto delle procedure previste dalla *governance* economica europea in termini di squilibri fiscali (disavanzi eccessivi) e di squilibri macroeconomici (deficit/surplus commerciali).

10) Metodologia che confronta la situazione di un gruppo di beneficiari dei contributi UE con la situazione di un "gruppo di controllo" con caratteristiche simili al primo gruppo, ma che non ha percepito contributi, in modo da valutare l'effetto netto dell'intervento.

11) Da sempre uno degli elementi di maggiore discussione e contestazione da parte dei Paesi membri per le difficoltà di calcolo delle spese nazionali da considerare addizionali a quelle dell'UE.

2020”, si prefigge la realizzazione di interventi nell’ambito di 11 tematiche che mirano a:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione;
- migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime;
- promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell’acquacoltura;
- sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse;
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- promuovere l’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- promuovere l’inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
- investire nell’istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l’apprendimento permanente;
- rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente.

Agli 11 obiettivi tematici sopra indicati, se ne è aggiunto – nel 2020 – un dodicesimo che mira a “*promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare a una ripresa verde, digitale e resiliente dell’economia*”.

Si tratta, in pratica, della risposta della Commissione europea all’emergenza pandemica, risposta che si è concretizzata in diverse iniziative volte a mobilitare i fondi dell’Unione europea, e in particolare i fondi della politica di coesione dell’UE, a sostegno degli interventi legati all’emergenza, nella duplice forma di sostegno dei servizi sanitari e di rilancio dell’economia e dell’occupazione.

Con riferimento, infine, ai beneficiari, la programmazione 2014-2020 è volta a finanziare interventi in tutte le regioni dell’UE, distinte a secondo del loro reddito *pro capite* in regioni:

- “*meno sviluppate*”, corrispondente a quelle dell’ex Obiettivo Convergenza con un Pil inferiore al 25% della meda dell’UE-28. Per l’Italia, si tratta della Puglia, della Campania, della Calabria, della Basilicata e della Sicilia;



- “*in transizione*”, categoria questa introdotta proprio dalla nuova programmazione, che comprende quelle con un Pil compreso tra il 75 e il 90% della media dell’UE-28. In Italia, l’Abruzzo-Molise e la Sardegna;
- “*più sviluppate*”, vale a dire quelle con un Pil superiore al 90% rispetto alla media dell’UE-28, ma che non hanno ancora raggiunto la convergenza al 100%. Per l’Italia, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Regioni Valle d’Aosta, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

### **1.1.3. Le risorse disponibili e il ritardo in termini di spesa in Europa e in Italia**

Alla politica di coesione nella programmazione 2014-2020, sono complessivamente destinati quasi 640 miliardi di Euro (esattamente 639.776.517.763): di questi il 72% sono costituiti dai finanziamenti europei<sup>12</sup>, mentre la restante parte è alimentata dai cofinanziamenti nazionali<sup>13</sup>.

Rispetto, però, a un’attenzione così forte che l’UE ha riposto alla politica di coesione e al perseguimento degli obiettivi che essa si prefigge, la riposta degli Stati membri, ivi compresa l’Italia (della quale si parlerà in seguito), non è stata assolutamente aderente alle aspettative in termini di investimenti e di realizzazione di progettualità. In pratica, anche la programmazione 2014-2020 non sfugge alla regola dell’“*insufficienza dei risultati raggiunti*”, valsa per i precedenti cicli settennali.

Infatti, con riferimento all’impiego, a livello europeo, dei fondi, dall’analisi dei dati tratti dal sito *Cohesion Data*<sup>14</sup> emerge che l’UE, rispetto al budget totale, ha impegnato il 97% delle risorse disponibili (con precisione ha deciso, ma non attuato, l’impiego di 619.225.009.773 di Euro) e ne ha speso solamente il 51% (pari a 325.885.799.463 di Euro).

Per quanto riguarda l’Italia, nella programmazione 2014-2020, sono stati destinati alla politica di coesione oltre 72 miliardi di Euro<sup>15</sup>, tra investimenti europei, che ammontano a quasi 45 miliardi di Euro (circa il 61,7% del budget totale), e finanziamenti nazionali di oltre 27.753.084.445 di Euro. Per budget totale, l’Italia si colloca al secondo posto, tra la Polonia (con 104.938.990.398

12) 460.864.693.024 di Euro. Sostanzialmente, l’UE ha impiegato circa un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo, di fatto più che raddoppiando il budget in poco più di vent’anni, se si pensa che per il ciclo 2000-2006 erano stati destinati alla politica di coesione circa 195 miliardi di Euro

13) Tutti i dati riferiti alla programmazione 2014-2020 sia a livello europeo che nazionale sono tratti dal sito *Cohesiondata* dell’UE e sono aggiornati al 12 febbraio 2021.

14) Aggiornati al 30 settembre 2019.

15) 72.422.920.998 di Euro. Fonte dati: sito *Cohesion Data*, con aggiornamento al 15 febbraio 2021.

di Euro) e la Spagna (con 56.552.107.526). Inoltre, se si prende in esame esclusivamente la quota del budget costituita dagli investimenti europei, si osserva come all'Italia sia devoluto il 9,7% del bilancio complessivo dell'UE destinato alla politica di coesione, occupando, anche da questo punto di vista, il secondo posto tra Polonia e Spagna, alle quale l'UE ha riservato, rispettivamente, il 18,7% e l'8,7%.

Anche per l'Italia, però, se si prendono in considerazione i risultati conseguiti in termini di impiego effettivo delle risorse messe a disposizione, appare subito lampante come non abbia per nulla ripagato le aspettative dell'UE, che tanta attenzione le ha riservato, riconoscendole un budget, come detto prima, secondo solo a quello della Polonia.

Dall'analisi dei dati ricavati dal sito *Cohesion Data* dell'UE, emerge infatti che l'Italia occupa uno degli ultimi posti nel panorama europeo (peggio hanno fatto solamente Romania, Spagna, Slovacchia, Malta e Croazia), spendendo solamente il 43% delle risorse totali e impegnando (con interventi non ancora attuati o attuati solo in parte) complessivamente l'86% del budget totale<sup>16</sup>.

In sintesi, l'Italia deve ancora spendere 35 miliardi entro il 31 dicembre 2023 (sfruttando la citata regola dell'N+3), obiettivo che sembra difficilmente raggiungibile soprattutto alla luce della scadenza fissata al prossimo aprile per la presentazione alla Commissione europea del *recovery plan*, esigenza quest'ultima che ovviamente distoglierà molte delle stesse, esigue risorse umane che sono deputate alla gestione della programmazione settennale, acuendo l'annoso problema, del quale si tratterà più approfonditamente in seguito, della carenza quantitativa (e molto spesso anche qualitativa) del personale impiegato in tale delicato e complesso settore.

#### **1.1.4. I Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR)**

La politica di coesione 2014/2020 si realizza in Italia attraverso 75 *Programmi operativi*<sup>17</sup>, tra nazionali e regionali, cofinanziati a valere sui 4 Fondi strutturali e di investimento europei.

I Programmi sono così suddivisi:

– 12 *Programmi Operativi Nazionali* (PON)<sup>18</sup>, monofondo o

---

16) I dati sono aggiornati al 30 settembre 2019.

17) I Programmi Operativi (PO) sono documenti che declinano, per settori e territori, le priorità strategiche che lo Stato membro ha manifestato all'interno dell'"*Accordo di partenariato*".

18) I PON sono gestiti a livello nazionale e riguardano l'intero territorio. Le tematiche individuate per il periodo di programmazione 2014-2020 sono sinteticamente: infrastrutture, cultura, legalità, imprese, ricerca, politiche urbane, *governance*, inclusione sociale, giovani, occupazione, scuola, sviluppo rurale e pesca.

plurifondo, di cui 6 a favore di tutte le categorie di regioni, 3 a favore delle Regioni “*in transizione*” (Abruzzo, Molise e Sardegna) e “*meno sviluppate*” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e 3 a favore esclusivamente delle Regioni “*meno sviluppate*”;

- 39 *Programmi Operativi Regionali* (POR)<sup>19</sup>;
- 21 *Programmi di Sviluppo Rurale* (PSR);
- *Programmi operativi nazionali per lo sviluppo rurale*;
- 1 *Programma operativo nazionale per gli affari marittimi e la pesca*.

Tra i Programmi operativi nazionali quello che dispone della maggiore dotazione finanziaria è denominato “*Imprese e competitività*”. Si tratta di un programma, a titolarità del Ministero dello sviluppo economico, che può contare su oltre 3,5 miliardi di Euro. Il PON “*Legalità*”, invece, a titolarità del Ministero dell’interno, si colloca – con un budget complessivo di circa 692 milioni di Euro – al 10° posto in ordine decrescente (dotazione inferiore è attribuita solamente ai programmi “*Cultura e sviluppo*”, con quasi 500 milioni di Euro, e “*Iniziativa PMP*” con poco più di 322 milioni di Euro).

### **1.1.5. L’Agenzia per la coesione territoriale e la Cabina di regia**

Altro aspetto che caratterizza la programmazione 2014-2020 è l’operatività di due organismi, la cui costituzione è da ricondurre sostanzialmente alla volontà di dare una significativa “spinta” alla politica di coesione soprattutto sul piano della programmazione degli interventi: si tratta dell’Agenzia per la coesione territoriale e la Cabina di regia.

All’*Agenzia per la coesione territoriale*<sup>20</sup>, che opera sotto la diretta vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>21</sup>, è affidata l’azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Presso l’Agenzia, è costituito il “*NUcleo di VErifica e Controllo*” (NUVEC), istituito con dPCM del 19 novembre 2014, al quale sono attribuite funzioni di verifica sull’attuazione dei programmi e dei progetti d’investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico. Assicura, inoltre, funzioni di *audit* ai fini della verifica sulla correttezza e

---

19) I POR sono a titolarità di un’Amministrazione locale (Regione o Provincia autonoma) e sono monofondo e plurifondo.

20) Istituita con l’art. 10 del d.l. n. 101/2013.

21) Il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale, quale struttura di supporto, del Dipartimento per le politiche di coesione che si occupa sostanzialmente del raccordo tra le Amministrazioni statali e quelle regionali per la predisposizione integrata della programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse.

regolarità della spesa e delle proposte di iniziative volte alla rimozione degli ostacoli all'attuazione e all'accelerazione della spesa.

La *Cabina di regia*, invece, istituita con la legge di stabilità 2015 e composta dai rappresentanti delle Amministrazioni interessate e delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, per imprimerne l'accelerazione e per garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale.

## **1.2. Il Programma operativo nazionale “Legalità” 2014-2020**

Prima di addentrarsi negli aspetti che caratterizzano il PON “Legalità” in termini di *governance*, di obiettivi strategici prefissati e di livello di attuazione degli interventi, occorre soffermarsi sulla considerazione che inerisce alla portata del Programma nella programmazione 2014-2020, partendo dalla sua denominazione, “Legalità” e non più “Sicurezza”, come invece nel ciclo precedente.

Si tratta, quindi, di una portata molto più ampia, che alla componente di prevenzione e repressione dei fattori di devianza sociale e di criminalità comune ed organizzata intende associare finalità più generali, legate alla qualità della vita, alla “vivibilità” del territorio e al rispetto delle regole della civile convivenza, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita delle comunità.

### **1.2.1. Dotazione, obiettivi strategici e articolazione del Programma**

Il Programma operativo nazionale “Legalità” 2014-2020, adottato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015, è stato riprogrammato tre volte<sup>22</sup> sino a raggiungere, il 15 ottobre 2020, una dotazione finanziaria complessiva di oltre 692 milioni di Euro (692.840.530.000 con precisione), di cui circa 470 milioni di quota europea e circa 222 milioni di co-finanziamento nazionale.

Andando più nello specifico, l'iniziale quota europea del Programma, approvata dalla Commissione nel 2015, era di 283.250.000 di Euro ed era destinata esclusivamente alla realizzazione di interventi nelle cinque Regioni “meno sviluppate” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Nel 2018, la Commissione ha approvato l'incremento della dotazione finanziaria del Programma per la quota europea che ha così raggiunto i 447.250.000 di

---

22) Prima riprogrammazione approvata con decisione C(2018) n. 20 del 9 gennaio 2018; seconda riprogrammazione con decisione C(2020) n. 2005 *final* del 1° aprile 2020 e terza riprogrammazione con decisione (2020) n. 7180 del 15 ottobre 2020.

Euro, inserendo tra gli obiettivi l'accoglienza e l'integrazione dei migranti e allargando l'accesso ai finanziamenti, esclusivamente per il perseguimento di quest'ultimo obiettivo, anche alle Regioni in transizioni e a quelle più sviluppate<sup>23</sup>. Nel 2020, infine, la Commissione, con due distinte decisioni, una ad aprile e una ad ottobre, ha approvato un ulteriore incremento della dotazione che ha raggiunto i 470.312.667 di Euro, introducendo un nuovo obiettivo tematico con la linea d'azione 4.3.1 (quindi nell'ambito dell'Asse 4) inerente le *“Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19 e di supporto ai soggetti coinvolti”*, a supporto dell'operato delle forze di polizia, dei Vigili del fuoco e delle Prefetture impegnati nel contenimento del contagio e nella vigilanza sul rispetto delle regole anti Coronavirus.

Passando invece agli obiettivi del PON *“Legalità”*, è possibile suddividere gli interventi finanziati dal programma in tre macroaree, in relazione alla finalità di:

- rafforzare la P.A. nel contrasto alla criminalità e alla corruzione;
- migliorare le condizioni di sicurezza delle aree produttive;
- favorire l'inclusione sociale.

Per perseguire tali obiettivi generali, il Programma attua azioni nell'ambito dei seguenti 6 Assi in cui è articolato:

- *“Asse 1”* volto a rafforzare l'azione della P.A. nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata;
  - *“Asse 2”* che, attraverso la dotazione di strumenti tecnologici avanzati di vigilanza, mira al rafforzamento delle condizioni di legalità nelle aree strategiche per lo sviluppo economico;
  - *“Asse 3”* teso a favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico;
  - *“Asse 4”* volto a favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità, attraverso interventi rivolti a immigrati regolari, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, nonché a particolari categorie di soggetti a rischio devianza, a imprenditori colpiti da *racket* e da usura e a imprese sociali impegnate nella gestione dei beni confiscati;
  - *“Asse 5”* che si prefigge il miglioramento delle competenze della P.A. nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata;
  - *“Asse 7”* volto all'accoglienza e all'integrazione dei migranti.
- Trasversalmente ai 6 citati Assi, opera l'*“Asse 6”* che garantisce l'assistenza tecnica per incrementare l'efficienza e l'efficacia degli interventi attuati in tutti gli Assi del Programma.

---

23) Nel 2018, è stato aggiunto ai 6 Assi originari del PON (che verranno in seguito meglio indicati) l'*“Asse 7”* in tema di *“Accoglienza e integrazione dei migranti”*.

### 1.2.2. Il focus sul sistema di *governance*

Un particolare *focus* merita il sistema di *governance* del programma, con particolare riferimento ai soggetti coinvolti e alla loro interrelazione sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione, tenuto conto che, come in seguito verrà più nel dettaglio evidenziato, proprio nei meccanismi della *governance* si annidano le criticità che stanno influenzando in termini negativi sul concreto raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In linea generale, il sistema di *governance* del programma si compone di due livelli: un primo livello di strategia e di programmazione, affidato all'Autorità di gestione e al Comitato di sorveglianza e un secondo livello di attuazione, nel cui ambito la responsabilità diretta della concretizzazione delle attività progettuali è affidata ai beneficiari. A latere, operano un'Autorità di *audit* deputata alla verifica sul corretto funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma e un'Autorità di certificazione sulla quale ricade prioritariamente la responsabilità nei confronti della Commissione europea della corretta rendicontazione contabile delle spese sostenute.

### 1.2.3. Il livello strategico e di programmazione: i soggetti e le loro funzioni

L'*Autorità di gestione*, che si identifica nel Direttore dell'Ufficio di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, è responsabile dell'intera gestione del Programma operativo, sia sotto l'aspetto esecutivo delle singole azioni, sia in termini di raggiungimento dei risultati prefissati.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, l'Autorità di gestione si avvale della Segreteria tecnica per la gestione dei fondi europei e programmi operativi nazionali che, incardinata nella Segreteria del Dipartimento della pubblica sicurezza, supporta le attività di gestione, dei contratti, dei controlli e dei pagamenti.

Il *Comitato di sorveglianza*<sup>24</sup>, oltre ad essere l'organismo al quale sono attribuite le funzioni di "sorveglianza", rappresenta la principale sede di confronto per tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione del Programma stesso, compresi i rappresentanti del partenariato di riferimento. Il suo compito primario è quello di valutare, con cadenza almeno annuale,

---

24) Fanno parte del Comitato soggetti che hanno diritto di voto (rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e di Agenzie specializzate di rilievo nazionale) e soggetti aventi solo un ruolo consultivo (rappresentanti della Commissione europea, delle parti economiche e sociali e del terzo settore).

l'avanzamento del Programma, con particolare riferimento ai progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, approvando – tra l'altro – le “*Relazioni di attuazione annuali*”<sup>25</sup> prima della trasmissione alla Commissione europea.

L'*Autorità di certificazione* si identifica nel Direttore centrale per i servizi di ragioneria del Dipartimento della pubblica sicurezza e si occupa sostanzialmente degli aspetti contabili delle attività attuate nell'ambito del Programma. Tra i suoi compiti principali, figura l'elaborazione e trasmissione alla Commissione delle domande di pagamento, previa certificazione che le stesse provengano da sistemi di contabilità affidabili, che siano basate su documenti verificabili e che siano state oggetto di verifiche da parte dell'Autorità di gestione.

L'*Autorità di audit* garantisce lo svolgimento delle attività di *audit* volte a verificare l'efficacia operativa dei sistemi di gestione e di controllo (valutazione dei sistemi di controllo) del Programma.

Inoltre, ha il compito di eseguire controlli sulla spesa dichiarata (controlli operativi) e sull'ottemperanza del progetto alle normative nazionali ed europee pertinenti.

Le funzioni di Autorità di audit del PON “Legalità” sono assegnate al NUCleo di VERifica e Controllo (NUVEC) - Settore autorità di audit e verifiche, istituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale (organo, quindi, che è stato volutamente individuato all'esterno del Dipartimento di pubblica sicurezza, sul quale ricade la titolarità del Programma).

#### **1.2.4. Il livello di attuazione: la responsabilità dei beneficiari**

Il beneficiario è responsabile dell'attuazione diretta di tutte le attività progettuali, in primo luogo sotto il profilo della conformità del progetto attuato rispetto a quello ammesso a finanziamento. Al beneficiario viene comunque riconosciuta la facoltà di avvalersi, mediante la stipula di specifiche convenzioni, di *partners* di progetto o di enti *in-house* per lo svolgimento di alcune attività che compongono il progetto stesso. Con riferimento proprio alla *governance* partenariale che può caratterizzare l'attuazione di un intervento,

---

25) Le “*Relazioni di attuazione annuali*” sono dei rapporti che l'Autorità di gestione trasmette alla Commissione europea per documentare l'avanzamento nell'esecuzione di un Programma con riferimento all'anno precedente, rappresentando tutte le informazioni chiave relative a dati finanziari, indicatori e obiettivi da raggiungere.



si precisa che, da un'analisi svolta a campione<sup>26</sup>, è emerso sostanzialmente il ricorso a due differenti modelli, in base ai quali il beneficiario:

- attua il progetto senza demandare attività a *partners*, ma semplicemente ricorrendo a procedure di gara per la fornitura di servizi specialistici;
- costituisce “ente capofila” responsabile sul piano amministrativo e finanziario nei confronti del Ministero dell'interno per la realizzazione del progetto, la cui attuazione si compone di singole attività demandate a una serie di *partners*.

### 1.2.5. Selezione, progettazione e monitoraggio attuativo delle operazioni

I criteri di selezione delle operazioni, che sono definiti dall'Autorità di gestione in linea con l'esigenza di finanziare progetti efficaci e coerenti con gli obiettivi del Programma, si distinguono in criteri di:

- “*ammissibilità*”, volti a verificare i requisiti generali comuni e la loro coerenza con le finalità del Programma e con i principi guida;
- “*valutazione*”, con i quali si esaminano, differenziandoli nel merito, i progetti ritenuti ammissibili;
- “*premierità*”, mediante i quali è possibile qualificare ulteriormente i progetti ammissibili.

Le modalità di selezione delle operazioni, invece, si sostanziano in:

- “*avvisi pubblici*” (o bandi), con assegnazione dei finanziamenti a seguito della presentazione di domande e successiva valutazione sulla base dei criteri di ammissibilità;
- una “*procedura a sportello*”, che consente di finanziare progettualità coerenti con uno specifico asse/azione;
- “*procedure concertative/negoziali*”, che consentono di sostenere e realizzare progetti di particolare rilevanza o innovatività, attraverso il coinvolgimento, nel processo decisionale e di costruzione delle scelte, di tutti i soggetti interessati, sia pubblici che privati, favorendo sempre la risposta a bisogni collettivi;
- una “*procedura per la selezione delle operazioni a titolarità*”, in cui il Dipartimento di pubblica sicurezza assume il duplice ruolo di Autorità di gestione e di beneficiario.

---

26) Il monitoraggio sul punto rientra in una più ampia attività di analisi condotta nel 2019 dalla Fondazione “Giacomo Brodolini”, nell'ambito dell'incarico conferito dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, ai fini della realizzazione della “*Verifica di efficacia dell'attuazione del PON Legalità*” e del “*Rapporto di valutazione*” del 9 luglio 2019.



Nella fase di attuazione del progetto, uno dei criteri fondamentali ai quali il beneficiario deve attenersi è quello della totale conformità del progetto attuato a quello ammesso al finanziamento. È comunque ammessa la possibilità di modificare l'iniziale scheda progetto, ma solamente attraverso due differenti procedure:

- una *procedura semplificata*, nel caso in cui si intenda apportare modifiche non sostanziali all'intervento ammesso al finanziamento;
- una *procedura standard* alla quale ricorrere nei casi in cui si intenda apportare modifiche sostanziali, soprattutto sotto l'aspetto finanziario.

Per il monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti, il principale strumento utilizzato è la “*scheda di monitoraggio*”, la cui compilazione, con cadenza trimestrale, compete al beneficiario. In essa, quest'ultimo è tenuto a registrare lo stato di avanzamento del progetto dal punto di vista procedurale (annotando, ad esempio, l'avvio di una procedura di affidamento), fisico (nel caso, ad esempio, dell'effettuazione di una consegna) e ovviamente finanziario (in caso di pagamento di fatture al soggetto attuatore).

#### **1.2.6. Il livello di raccordo: il ruolo delle Prefetture e il supporto delle “task force territoriali”.**

Tra il livello strategico e il livello di attuazione\operativo, il Programma non prevede alcun organismo intermedio, ma riconosce alle Prefetture una significativa funzione di raccordo tra la fase di programmazione degli interventi e quella di realizzazione degli stessi a livello locale, intervenendo in maniera determinante nella definizione delle operazioni e per l'attivazione e coinvolgimento degli *stakeholder* (soprattutto beneficiari).

Più in dettaglio, il PON Legalità individua le Prefetture quali titolari di interventi finalizzati al proprio rafforzamento amministrativo in funzione di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. A favore delle Prefetture sono infatti previsti progetti di:

- innovazione tecnologica e digitalizzazione finalizzata a migliorare la capacità di analisi del contesto di riferimento in chiave “preventiva” mediante l'utilizzo di applicativi informatici per effettuare analisi di dati provenienti da diverse fonti istituzionali;
- rafforzamento dei Nuclei dell'Agenda Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC) attivi presso le Prefetture, anche attraverso il supporto di *task force* per risolvere specifiche criticità concernenti la destinazione e l'utilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata;

– supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati per garantire la piena restituzione degli stessi alla collettività, nonché di sostegno agli imprenditori che rischiano di essere colpiti o risultano colpiti da fenomeni di *racket* o usura;

– qualificazione ed *empowerment* nello svolgimento delle attività di consulenza e supporto agli enti locali, al fine di innalzare la capacità di prevenire i fenomeni corruttivi e di migliorare i livelli di trasparenza dell'azione amministrativa.

Quanto al ruolo delle Prefetture nella *governance* del Programma, invece, è stato già più volte manifestato dall'Autorità di gestione l'intendimento di sviluppare con gli Uffici territoriali del Governo, ove condiviso, un percorso che consenta il loro coinvolgimento nell'attuazione del PON, sia per favorire ed arricchire il processo di confronto partenariale di individuazione degli ambiti prioritari di intervento del Programma, sia per offrire supporto agli enti locali nelle fasi di progettazione e monitoraggio delle operazioni ammesse a finanziamento.

Non solo, le Prefetture sono chiamate ad offrire il proprio contributo anche con riferimento alle modalità di selezione dei progetti, nell'intesa che il Programma, nella sua attuazione, si prefigge l'obiettivo della massima trasparenza e delle pari opportunità nell'accesso ai finanziamenti.

Altro ruolo fondamentale nel raccordo tra il livello strategico e il livello operativo è svolto dal Servizio di assistenza tecnica che supporta sia le Prefetture che i beneficiari tramite le “*task force territoriali*”, attivate presso gli stessi Uffici territoriali del Governo e composte da tre persone per ogni Prefettura coordinatrice, una per Regione<sup>27</sup>.

Le attività delle *task force* sono sostanzialmente finalizzate a stimolare la capacità progettuale dei potenziali beneficiari e a favorire, attraverso una costante azione di accompagnamento, l'attuazione degli interventi finanziati.

### **1.2.7. La governance di rete**

Alla definizione della strategia del Programma e al presidio dei conseguenti interventi attuati a valere sui diversi Assi, oltre al partenariato costituito in sede di Comitato di sorveglianza, contribuiscono altri, diversi tipi di partenariato, istituzionali o sociali o di ambedue le fattispecie, promossi dal Ministero dell'interno attraverso una fitta attività concertativa che ha portato alla stipula di “*protocollo d'intesa*” tra il citato Dicastero e

---

27) Per la Sicilia due, Palermo e Catania.

soggetti istituzionali di rilievo nazionale e regionale aventi competenza sulle politiche del PON. Tali protocolli, che rappresentano la sintesi degli intenti condivisi tra il Ministero dell'interno e gli altri *stakeholder*, mirano a definire la cornice entro la quale promuovere gli specifici interventi, individuando talvolta il beneficiario proprio in uno degli stipulanti. Si tratta, in pratica, di un meccanismo di *governance multi-livello* che coinvolge enti esterni nella fase di programmazione, comportando nello sviluppo delle attività alcuni aspetti critici che verranno in seguito illustrati.

A tali attività di concertazione, che hanno interessato tutti gli Assi del Programma, si aggiungono i protocolli d'intesa stipulati tra il Ministero dell'interno e le Regioni per regolare gli ambiti della cooperazione interistituzionale finalizzata a garantire l'utilizzo coordinato delle risorse del PON e dei POR in materia di legalità e sicurezza.

### **1.2.8. Considerazioni sulla struttura di *governance* del PON “Legalità”**

L'attività di analisi svolta dalla Fondazione “Giacomo Brodolini”, incaricata dal Dipartimento di pubblica sicurezza del “*servizio di verifica di efficacia dell'attuazione del PON Legalità*”, in occasione della predisposizione del “Rapporto di valutazione” del 9 luglio 2019, ha evidenziato, rispetto ai descritti meccanismi di *governance* del Programma, alcuni elementi, inerenti sia ai soggetti coinvolti e alle loro funzioni, sia agli strumenti e alle procedure utilizzate, che avevano sino a quel momento influito in maniera negativa sulla piena realizzazione degli obiettivi che il Programma si prefigge.

Una prima considerazione segnalata nel documento della Fondazione afferisce proprio alla struttura di *governance* multi-livello che l'Autorità di gestione ha inteso prediligere coinvolgendo enti esterni mediante la stipula dei citati protocolli d'intesa. Tale meccanismo di “condivisione”, da un lato, ha certamente contribuito a far convergere sin da subito le strategie dei vari soggetti coinvolti verso gli obiettivi comuni prefissati, soprattutto in temi quali il rafforzamento delle condizioni di legalità del territorio e il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, consentendo, peraltro, al Ministero dell'interno di definire strumenti di coordinamento basati anche sugli aggiustamenti delle interlocuzioni istituzionali già maturate nelle precedenti programmazioni settennali. Dall'altro, però, ha portato nella maggior parte dei casi, a protocolli d'intesa nei quali le responsabilità delle parti stipulanti sono indicate per lo più in via generale. Tale genericità, sostanzialmente dovuta alla mancanza di univocità degli indirizzi politici nel periodo in cui i protocolli sono stati siglati, non

ha permesso di definire preliminarmente il perimetro delle risorse necessarie per i diversi interventi, la cui definizione è stata poi rimandata alle procedure concertative da realizzare nella fase attuativa, con un inevitabile accumulo di ritardi nella co-progettazione delle attività.

D'altro canto, va però osservato che i protocolli d'intesa, per come sono stati in linea di massima concepiti, hanno permesso la strutturazione di una *governance* largamente inclusiva, che consente, in una situazione di mancanza di univocità politica, grandi spazi di flessibilità utili a trovare, di volta in volta, le soluzioni possibili in termini di attività e *stakeholder* più utili e funzionali al raggiungimento dei risultati auspicati.

Altro elemento critico legato ai soggetti coinvolti nel Programma è costituito dalla difficoltà del personale del Ministero dell'interno ad occuparsi dell'intero ciclo della programmazione: dalla progettazione, all'istruttoria, alla gestione e al monitoraggio degli interventi.

Si tratta, in poche parole, tralasciando per il momento l'aspetto qualitativo degli assetti che ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) sono chiamati a presiedere alle varie fasi di programmazione e attuazione del Programma, della scarsa disponibilità di risorse (in termini quantitativi), da dedicare alla specifica esigenza. In merito, la scelta di concentrare la responsabilità dei progetti in capo a poche persone è di per sé positiva se si considera che consente di garantire la continuità dei progetti e di evitare la frammentazione delle informazioni riguardanti le scelte compiute, le sfide e le soluzioni adottate di concerto con i beneficiari. Di contro, non può certamente avere riflessi positivi sui tempi di programmazione e realizzazione delle varie progettualità, tenuto conto che i numerosi impegni legati alle varie fasi del programma ricadono sempre sulle stesse persone.

Volgendo lo sguardo agli strumenti e alle procedure del Programma, dalle verifiche eseguite dalla Fondazione "Brodolini" sono emersi alcuni elementi procedurali rispetto ai quali si renderebbe necessario apportare dei correttivi volti a garantire una più efficace attuazione e sorveglianza del PON. In particolare, è stato rilevato che la complessità generale legata alla gestione del PON rappresenta un forte inibitore per le organizzazioni meno equipaggiate per la gestione di progetti complessi. In alcuni casi, per esempio, i Comuni, di fronte ad un progetto già proposto, si sono tirati indietro quando hanno preso consapevolezza delle difficoltà che si sarebbero palesate nelle attività di gestione del progetto.

## 1.2.9. Livello di attuazione del Programma

L'ultimo aggiornamento sullo stato di avanzamento del PON "Legalità" 2014-2020 risale al 14 dicembre 2020, data in cui si è riunito il Comitato di sorveglianza, riunione nel corso della quale, tra l'altro, sono stati comunicati i *dati* relativi ai progetti già finanziati al *31 ottobre 2020* e di quelli in fase di valutazione ed è stato fornito un aggiornato punto di situazione sui protocolli d'intesa stipulati nell'ottica della *governance* multilivello (che, come già evidenziato, costituisce il tratto distintivo della cooperazione fra PON "Legalità" e POR).

Andando nel dettaglio, al 31 ottobre 2020, sono stati *294 i progetti finanziati per un valore di oltre 500 milioni di Euro*, che valgono il *73% della dotazione complessiva* del Programma (pari a 692 milioni di Euro).

Sul punto, appare opportuno chiarire immediatamente che si tratta del numero totale di progetti ammessi a finanziamento (alcuni dei quali, pertanto, attuati parzialmente o di prossima attuazione); ne consegue che il dato inerisce all'impegno di spesa e non alle spese certificate alla data del 31 ottobre 2020.

Tra i vari progetti, considerazione a parte merita quello denominato "*Operazione SiCura*" che vede quale beneficiario il Dipartimento della pubblica sicurezza (si tratta quindi di intervento a titolarità dell'Autorità di gestione) e quali soggetti attuatori le Prefetture, l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, la Guardia di finanza e il Corpo dei Vigili del fuoco.

Al progetto, che nasce dalla riprogrammazione del PON dell'aprile 2020 e dall'introduzione della nuova linea d'azione 4.3.1 "*Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19 e di supporto ai soggetti convolti*" nell'ambito dell'Asse 4, sono state assegnate risorse per 137,5 milioni di Euro, da investire per interventi a supporto delle strutture, anche territoriali, del Ministero dell'interno e del personale di polizia impegnato nella gestione dell'emergenza sanitaria attraverso il sostegno dei costi legati all'incremento delle ore di straordinario prestato e dei costi per dispositivi e strumenti rafforzativi delle condizioni di sicurezza (sanificazione di uffici e approvvigionamento di DPI), nonché il sostegno della modalità di lavoro agile del personale delle Prefetture impegnato nel coordinamento e gestione dell'emergenza (approvvigionamento di hardware e software per agevolare lo *smart working*).

## 1.2.10. Stato di avanzamento delle attività integrate PON “Legalità” e POR

Altro elemento saliente relativo alla valutazione del livello di attuazione del PON “Legalità” è certamente rappresentato dall’analisi dello stato di avanzamento delle attività integrate tra il Programma stesso e i Programmi operativi regionali, attività che, come già evidenziato, sono inquadrare nell’ambito dello schema della *governance* multi-livello che caratterizza il PON “Legalità”.

Sul punto, il Comitato di sorveglianza, con l’informativa del 14 dicembre 2020, ha evidenziato come, alla data del 31 ottobre 2020, a fronte degli oltre 355 milioni di Euro destinati alle RMS (Regioni meno sviluppate, vale a dire Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia), siano stati finanziati progetti per 280 milioni (pari al 78,9% sul totale) e ulteriori interventi per 26,3 milioni siano stati già programmati per il futuro.

In particolare, analizzando l’impatto degli interventi integrati PON-POR nelle 5 Regioni interessate, si osserva come la Campania, la Puglia e la Calabria abbiano raggiunto risultati soddisfacenti avendo impegnato il 100% delle risorse destinate (rispettivamente, 94,6, 54,9 e 58,9 milioni di Euro) con progetti già finanziati o programmati<sup>28</sup>. La Basilicata si avvicina molto a livelli di soddisfazione, tenuto conto che ha impegnato il 92% delle risorse assegnate (15,9 milioni di Euro<sup>29</sup>), mentre molto più indietro risulta essere l’attività della Sicilia che ha impegnato solamente il 52% delle risorse disponibili (131 milioni di Euro<sup>30</sup>), pur considerando che si tratta di un importo maggiore rispetto a quello destinato alle altre Regioni. Il ritardo della Sicilia è particolarmente evidente negli interventi volti al rafforzamento delle condizioni di legalità delle aree strategiche per lo sviluppo economico, tenuto conto che in tale ambito non risultano progetti finanziati, ma solamente azioni programmate per 1,8 milioni di Euro, rispetto ai 32,5 milioni destinati allo specifico settore.

---

28) Per la Campania sono stati finanziati 70 progetti per 100,7 milioni. Per la Calabria sono stati finanziati 62 progetti per 40,5 milioni e sono state programmate risorse per 15,2 milioni. Per la Puglia sono stati finanziati 66,4 milioni per 63 progetti, mentre sono state programmate risorse per 1,4 milioni di Euro.

29) Per la Basilicata sono stati finanziati 10 progetti per 10,1 milioni di Euro e sono state programmate risorse per ulteriori 4,5 milioni di Euro.

30) Per la Sicilia, sono stati finanziati 71 progetti per 63,1 milioni di Euro, mentre sono state programmate risorse per oltre 5,2 milioni di Euro.

### 1.2.11. Il ritardo del PON. Il divario tra impegno di spesa e spesa certificata

Con riferimento al livello di attuazione del PON “Legalità”, se si dovessero prendere in considerazione solamente i dati forniti in occasione del Comitato di sorveglianza del 14 dicembre 2020, che sono relativi al numero dei progetti ammessi a finanziamento e quindi alle risorse impegnate, si dovrebbe valutare positivamente l’andamento della programmazione settennale, considerando che risultano finanziati complessivamente 294 progetti, per un valore di oltre 500 milioni di Euro, che valgono il 73% della dotazione complessiva del Programma. Contribuisce alla valutazione positiva il raggiungimento del *target* di spesa del 2020 fissato a 90 milioni di Euro (la spesa certificata al 31 dicembre 2020 è quantificata in 92,5 milioni di Euro) e il presumibile raggiungimento anche del *target* 2021, fissato a 165 milioni. La spesa nel 2021, infatti, dovrebbe attestarsi su 254 milioni di Euro, se si considerano i 138 milioni finanziati per il sopra descritto Progetto “*SiCura*” e le altre spese aggiuntive da sommare a quelle certificate nel 2020.

La valutazione sull’andamento del PON “Legalità” è però di segno completamente opposto se invece si fa riferimento alle spese certificate e non alle progettualità solamente finanziate ma non ancora attuate in tutto o in parte. Infatti, da una recente rilevazione statistica, emerge che proprio il PON “Legalità”, in un quadro generale che sinora segna una scarsa utilizzazione dei fondi strutturali europei<sup>31</sup>, rappresenta il Programma che utilizza fondi FESR e FSE più indietro in termini di spesa certificata che ammonta, alla data del 31 dicembre 2020, a soli 115 milioni di euro, corrispondente al 16,6% (la media dei programmi nazionali è del 35%) della dotazione finanziaria totale. Si tratta di una percentuale, al momento, inferiore a quelle registrate per gli altri 13 PON, per i quali è stato calcolato un livello di spesa certificata che oscilla tra il 28 e il 62%<sup>32</sup>.

In merito, è però opportuno evidenziare alcuni elementi che hanno certamente influito negativamente sulla *performance* del Programma nel corso degli anni. In primo luogo, come è noto, il Programma “*Legalità*” 2014-2020 è partito in netto ritardo (quasi due anni) rispetto agli altri PON e POR, per lo

31) Dai dati tratti dal sito *Cohesiondata* dell’UE risulta che, alla data del 12 febbraio 2021, l’Italia, su un budget di 72.569.520.733 di Euro, ne ha spesi 31.544.135.937 (43%), impegnandone (senza ancora spenderli) complessivamente 62.256.777.340, pari all’86% del *budget* totale.

32) “*Cultura e sviluppo*” 35%, “*Impresa e competitività*” 36%, “*Iniziativa Pmi*” 32%, “*Infrastrutture e reti*” 42%, “*Governance e capacità istituzionale*” 38%, “*Città metropolitane*” 35%, “*Ricerca e innovazione*” 36%, “*Per la scuola*” 39%, “*Inclusione*” 28%, “*Iniziativa occupazione giovani*” 50%, “*Sistemi politiche attive per l’occupazione*” 40%, “*Psr a livello nazionale*” 62%, “*Rete rurale nazionale*” 55%.



più avviati nel 2014. È stato, infatti, approvato dalla Commissione europea solo ad ottobre 2015, dopo un negoziato lungo e faticoso su cui hanno influito anche alcune vicende giudiziarie che avevano interessato la gestione del PON “Sicurezza” 2007-2013.

In secondo luogo, al fine di aderire alle richieste della Commissione europea, i progetti a favore degli enti locali sono stati finanziati solo dopo la sottoscrizione di appositi Accordi con le Regioni, che hanno richiesto una lunga fase di concertazione (basi pensare che l’ultima intesa è stata chiusa ad aprile 2018), per creare sinergie e complementarietà con l’azione di altri fondi ed evitare sovrapposizioni. In tale quadro, la maturazione della spesa per gli oltre 300 progetti finanziati ha costituito l’ultimo “miglio” di un processo complesso e lungo e che comporta lo svolgimento di tutta una serie di adempimenti procedurali da parte dei beneficiari (quali ad esempio, l’acquisizione di pareri, le procedure di gara o la stipula di contratti), indispensabili all’avanzamento fisico dei progetti stessi.

In terzo luogo, il Programma, dal 2018 al 2020, come già in precedenza illustrato, è stato interessato da due rifinanziamenti che hanno incrementato la dotazione dai 380 milioni di Euro iniziali agli oltre 690 attuali. In particolare, le risorse aggiuntive sono state assegnate in tre occasioni: nel 2018 (+230 milioni di Euro) per il finanziamento di misure per l’accoglienza e l’integrazione dei migranti; ad inizio del 2020 (+30 milioni di Euro), a seguito del conferimento di risorse “perse” dal PON “*Inclusione*” del Ministero del lavoro in ragione del mancato conseguimento di alcuni obiettivi di *performance* (non solo finanziari, ma anche di avanzamento procedurale e fisico<sup>33</sup>); a metà del 2020 (+50 milioni di Euro) nell’ambito della revisione connessa all’emergenza Covid.

Ciò detto, qualora si rapportasse la spesa certificata dal PON “*Legalità*” nel 2020, pari a 93 milioni di Euro, alla sua dotazione originaria di 380 milioni di Euro – come accade per gli altri Programmi nazionali che non hanno subito nel tempo incrementi di dotazione (bensì, in alcuni casi, contrazioni) – la capacità di spesa sarebbe del 31%, non molto distante dalla media dei PON, che, come detto, si attesta sul 35%.

Certamente anche il PON “*Legalità*” fruirà delle possibilità offerte dalla regola “N+3” prevista per la programmazione 2014-2020, che – come detto – offre la possibilità di far pervenire le certificazioni delle spese sostenute alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2023.

Pertanto, sussistendo al momento i presupposti affinché possa essere superato il target 2021 dei 165 milioni di Euro e considerando l’esistenza

---

33) La disciplina dei fondi europei comporta, infatti, che le risorse “perse” da un programma poco performante siano assegnate ad altro programma considerato più virtuoso.



di ulteriori progettualità il cui avanzamento comporterà una presumibile spesa di ulteriori 100 milioni di Euro, si può ottimisticamente supporre di raggiungere nel 2022 una spesa certificata di oltre 360 milioni di Euro, quota che consentirebbe, da un lato, di conseguire anche l'obiettivo dei 242 milioni di Euro fissato proprio per il 2022 e, dall'altro, di alzare la percentuale delle risorse spese al 52% del *budget* totale.

Si tratta, ovviamente, di un risultato auspicato, il cui raggiungimento nei prossimi due anni potrebbe essere influenzato da diverse variabili, non di meno dall'interazione, dai contorni ancora tutti da definire, tra gli interventi che verranno finanziati con i fondi strutturali e quelli che verranno invece ipotizzati nell'ambito dell'impiego delle risorse del *Recovery plan*.

Ma tornando alla situazione attuale, che come detto fa registrare una spesa certificata pari solamente al 16,6% del *budget* complessivo disponibile, non è un azzardo affermare che da un certo punto di vista il dato è fortemente critico. Appare, infatti, poco comprensibile come le tante esigenze che provengano dal territorio e dalle comunità, soprattutto in alcune aree geografiche del Sud Italia in cui si avverte forte la necessità della diffusione della cultura della legalità, non trovino proprio nelle possibilità economiche offerte dal PON "Legalità" una via percorribile per corrispondere alle richieste della collettività, per esempio, in termini di realizzazione di interventi finalizzati a percorsi di inclusione sociale e lavorativa per categorie di soggetti a rischio.

Per altro verso, occorre sottolineare come l'auspicata accelerazione nell'investimento delle risorse del Programma non può e non deve essere realizzata a discapito di una pregnante attività di sorveglianza, soprattutto di natura preventiva, sulle varie fasi degli interventi (dalla progettazione all'attuazione), finalizzata a scongiurare eventuali tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle opportunità economiche offerte. Si tratta, quindi, di sostenere un oculato incremento degli interventi del Programma nelle aree che necessitano di maggiore sostegno, attuando l'opportuno bilanciamento dell'interesse ad accelerare la realizzazione delle progettualità con quello di salvaguardare a tutti i costi il principio di "legalità".

### **1.2.12. Analisi degli aspetti critici in relazione all'attuazione del Programma**

L'analisi degli aspetti critici che hanno caratterizzato lo sviluppo del PON "Legalità" non può che partire dalla indiscutibile premessa che il Programma fa registrare, pur considerando la preziosa possibilità offerta dalla già citata

regola N+3, un importante ritardo non solo nella fase di progettazione degli interventi (la somma per gli interventi ammessi a finanziamento, ma non ancora realizzati, come già evidenziato ammonta al 73% circa del budget totale), ma anche e soprattutto nella fase di attuazione dei progetti, tenuto conto che, come già detto, la spesa certificata alla Commissione europea (per azioni quindi concluse) è di poco meno del 17% della dotazione finanziaria complessiva.

Un primo punto di partenza nell'analisi delle cause che hanno determinato questo ritardo, quantomeno nell'ordinario ciclo settennale della programmazione, sono le conclusioni alle quali è pervenuta la Fondazione "Giacomo Brodolini" nel "Rapporto di valutazione" del 9 luglio 2019.

Nel citato documento, tra gli aspetti che hanno negativamente influenzato il PON ne vengono indicati alcuni intrinseci al programma stesso e altri di natura procedurale.

Più in dettaglio, quali *elementi intrinseci* vengono evidenziati:

– la complessa architettura del PON "Legalità" rispetto agli altri Programmi operativi nazionali. Esso, infatti, è finanziato da due fondi (FSE e FESR), si prefigge ben 4 degli 11 obiettivi tematici della politica di coesione (2, 3, 9 e 11<sup>34</sup>), ai quali va aggiunto il nuovo obiettivo tematico introdotto nel 2020 in tema di contrasto all'emergenza pandemica<sup>35</sup>; si articola in ben 7 Assi (incluso quello dedicato all'assistenza tecnica) e attua azioni riferite a svariate tematiche<sup>36</sup>;

– la forte ambizione e l'innovatività che il PON persegue, fondandosi – come già in precedenza evidenziato – su una visione non meramente securitaria, ma al contempo legalitaria e culturale, che mira al contrasto di fenomeni e problemi, caratterizzati da forti elementi di peculiarità (quali, ad esempio, la gestione e la restituzione alla collettività dei beni confiscati alla criminalità organizzata o il contrasto del fenomeno del caporalato), integrando nuovi strumenti tecnologicamente all'avanguardia con politiche sperimentali;

– la necessità di sintonizzazione strategica ed operativa dell'Autorità di

---

34) 2) l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; 9) promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; 11) rafforzare la capacità delle Amministrazioni pubbliche e degli *stakeholders* e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

35) Si tratta della linea d'azione 4.3.1 "Azioni di contrasto all'emergenza sanitaria da Covid-19 e di supporto ai soggetti coinvolti", a supporto dell'operato delle ff.pp., dei Vigili del fuoco e delle Prefetture impegnati nel contenimento del contagio e nella vigilanza sul rispetto delle regole anti Coronavirus.

36) Antifrode, *cyber security*, gestione dei beni confiscati, monitoraggio del territorio, anti-usura e *antiracket*, inclusione sociale, prima accoglienza e integrazione dei migranti, contrasto al caporalato, *capacity bulding*, ecc.

gestione con gli altri soggetti (di rilievo nazionale e locale, di natura pubblica o privata) coinvolti nelle diverse fasi di sviluppo del Programma, necessità che inevitabilmente scaturisce dalla scelta di dotarsi di una *governance* multi-livello (che si è esplicitata, come già illustrato, soprattutto attraverso la firma di protocolli d'intesa). Un sistema integrato e concertato di programmazione, da un lato, ha certamente portato a una più efficace individuazione degli interventi da attuare sul territorio, ma dall'altro ha comportato che l'Autorità di gestione, piuttosto che concentrarsi sulla pubblicazione di bandi e sulla progettazione con il fine di accelerare l'attuazione del Programma, abbia dovuto investire risorse per raggiungere l'allineamento iniziale tra gli obiettivi del PON e gli obiettivi dei soggetti responsabili di attuare le strategie sul territorio.

Tra gli *elementi di natura procedurale*, invece, vengono evidenziate le difficoltà:

- del personale del Ministero dell'interno ad occuparsi dell'intero ciclo della programmazione (dalla progettazione, all'istruttoria, alla gestione e al monitoraggio degli interventi). Per superare tali difficoltà, è stato incrementato il ricorso all'Assistenza Tecnica e al supporto delle *task force*, il cui supporto è molto apprezzato soprattutto dai beneficiari<sup>37</sup>;

- dei beneficiari nelle attività legate alle procedure di appalto, nonché alla gestione, al monitoraggio e alla rendicontazione degli interventi.

Un ulteriore *elemento esterno*, richiamato nel “*Rapporto di valutazione*”, che ha avuto un impatto significativo sui ritardi di attuazione del PON, è stata l'approvazione – nel 2018 – del Decreto sicurezza, che – proprio nel momento in cui il Programma era in fase di assestamento e stava per entrare a pieno regime – ha portato a una sua profonda revisione, introducendo addirittura l'Asse 7, in tema di “*accoglienza e integrazione dei migranti*”, che costituisce, come già evidenziato, il più ambizioso e il più consistente in termini finanziari dell'intero Programma.

Parallelamente alle valutazioni cui è pervenuta la Fondazione “*Brodolini*”, si intende in questa sede evidenziare ulteriori considerazioni, alcune delle quali scaturiscono dalla personale esperienza vissuta sul territorio da “osservatore qualificato”, avendo avuto la possibilità di valutare sul campo l'impatto degli interventi attuati con le risorse del PON “Legalità” in alcune aree particolarmente sensibili del Sud Italia.

Una prima considerazione inerisce all'informazione, intesa come

---

37) La soluzione sinora adottata, però, non assicura la crescita di competenze all'interno del Ministero, che in realtà vuole porsi come catalizzatore di politiche nuove e complesse che richiedono una forte padronanza dei temi oggetto degli interventi.

conoscenza dello “strumento PON” e delle possibilità che offre in favore delle comunità, soprattutto quelle in cui le problematiche socio-economiche in genere emergono con forza e in cui, pertanto, si registrano maggiori esigenze in termini di legalità e di inclusione sociale. Non v’è dubbio che l’Autorità di gestione del Programma, negli ultimi anni, abbia curato l’aspetto della comunicazione, promuovendo alcune iniziative che mirano proprio alla maggiore diffusione possibile dello strumento finanziario e delle sue potenzialità. Il riferimento è ovviamente alla comunicazione *on line*, assicurata dal sito *web* dedicato<sup>38</sup>; alla diffusione mediatica attraverso i *social network*<sup>39</sup>; ai vari prodotti audio-visivi diffusi in rete<sup>40</sup>, nonché agli eventi tenutisi sullo specifico tema<sup>41</sup>.

Nonostante gli sforzi profusi a livello centrale e a livello regionale, con gli incontri che l’Autorità di gestione ha tenuto e continua a tenere presso le Regioni, chiamate a condividere la politica di coesione sul territorio nel solco della complementarità PON-POR, la sensazione è che a livello periferico (intendendo con livello periferico sia quello provinciale che comunale) siano ancora poco conosciute le potenzialità del Programma, inteso quale efficace strumento da utilizzare per affrontare problematiche sociali o per contrastare fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza delle comunità.

Appare, pertanto, auspicabile una diffusione ancor più capillare delle informazioni necessarie a promuovere progettualità nell’ambito del Programma, coinvolgendo anche le forze di polizia (per esempio con specifici seminari destinati ai minori livelli ordinativi), che proprio nei territori periferici, dove – quasi quotidianamente – si confrontano su tematiche inerenti la legalità\sicurezza con gli altri attori istituzionali (Prefetture\enti locali ovvero associazioni di varia natura), potrebbero fungere non solo da “motore” per la promozione di nuove iniziative, ma anche da “consulenti” nella fase di progettazione dei relativi interventi.

Altro aspetto critico inerisce la capacità amministrativa, in termini sia qualitativi che quantitativi, degli attori interessati (o potenzialmente interessati) alla gestione di un progetto in tutte le sue fasi.

Per comprendere tale problematica occorre preliminarmente sottolineare

---

38) Il sito [www.ponlegalità.interno.gov.it](http://www.ponlegalità.interno.gov.it), alla data del 14 dicembre 2020, giorno in cui si è riunito il Comitato di sorveglianza, aveva registrato complessivamente 29.787 accessi.

39) Il profilo *Facebook* è stato aperto a maggio 2020, mentre il profilo *Twitter* è in rete da ottobre 2020. Sui *social network*, il PON ha fatto registrare 11.764 reazioni dei visitatori (tra commenti, “mi piace”, condivisioni, ecc.).

40) Su tematiche varie quali il contrasto alle mafie o la violenza sulle donne; ma anche video interviste a beneficiari di progetti o cicli di storie dedicate sempre ai beneficiari.

41) *Forum*, sessioni informative e formative per i beneficiari del programma, “*webinar*” per supportare i beneficiari nell’attuazione dei progetti.

che il sistema di *governance* multilivello, di cui il PON “Legalità” ha inteso dotarsi, vede come attori il soggetto programmatore, responsabile della decisione di finanziare un progetto, il soggetto attuatore o beneficiario (pubblico o privato), che riceve il finanziamento e che è responsabile dell’attuazione del progetto, nonché alcuni corpi intermedi che coadiuvano i primi due in talune attività del progetto (quali, ad esempio, l’emanazione di bandi o la stipula di contratti).

Tale sistema amministrativo multi-livello costituisce un’arma a doppio taglio, in grado di assicurare benefici se ci si avvale di una struttura valida sia in termini di risorse umane disponibili che di competenze specifiche possedute, ma – viceversa – di indebolire ulteriormente assetti già critici se ci si avvale invece di attori di non adeguata qualità.

La criticità in termini qualitativi, rilevata non tanto a livello centrale quanto a livello periferico (il riferimento è soprattutto agli enti locali), è quindi rappresentata dalla scarsa competenza nella gestione dei fondi europei o quantomeno nella minore dimestichezza nella pianificazione e attuazione di interventi, le cui procedure – talvolta è pur vero complesse e articolate – inducono gli stessi attori a ricorrere ad altre forme di finanziamento per raggiungere il risultato prefissato<sup>42</sup>.

L’insufficiente capacità amministrativa sotto l’aspetto quantitativo è ovviamente riconducibile agli organici non adeguati, sia a livello centrale che a livello periferico. In particolare, a livello centrale le risorse umane deputate alla gestione di un progetto così complesso e ambizioso (per i motivi già esposti in precedenza) sono numericamente insufficienti, non solo per gestire gli interventi pianificati nell’ambito della programmazione in vigore, ma soprattutto per avviare il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, tenuto conto che si tratta delle stesse risorse che contemporaneamente sono chiamate a gestire le attività nell’ambito dello slittamento della conclusione dell’attuale programmazione, che in virtù della regola N+3 le impegnerà sino al 31 dicembre 2023.

Sul punto, si era già espressa la Corte dei conti italiana nel 2018<sup>43</sup>, che nella relazione annuale, con riferimento alle ragioni del ritardo nell’attuazione della politica di coesione in Italia per il periodo 2014-2020, evidenziava che, tra i diversi fattori, “... *riveste senza dubbio un ruolo importante la chiusura, nel 2017, della Programmazione 2007-2013 (fissata alla data del 31 marzo*

---

42) Per gli enti locali, anche la situazione finanziaria influisce positivamente o negativamente sul numero delle iniziative da intraprendere. Il disavanzo di bilancio, infatti, comporta l’impossibilità per i Comuni di co-finanziare i progetti sostenuti da fondi strutturali europei.

43) Corte dei conti - sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi comunitari* - Relazione annuale 2018.

2018), che ha imposto l'espletamento di non poche incombenze di carattere amministrativo e gestionale da parte delle amministrazioni deputate alla gestione dei Programmi (che, alla fine, sono – in massima parte – le medesime che avrebbero contemporaneamente dovuto far partire la nuova programmazione). Questo ha determinato senz'altro lo slittamento della partenza effettiva della nuova programmazione”.

A livello periferico, l'aspetto critico legato agli organici assume proporzioni ancor più ampie. In molti Comuni, il personale preposto alla specifica esigenza si identifica molto spesso con quello su cui ricade l'ordinario onere amministrativo dell'Ente. Ne deriva che la realizzazione di progettualità con i fondi europei è vista come un carico di lavoro aggiuntivo al quale si può e si deve necessariamente rinunciare per “non trascurare” le normali attività amministrativa, anche in ragione delle responsabilità che talvolta potrebbero sorgere in capo agli interessati, in caso di mancato o ritardato svolgimento delle stesse.

Sempre con riferimento alla capacità amministrativa, complementare agli aspetti legati alla esigua disponibilità di risorse (aspetto quantitativo) e alla scarsa competenza\esperienza nel settore (aspetto qualitativo), è senza dubbio la mancanza di meccanismi premiali, che comporta immancabilmente una forte demotivazione del personale impiegato, molto spesso completamente disorientato rispetto agli obiettivi da perseguire.

Volendo sintetizzare, emerge quindi la necessità di migliorare la *governance* multi-livello, promuovendo un indispensabile rafforzamento amministrativo sia a livello centrale che a livello periferico, potenziamento che deve essere immancabilmente accompagnato dall'introduzione di meccanismi premiali volti a incentivare l'impiego di figure professionali qualificate nella gestione di fondi strutturali.

Occorre, infine, evidenziare quale ulteriore elemento di criticità, la complessità delle regolamentazioni comunitarie per l'uso dei fondi, spesso connotate da un eccessivo formalismo delle procedure a discapito della concreta ed effettiva valutazione della spesa<sup>44</sup>.

Al quadro normativo comunitario si aggiungono, inoltre, meccanismi

---

44) Sul punto gli economisti Perotti Roberto e Teoldi Filippo, già nel luglio 2014, in un articolo su *Lavoce.info*, sul tema del “disastro dei fondi strutturali europei”, così si esprimevano: “La programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria. Risulta spesso impossibile gestire tutte le procedure anche se si fosse animati dalle migliori intenzioni. Questa complessità è completamente non necessaria ed è il frutto di una mentalità burocratica e dirigistica, che pretende di poter programmare la destinazione di decine di miliardi, nei minimi particolari, per i prossimi sette anni, annaffiando tutto con un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto. Il risultato è che questi fondi sono completamente sfuggiti di mano, particolarmente in Italia”.

normativi nazionali e regionali che rendono ancor più farraginoso la gestione delle risorse europee<sup>45</sup>.

In buona sostanza, quindi, di fronte a procedure molto complesse da un lato ed alla mancanza di strumenti premiali dall'altro, molti potenziali beneficiari, soprattutto a livello periferico (il riferimento è principalmente agli enti locali che non sono dotati di strutture amministrative adeguate in termini di risorse umane e qualificate nello specifico settore), spesso recedono dall'iniziale intenzione di attingere alle risorse europee per finanziare progetti sul territorio, ricorrendo invece a altre forme di finanziamento più semplici e veloci, che gli consentono di perseguire lo stesso obiettivo con un minore impegno amministrativo.

Recentemente, anche il Presidente della Corte dei conti europea, Klaus-Heiner Lehne, commentando le valutazioni della Corte in occasione della presentazione (avvenuta il 10 novembre 2020) della “*Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019*”, nell'evidenziare il ritardo generalizzato degli Stati nell'impiego dei fondi europei, ha segnalato, tra l'altro, che “... *il giudizio negativo della Corte sulla spesa dell'UE per l'esercizio 2019 ci ricorda che occorrono norme chiare e semplici per tutti gli impieghi delle risorse finanziarie dell'UE...*”, aggiungendo, inoltre, che “... *è questo un aspetto particolarmente importante nell'ottica del fondo previsto per la ripresa, finalizzato a contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19. In questi tempi di crisi, incombe alla Commissione europea e agli Stati membri l'enorme responsabilità di gestire le finanze dell'UE in modo sano ed efficiente*”.

---

45) Con il termine “*gold plating*” viene indicata la presenza di superflui criteri supplementari a livello nazionale e regionale che contribuiscono a una sovra-regolamentazione che comporta un inevitabile aggravio amministrativo rispetto alla già gravosa applicazione della rigorosa normativa comunitaria.





## 2.1. La politica di coesione e i principi generali della Programmazione 2021-2027

Nell'attuale stagione del processo di integrazione europea, la politica di coesione sociale, economica e territoriale, questa è la definizione che i Trattati UE ne danno, rimane un imprescindibile “pilastro” su cui deve poggiare l'attuale costruzione comunitaria. Tale visione risulta oggi ancor più rafforzata dal fatto che, al tradizionale divario tra Paesi del Nord e quelli del Sud sulle politiche economiche e di bilancio, si aggiunge la profonda divisione tra Est ed Ovest sul modo di interpretare e di praticare il principio di solidarietà, che rischia, infatti, di minare la tenuta dell'essenza stessa di comunità europea. Ecco che allora la politica di coesione si impone come imprescindibile opportunità per rafforzare il percorso di integrazione in quanto, da un lato, richiede agli Stati membri di raggiungere livelli di condivisione degli obiettivi strategici dell'Unione europea e, dall'altro, consente, attraverso il finanziamento di progetti di sviluppo, di contenere l'espansione del debito indotto dalla pandemia Covid-19.

In tale contesto per il periodo 2021-2027, le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili saranno pari a 330,2 miliardi ai prezzi del 2018, mentre per il periodo 2014-2020 ammontavano a 351,8 miliardi (450 con i cofinanziamenti nazionali), quindi -21,6 miliardi rispetto alla precedente programmazione<sup>46</sup>.

L'Europa deve quindi fare di più con meno risorse<sup>47</sup>. Infatti, la proposta di bilancio per il prossimo esercizio pluriennale è fortemente condizionata, rispetto ai precedenti esercizi di bilancio, non solo dalla crisi sanitaria ma anche dalle conseguenze finanziarie derivanti dall'uscita dall'Unione europea del Regno Unito, che sta producendo una riduzione del reddito lordo dell'UE, nonché cambiamenti di bilancio in termini di voci e programmi<sup>48</sup>.

(\*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

46) <https://www.consilium.europa.eu/itinfographics/mff2021-2027-ngeu-final>.

47) A. POLLIO SALIMBENI, *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2020, p. 26.

48) Il numero dei grandi programmi passa da 58 a 37 con qualche spostamento da un capitolo all'altro e all'intero delle voci i programmi sono raggruppati in 17 elementi aggregati (cluster) che indicano come i programmi contribuiscono ai singoli obiettivi generali di *policy*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:-52018DC0321&from=EN>.

Ciò nonostante, per quanto riguarda il nostro Paese, le risorse che verranno destinate ai programmi di politica di coesione saranno 43,5 miliardi rispetto ai 34 della programmazione 2014-2020, a prezzi costanti 2018 pari a 38,6 miliardi rispetto ai 36,2. L'incremento di fondi da destinare all'Italia è connesso al peggioramento delle previsioni delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali nel corso della lunga crisi causata dal dissesto finanziario globale e della crisi del debito sovrano. Tali proiezioni derivano, altresì, dalle novità introdotte per la distribuzione dei fondi nella programmazione 2021-2027. Il classico criterio della distribuzione del Pil *pro capite* resta la base prevalente di riferimento (tale condizione peserà per l'81%), ma ad essa verranno aggiunti altri tre criteri. Il primo, ovvero il mercato del lavoro che peserà per il 15%; il secondo che attiene ai cambiamenti climatici, per un peso pari all'1%, ed infine, il fattore migranti che vale il 3%<sup>49</sup>.

In sostanza i nuovi criteri di assegnazione dei fondi comporteranno una redistribuzione degli stessi, sottraendo risorse ai Paesi dell'Est Europa, in cui la crescita del Pil è stata considerevole nel corso degli ultimi anni, a favore di quelli dell'Europa del Sud, quali Italia, Spagna e Grecia<sup>50</sup>.

In tale contesto, la prossima programmazione dei fondi strutturali si baserà su sette scelte strategiche per la coesione. In primo luogo, la UE continuerà ad investire in tutte le Regioni, con particolare riferimento a quelle meno sviluppate ma anche in tutte le altre, anche se avanzate, per sostenere i livelli di coesione economico-sociali davanti ad un lungo periodo di crisi industriali ed economica. La seconda scelta, confermerà la tradizionale assegnazione dei fondi per le tre categorie di Regioni: meno sviluppate, avanzate e in transizione. Terza scelta, la maggiore accentuazione della responsabilità e della gestione dei programmi a livello locale, che poggerà sull'aumento dei tassi di cofinanziamento. Quarta caratteristica: meno regole e controlli per le imprese, quindi maggiore flessibilità nell'uso dei fondi. Quinta: un unico insieme di regole disciplinerà i fondi UE. Sesta caratteristica: un riesame intermedio dei progetti in corso permetterà la loro modifica per gli ultimi due anni del periodo di finanziamento. Infine, collegamento più stretto con il semestre europeo quale perno della *governance* economica.

---

49) Si tratta dell'immigrazione netta di cittadini non comunitari per i quali non si conteggiano i migranti sbarcati.

50) Sull'impatto delle politiche di coesione sono stati realizzati studi della Commissione europea nei suoi rapporti triennali ma anche di istituti di ricerca (Krugman-Venables, 1990; Barro-Sala I-Martin, 1991 e 1995; Leonardi, 2005 e 2006; Barca, 2009; Pellegrini *et al.*, 2013; Polverani *et al.*, 2014). Nel periodo 2007-2013, l'effetto medio sulla crescita del Pil è di poco superiore ai valori registrati nel periodo 2000-2006: 2,1 per la Lettonia, 1,8 per la Lituania, 1,7 per la Polonia. Effetti positivi sul Pil sono registrati anche per la Spagna, Grecia e Portogallo, mentre per quanto riguarda l'occupazione l'impatto maggiore si osserva in Lituania (1,3), Lettonia (0,8) e in Polonia (0,8).

## 2.2. L'impianto strategico della proposta di regolamento europeo e l'esito dei tavoli di confronto partenariale

In tale contesto tentare di comprendere quella che sarà la programmazione 2021-2027 per il nostro Paese, provando poi a prevedere la relativa pianificazione degli interventi, significa fotografare e interpretare lo stato dell'arte dei negoziati e delle procedure partenariali tra Italia e istituzioni comunitarie. Attraverso tali confronti, infatti, le singole pubbliche amministrazioni devono declinare in programmi operativi quelli che le proposte di regolamenti europei fissano come obiettivi strategici della politica di coesione.

In un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, l'UE ha ridotto il numero degli obiettivi tematici della prossima programmazione i quali passeranno dal numero di undici della programmazione 2014-2020 al numero di cinque. La proposta di regolamento ha, infatti, concentrato le risorse da destinare sui seguenti cinque obiettivi strategici, detti anche obiettivi di *policy*: Obiettivo 1. "Europa più intelligente", per sviluppare i temi dell'innovazione, digitalizzazione dell'attività economica e delle pubbliche amministrazioni, trasformazione dell'economia, sostegno alle piccole e medie imprese; Obiettivo 2. "Europa più verde" per abbattere le emissioni di carbonio attraverso applicazione dell'accordo sul clima di Parigi; Obiettivo 3. "Europa più connessa" dotata di reti di trasporto e digitali strategiche; Obiettivo 4. "Europa più sociale" per dare attuazione al "pilastro europeo dei diritti sociali" attraverso il rafforzamento dell'inclusione sociale, dell'occupazione e garantendo un più equo accesso alla sanità; Obiettivo 5. "Europa più vicina ai cittadini" per sostenere lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere.

Alla luce di tali obiettivi il nostro Paese, raccogliendo le proposte di programmazione delle singole Amministrazioni, è chiamato a dare traduzione agli stessi attraverso la predisposizione di Piani Operativi Nazionali (PON) o Regionali (POR), partecipando prima ad un confronto negoziale e partenariale con la Commissione europea. Il Ministero dell'interno, nella ormai consolidata consapevolezza che lo sviluppo economico e la coesione sociale passa inevitabilmente attraverso l'esigenza dell'autorità statuali di garantire adeguati livelli di sicurezza dei territori, dalla seconda metà del 2019 ai primi sei mesi del 2020, per la definizione dell'Accordo di partenariato con la Commissione europea<sup>51</sup> ha partecipato a cinque tavoli di confronto

---

51) L'Accordo di partenariato è il documento elaborato da ogni singolo Stato membro ed approvato dalla Commissione europea che "definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro, nonché le modalità di impiego efficace e efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

partenariale, organizzati e presieduti dal Dipartimento per la coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nella futura programmazione 2021-2027 l'impegno del Ministero dell'interno sarà quello di tradurre in progettualità la trasversalità del tema "sicurezza", inquadrandolo nell'architettura degli obiettivi di *policy* definiti dall'UE. Questo è stato il primo passo che l'Autorità di gestione PON ha intrapreso, avviando una riflessione, prima, e il confronto, poi, con la Presidenza del Consiglio sugli obiettivi 1, 4 e 5, in quanto ritenuti di diretto o indiretto rapporto d'interesse con le competenze del Ministero dell'interno.

Al riguardo, infatti, per le finalità perseguite dal presente elaborato, appare particolarmente rilevante l'esito del tavolo 1 di confronto partenariale "Europa più intelligente". Partendo dal fatto che la rilevazione del dato sulla spesa italiana in ricerca e sviluppo (da 1,34% del 2015 all'1,38% del 2017) è abbondantemente sotto alla media europea (2%)<sup>52</sup> e che il nostro Paese si attesta in fondo alla classifica europea per numero di utenti internet (69% Italia, 81% UE) e soggetti in possesso di competenze digitali di base (44% Italia; 57% UE)<sup>53</sup>, il Tavolo ha rilevato che *"le politiche di coesione adottino una definizione ampia di innovazione, il cui perimetro non deve essere circoscritto ai soli aspetti scientifici e tecnologici ma comprendere anche forme di innovazione per le imprese, le attività produttive ma anche l'innovazione sociale e organizzativa"*<sup>54</sup>. In tal senso, dal Tavolo di confronto emerge l'esigenza di rafforzare le precedenti politiche dell'innovazione finanziate dalle politiche di coesione. I lavori di confronto hanno, pertanto, posto l'attenzione sull'esperienza delle Strategie di specializzazione intelligente<sup>55</sup> del ciclo 2014-2020, quale ulteriore strumento delle politiche di coesione, per la quale si è condivisa l'opportunità di darne continuità nella programmazione 2021-2027, aggiornandone i documenti strategici. In particolare è emersa l'esigenza di riflettere sullo stato di attuazione della Strategia nazionale e di ripensare la sua "governance", in ragione del fatto che la condizione abilitante per la programmazione 2021-2027 riguarderà la "buona governance". In tale senso si è ritenuto necessario impedire ambiti di sovrapposizione o complementarità tra strategie regionali e nazionali.

---

52) *Programmazione della Politica di coesione 2021-2027 "Tavolo 1 - Europa più intelligente". Sintesi degli esiti del confronto partenariale*, p. 6.

53) Indagine DESI 2017 e 2018.

54) *Programmazione della Politica di coesione 2021-2027 "Tavolo 1 - Europa più intelligente". Sintesi degli esiti del confronto partenariale*, p. 10.

55) Ai sensi del regolamento 1303/2013 condizione *ex ante* per gli interventi previsti dai Programmi operativi, relativamente all'obiettivo tematico 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" e che coinvolge per alcuni aspetti l'obiettivo tematico 2 "Agenda digitale" e l'obiettivo tematico 3 "Competitività dei sistemi produttivi".

Altresì, nel tavolo di confronto 1 si è confermato il convincimento che la digitalizzazione rappresenti condizione imprescindibile per elevare il livello qualitativo dei servizi di imprese e pubbliche amministrazioni. Tali risultati contribuiscono allo sviluppo economico dei territori e migliorano la qualità di vita dei suoi cittadini. In tal senso un contributo importante alla transizione digitale potrà venire dalla messa a disposizione del patrimonio informativo della P.A. che, se reso fruibile in formato open data, può produrre un miglioramento dell'efficacia dei servizi già esistenti.

I lavori, invece, dei tavoli di confronto 4 e 5 hanno fatto emergere risultanze più difficilmente sovrapponibili con il tema della sicurezza. Ciò in quanto i temi dell'inclusione sociale, della parità di genere o dell'esigenza di avvicinare il cittadino alle Istituzioni risultano più trasversali e meno circoscrivibili in un rapporto di esclusività con le competenze del Ministero dell'interno.

### **2.3. L'architettura della prima candidatura del Ministero dell'interno al nuovo Piano operativo**

Alla luce degli obiettivi di *policy*, così come declinati come nel precedente paragrafo, nel marzo del 2020, il Ministero dell'interno, in continuità con le precedenti programmazioni, ha ufficialmente presentato la candidatura ad essere titolare di un nuovo Programma operativo. Tale iniziativa si inquadra nel più generale e consolidato proposito di rafforzare, avvalendosi dei fondi strutturali, l'azione di contrasto e prevenzione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza dei fenomeni di infiltrazione della criminalità nell'economia legale, dei fenomeni di distorsione criminale dei mercati, nonché di tutti quei fenomeni che possono compromettere lo sviluppo economico e sociale dei territori. Tutto ciò, in particolare, nel solco scavato dalla definizione degli obiettivi 1, 4 e 5, rispettivamente "Europa più intelligente", "Europa più sociale" e "Europa più vicina ai cittadini".

La candidatura a Programma operativo è stata presentata, pertanto, seguendo le seguenti direttrici di lotta ai fenomeni criminali: contrasto al crimine, alla corruzione e ai comportamenti illeciti mediante il potenziamento dei sistemi informativi, della sicurezza informatica e dei *know-how* digitali; tutela della attività commerciali, turistiche e culturali attraverso l'aumento delle condizioni di sicurezza delle aree urbane, periurbane e nei grandi attrattori culturali, nonché il contrasto alla diffusione di racket e usura; rafforzamento della regia nazionale e delle competenze territoriali del sistema

recupero, valorizzazione e restituzione alla comunità dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Tale candidatura auspicava, altresì, l'estensione di un nuovo Programma Operativo gestito dal Ministero dell'interno su tutto il territorio nazionale e non circoscritto alle sole Regioni cosiddette "meno sviluppate". Nell'attuale programmazione quest'ultime sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, mentre nella programmazione futura a queste dovrebbero aggiungersi Sardegna e Molise. Per quanto concerne le regioni in transizione, nell'attuale programmazione sono Sardegna, Abruzzo e Molise, mentre nella futura dovrebbero essere Abruzzo, Marche e Umbria.

L'Autorità di gestione PON ha, pertanto, lavorato alla presentazione della candidatura andando a declinare in scenari strategici interni gli obiettivi di *policy* 1, 4 e 5, ritenuti i più vicini alle esigenze di concorrere alle politiche di coesione sociale e territoriale mediante l'esercizio della leva delle funzioni di pubblica sicurezza, quale competenza del Ministero dell'interno.

La candidatura del prossimo Programma operativo a guida Ministero dell'interno risultava fortemente condizionata dal cambiamento degli scenari causati dalla pandemia connessa alla diffusione del virus Covid-19. Tale situazione ha imposto, infatti, l'esigenza di reinterpretare, anche in parte, il modo di declinare gli obiettivi di *policy* alla luce delle fragilità economiche, sociali e di sviluppo che la pandemia sta più o meno lentamente provocando.

Nell'attuale situazione di crisi<sup>56</sup>, così come avremo modo di approfondire successivamente mediante i rapporti dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso<sup>57</sup>, stanno emergendo evidenti situazioni di fragilità connesse al deficit di legalità, o più in generale, al rischio di pervasività della criminalità organizzata in settori ritenuti vitali per l'economia del nostro Paese, minacciandone la futura ripresa. Nello specifico, i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata interessano *asset* strategici quali il settore sanitario, il turismo, il settore dell'autotrasporto, l'industria manifatturiera, il settore immobiliare, fino ad arrivare alla grande finanza. Molto forte, è considerato il rischio di diffusione e rafforzamento del fenomeno dell'usura che offre alla criminalità grosse margini di arricchimento

---

56) Secondo le stime SVIMEZ, nel 2020 il Pil italiano si contrarrà del 9,6%. L'arretramento dovrebbe risultare più marcato nel Centro-Nord, con un calo del 9,8%, rispetto a quanto ipotizzato per le regioni meridionali, dove la riduzione è prevista collocarsi intorno al 9%.

57) È un organismo permanente di monitoraggio e analisi costituito presso la Direzione centrale della polizia criminale costituito con il decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza dell'8 aprile 2020, preannunciato con circolare n. 555-DOC/C/CRIM/CNAS/1779-20 del 6 aprile 2020.

e di crescita patrimoniale.

Un altro fattore provocherà ricadute sulle dinamiche criminali. Le enormi masse di fondi nazionali ed europei che nei prossimi anni verranno immesse nelle economie degli Stati membri dell'UE attrarranno l'interesse delle criminalità pronte a interferire con tentativi di infiltrazione, riciclaggio e reimpiego di capitali illeciti. Così come, l'attesa legata all'elargizione degli strumenti di sostegno alle categorie più colpite da crisi di liquidità prodotta dalla pandemia può favorire l'acquisizione di *asset* strategici dell'economia, anche attraverso l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati e il coinvolgimento di fondi compiacenti.

In tale contesto di rischio il futuro Programma operativo 2021-2027 a guida Ministero dell'interno non potrà non tenere conto di tali scenari, rafforzando la tradizionale azione di prevenzione e contrasto al crimine organizzato, da un lato, e dall'altro, investendo nell'azione di interdizione dei tentativi di acquisizione e svuotamento di talune economie del Paese.

Al riguardo, infatti, i risultati che il Programma vuole perseguire vanno dal miglioramento della capacità dell'Amministrazione dell'Interno di rilevare e contrastare le possibili infiltrazioni criminali, al rafforzamento della capacità delle forze di polizia di prevenzione e contrasto alla criminalità, con particolare riferimento al *cybercrime*, ai reati di corruzione e allo sfruttamento del lavoro irregolare, passando per il miglioramento della capacità di risposta dei sistemi gestiti dal Ministero dell'interno a servizio delle attività produttive (es. Banca dati nazionale antimafia).

Il Programma ha definito anche l'architettura di *governance* di programmazione, proponendosi, altresì, nel pieno rispetto del Codice di condotta europeo sul partenariato<sup>58</sup>, di allargare la partecipazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale già nella fase di definizione delle scelte strategiche. In tale contesto la candidatura stabilisce che "si dovrà tenere conto della cantierabilità dei progetti, privilegiando quelli dotati di una progettazione esecutiva" e privilegiando, quindi, la scelta di operare attraverso il coinvolgimento delle P.A. centrali, lavorando per funzioni e riconoscendo il ruolo centrale del Ministero dell'interno. In questa visione gli *stakeholder* privilegiati da coinvolgere sono di due categorie: la prima, rappresentata da tutte le Amministrazioni a cui sono istituzionalmente assegnate funzioni di contrasto alle condotte illecite o fraudolente (forze di polizia, Ministero

---

58) Il principio di partenariato è stato raccomandato nell'ambito di tutti i fondi SIE. Difatti, l'articolo 5 del regolamento delegato UE n. 240/2014, recante disposizioni comuni, ha fornito la base giuridica per l'adozione di un atto delegato su un codice europeo di condotta per il partenariato (ECCP) che aiuterà gli Stati membri a organizzare un partenariato significativo con i soggetti interessati.



dell'economia, agenzie fiscali, INAIL, INPS, ecc.); la seconda, le autorità dei territori su cui saranno programmate iniziative del futuro PON (Regioni, autorità urbane, organi di governo ZES, ecc.).

#### **2.4. Le azioni programmatiche del nuovo PON 2021-2027**

Per ciascuno degli obiettivi di *policy* 1, 4 e 5 la candidatura del Ministero dell'interno a nuovo PON ha proposto ipotesi di azioni che in linea di continuità con la programmazione 2014-2020 hanno l'obiettivo di favorire la coesione sociale e territoriale attraverso il rafforzamento dell'azione delle forze di polizia. Nello specifico per l'obiettivo "Europa più intelligente" sono stati presentati progetti connessi alle esigenze della *cybersecurity*, del *cybercrime* e della sicurezza del web; per l'obiettivo "Europa più sociale" interventi di recupero e valorizzazione centralizzata dei beni confiscati, per il potenziamento delle competenze tecnologiche della P.A. e azioni di inclusione sociale e lavorativa delle vittime di *racket* e usura. Per l'obiettivo "Europa più vicina ai cittadini", invece, progetti di sicurezza e *smart city*.

Passando alla disamina delle singole iniziative è possibile ravvisare come l'ipotesi di nuova programmazione 2021-2027 risponda agli obiettivi di *policy* attraverso un forte rapporto di continuità con le progettualità già finanziate nella programmazione 2014-2020. L'ipotesi di programma, infatti, in più punti, come avremo modo di approfondire successivamente, procede nell'ottica di proporre una linea di continuità con gli stanziamenti previsti per gli Assi 2014-2020, andando ad innovare tecnologie e progettualità già oggetto di sostegno strutturale.

Per l'Obiettivo 1 "Europa più intelligente", la candidatura propone in primo luogo "*Interventi di realizzazione ed evoluzione tecnologica di sistemi e piattaforme*". Nell'ottica di rendere più efficiente la pubblica amministrazione, il Programma, attraverso il miglioramento dei livelli di digitalizzazione, prevede di potenziare il suo ruolo chiave nella costruzione di "reti" interistituzionali volte a rafforzare le sinergie tra Istituzioni preposti ad assicurare sicurezza e legalità, trovando come beneficiari il Ministero dell'interno, il MEF, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'INPS e l'INAIL.

"*Interventi di cybersecurity e di contrasto al cybercrime*". È prevista un'azione volta a predisporre un sistema di tutela delle infrastrutture critiche del Paese, ritenute d'interesse nazionale, già inserite nella lista degli enti e Amministrazioni beneficiarie delle linee d'azione del PON legalità. Il sistema garantirebbe l'analisi di eventi critici e l'individuazione di eventuali indicatori di compromissione attraverso capacità di *cyber threat intelligence*. Tali azioni



contribuirebbero al rafforzamento della sicurezza informatica, trovando come beneficiari il Ministero dell'interno, il MEF, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'INPS e l'INAIL.

“*Interventi per l'analisi e la gestione dei big data con applicazione nell'ambito della sicurezza e mobilità*”, per migliorare i sistemi di analisi, monitoraggio e condivisione tra istituzioni, quale indispensabile strumento per rendere più performante l'azione di contrasto e prevenzione dei fenomeni criminali. Tale iniziativa concorre al perseguimento degli obiettivi di Politica di coesione<sup>59</sup> attraverso il principio della collaborazione e condivisione delle informazioni, correlando dati dinamici (ad esempio, valori rilevati dai sensori) con i dati statistici (ad esempio, mappe del rischio), ciò per integrare la funzionali delle attuali *control room*.

“*Web sicuro*”. Il programma prevede investimenti su sistemi capaci di raccogliere, processare l'enorme quantità di dati provenienti da fonti open-source. Tale finalità può essere perseguita attraverso la realizzazione di un sistema in grado di monitorare in tempo reale o in modalità differita gli obiettivi. In questo caso i finanziamenti sarebbero diretti al solo Ministero dell'interno e alle forze di polizia.

“*La tutela a supporto dello sviluppo delle aree ZES, delle aree periurbane, extraurbane e rurali e degli attrattori culturali*”. Questa iniziativa è quella che, nella programmazione 2021-2027, manifesta il proposito di potenziare le precedenti progettualità già finanziate e in parte realizzate, coinvolgendo i Consorzi ASI, le autorità portuali, l'AGEA e il MIBACT nel progetto Safety & Security dei siti archeologici di Pompei, Ercolano, la Reggia di Caserta e il Polo museale della Campania<sup>60</sup>.

Per le aree periurbane, extraurbane e rurali il progetto prevede l'evoluzione dei cruscotti e delle piattaforme finalizzate all'individuazione dei “luoghi d'interesse” per la commissione di reati, anticipandone i tempi e passando, pertanto, da un approccio puramente repressivo ad uno più prettamente preventivo.

La candidatura del nuovo PON ha sviluppato l'obiettivo di *policy*

---

59) Tale azione viene programmata attraverso la definizione di una prospettiva *data driven* in cui l'elaborazione dei *big-data* attraverso l'utilizzo di strumenti *semantic processing* e *dashboard real time*.

60) Per le prime due si tratterebbe di rafforzare il progetto di dotazione di varchi d'ingresso/uscita fissi e mobili con tecnologia di rilevazione dei flussi, i quali alimentano poi sistemi gestionali e d'intelligence. Il progetto per AGEA nasce per prevenire e reprimere il fenomeno dell'infiltrazione criminale nel settore agroalimentare mediante il controllo delle filiere di produzione per intercettare discariche abusive, baraccopoli per l'alloggiamento della manodopera vittima di caporalato ed altre forme di minaccia al sistema produttivo. Mentre per i siti di Pompei, Ercolano e Caserta si tratta di progettualità volte a implementare i livelli di sicurezza delle aree archeologiche e artistiche.

4 “Europa più sociale”, prevedendo in primo luogo l’azione “*Recupero e valorizzazione centralizzata de beni confiscati a fini istituzionali e sociali*” per il quale, mai come in questo ambito, appare forte il rapporto di continuità con la programmazione 2014-2020.

Il progetto, infatti, ha la finalità di promuovere l’inclusione sociale attraverso la rigenerazione e il recupero degli immobili sottratti alla criminalità prima che essi vengano assegnati definitivamente ad enti centrali o locali. A maggior ragione l’attuale situazione determinata dalla pandemia prodotta dalla diffusione del virus Covid-19 ha rafforzato il convincimento di quanto sia centrale in un’ottica di coesione per il Paese l’azione di recupero di tali beni. La centralizzazione del ruolo dell’Agenzia garantirebbe, infatti, maggiore certezza nei tempi del recupero in quanto la stessa opererebbe in partenariato con l’Agenzia del demanio. Tutto ciò nella consapevolezza che tale recupero attiva dinamiche di crescita economica e sviluppo sociale attraverso la partecipazione della società civile nel recupero dei tali beni e quindi di lotta alla criminalità mafiosa. Per tale azione la proposta di Piano prevede come destinatari la sola Agenzia nazionale per i beni confiscati.

Quanto all’azione “*Interventi per il potenziamento delle competenze tecnologiche della PA*”, il nuovo Programma, in assoluta continuità con la programmazione 2014-2020, prevede il rafforzamento delle iniziative già definite dall’Asse 1 e 2 del PON 2014-2020 in materia di contrasto all’infiltrazione della criminalità nei circuiti amministrativi e socio-economici.

L’azione “*Azioni per l’inclusione sociale e lavorativa delle vittime dei fenomeni di racket e usura*”. Anche in questo caso sembra forte il vincolo con la precedente programmazione<sup>61</sup> in quanto tale azione della futura programmazione si pone l’obiettivo facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro delle vittime dei fenomeni estorsivi e usurai.

Per l’Obiettivo 4, invece, l’iniziativa “*Rafforzamento delle competenze organizzative e gestionali della P.A. in materia di progettazione e gestione degli interventi di valorizzazione dei beni confiscati*”. L’iniziativa, sempre in linea di continuità con la programmazione 2014-2020, si propone l’obiettivo di superare le criticità gestionali degli enti locali beneficiari di immobili confiscati, riscontrate nelle precedenti programmazioni, finanziando due tipologie d’intervento: 1. Programmi formativi per il personale degli enti locali deputato alla gestione degli immobili confiscati, con particolare riferimento

---

61) Il Ministero dell’interno nella programmazione 2014-2020 ha finanziato, da un lato, il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura, che nasce per snellire e rendere più veloci le pratiche (Asse 1) e servizi di consulenza e supporto delle vittime nelle fasi della denuncia e del *post* denuncia (Asse 4).

alle attività di *scouting* dei fondi e progettazione e gestione degli interventi;

2. Programmi formativi per il personale degli enti locali per migliorare la conoscenza tecnica delle procedure, in particolare della fase istruttoria e della valutazione delle proposte. Tale iniziativa trova come destinatari gli enti di formazione e le università accreditati a livello regionale.

E per concludere con la proposta di candidatura, il nuovo Programma prevede, limitatamente per l'obiettivo di *policy* 5 “Europa più vicina ai cittadini”, l’iniziativa “*Sicurezza e Smart city*”. Proseguendo l’esperienza delle progettualità già finanziate dalla precedente programmazione, tale iniziativa ha lo scopo di rafforzare la sinergia tra Istituzioni in tema di “sicurezza urbana”, favorendo la collaborazione tra forze di polizia e soggetti privati. Un ruolo fondamentale è svolto dai sistemi di videosorveglianza che concorrono a: 1. Ridurre e prevenire la criminalità; 2. Gestire le situazioni d'emergenza; 3. Supportare le attività investigative. In tale contesto un ruolo molto importante è svolto dalle *Smart City Control Room*, luogo dove vengono convogliate tutte le informazioni prodotte dai dispositivi e sensori dislocati nella città per fornire una visione di sintesi per effettuare previsioni ed evidenziare anomalie<sup>62</sup>. Tale iniziativa finanzierebbe progetti delle città metropolitane.

#### **2.4.1. Il rapporto di continuità con la precedente programmazione**

Nei limiti di una progettualità ancora in fase di condivisione con la Commissione europea, la prima ipotesi di programmazione 2021-2027 appare una progettualità che è molto concentrata lungo la direttrice della digitalizzazione, attraverso lo sviluppo dell'obiettivo 1 “Europa più intelligente”, evidenziando quanto sia considerato strategico tale tema nella lotta alla criminalità.

Da una prima analisi è possibile rilevare come le progettualità proposte, ad eccezione di alcune azioni, risultano molto sviluppate in un “rapporto di continuità” con il passato e di “rapida cantierabilità” con i possibili interventi.

Al riguardo sembrerebbe che lo sviluppo di progettualità in linea con quanto definito dalla programmazione 2014-2020 sia favorito da esigenze di semplificazione e snellimento procedurale. Riproporre progettualità già intraprese nella precedente programmazione 2014-2020, infatti, trova giustificazione nel fatto che ciò che è già “cantierabile” e quindi già esecutivo,

---

62) Grazie all'*Internet of things* (IoT), la *control room* permette di sfruttare una mole di dati potenzialmente presenti in ogni città, ma troppo complessa per la gestione e la rapida elaborazione. È in grado di integrare tutti i set di dati *input* derivanti dalle centrali di controllo esistenti e di realizzare quei moduli verticali non esistenti (le ZTL, il controllo dei flussi dei pedoni, i sistemi di gestione TPL).

offre la possibilità di eliminare l'intera prima parte delle procedure connessa alla pubblicazione dei bandi e progettazione, accorciando notevolmente i tempi per raggiungere l'esecutività del progetto. Tutto ciò va letto, altresì, nel più ampio contesto in cui le procedure negoziali si stanno svolgendo. L'Autorità di gestione, infatti, sta sviluppando la propria azione negoziale nella piena consapevolezza che il futuro Programma nazionale troverà operatività, così come già avvenuto per la programmazione 2014-2020, con un significativo ritardo rispetto all'inizio del nuovo ciclo di programmazione<sup>63</sup>. Ne risulta quindi una programmazione i cui contenuti sono molto condizionati dalle tradizionali criticità gestionali e dall'immaginabile ritardo che l'operatività del Piano subirà.

In particolare, la continuità dello sviluppo dell'azione programmatica futura con il PON legalità è rilevabile nello sviluppo dell'obiettivo 1 "Europa più intelligente" con il pieno potenziamento e quindi la prosecuzione degli interventi già finanziati per le ZES (Zone Economiche Speciali), Consorzi ASI e ad AGEA per prevenire e reprimere i fenomeni di infiltrazione mafiosa, i progetti *Safety & Security* per alcuni siti archeologici e culturali della Regione Campania. Nonché l'analisi dei futuri obiettivi 4 e 5 (Europa più vicina ai cittadini e Europa più sociale) ci permette di rilevare come le progettualità di valorizzazione e recupero dei beni confiscati alla criminalità e rafforzamento delle iniziative di inclusione sociale e lavorativa delle vittime di *racket* e usura e il potenziamento tecnologico della P.A. confermano pienamente la presenza di un rapporto di continuità con il passato<sup>64</sup>.

## **2.5. La complementarietà del *Recovery plan* con l'azione delle politiche di coesione e problematiche di *governance***

Il tema della futura programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali e più in generale delle sorti della politica di coesione sociale e territoriale dell'Unione europea non può non tenere conto di quanto avvenuto sotto il profilo del dissesto del tessuto sociale ed economico che le misure di contenimento

---

63) Ciò in linea con quanto sostenuto in ordine alle storiche criticità di programmazione dei documenti nazionali o regionali da sottoporre alla Commissione. U. TRIULZI, *30 anni di Politica di Coesione in Italia. Una sfida vinta dalla pubblica amministrazione?* In *Rassegna Arma dei Carabinieri*, marzo 2018, p. 134.

64) La valorizzazione dei beni confiscati è già finanziato con l'Asse 3 del PON legalità 2014-2020; le azioni di inclusione sociale e lavorativa delle vittime di *racket* sono finanziate dall'Asse 1 e 4 mentre il potenziamento tecnologico della P.A. con l'Asse 1 e 2.

della pandemia da Covid-19 hanno provocato in Italia e in Europa<sup>65</sup>. Le conseguenze socio-economiche, che il virus sta producendo e che produrrà, si innescano in un contesto nazionale ed internazionale assolutamente fragile per una serie di fattori: le precedenti crisi finanziarie che, all'arrivo della pandemia, non erano state ancora assorbite; il complesso processo di adattamento delle economie ai cambiamenti climatici; la rivoluzione delle tecnologie digitali e i profondi cambiamenti geopolitici. In questo contesto occorre misure straordinarie per il rilancio delle economie e rafforzare la tenuta e la coesione sociale degli Paesi membri. Per tali ragioni è stato previsto il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) che ha destinato al nostro Paese 209 miliardi di spesa. Si tratta chiaramente di uno strumento di politica di coesione sociale che si inserisce in un rapporto di complementarità con gli ordinari fondi strutturali UE. L'integrazione nel PNRR di parte dei fondi europei e nazionali della coesione, per i quali è in fase di predisposizione la relativa programmazione 2021-2027, mira, infatti, a rafforzare il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione territoriale, già propri del PNRR. Tale scelta consente di dare attuazione alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza con i PNRR, gli Accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi UE<sup>66</sup>. Nel negoziato in corso per la programmazione dei fondi di coesione, si sta, infatti, affermando con forza l'esigenza di massimizzare le sinergie e le complementarità tra le azioni e gli interventi.

Sebbene posti in un rapporto di complementarità in relazione agli obiettivi delle politiche di coesione, la visione prospettica del *Recovery plan* risponde ad esigenze diverse rispetto a quella dei fondi strutturali. Se quest'ultimi operano per rimuovere le cause strutturali dei ritardi in termini di coesione e sviluppo dei territori, agendo, quindi, in un'ottica di più lungo periodo, al PNRR sono attribuiti obiettivi di breve medio periodo. Il sostegno alla crescita del Pil, subito dopo la caduta dello stesso attribuibile alla pandemia, è, infatti, un obiettivo di breve periodo, mentre il riferimento alla resilienza è l'indicatore di un obiettivo di medio periodo.

La vera questione strategica per un sistemico rapporto di complementarità è, allora, quella della *governance* di queste risorse e al loro

---

65) Il Governo italiano prevede una caduta del Pil del 2020 attorno al -9% a cui seguirà un forte rimbalzo nel 2021 (+6%). Stime non molto distanti dalle più recenti previsioni della Commissione europea che anticipano una caduta del Pil per il 2020 pari al 9,9% in Italia e al 7,8% per la media dell'Area euro. Secondo le previsioni diffuse dal FMI lo scorso ottobre, l'economia mondiale si contrarrà del 4,4% nel 2020, la flessione più netta dal secondo dopoguerra, il commercio internazionale del 10,4%. *Piano nazionale di ripresa e resilienza - #next generation Italia. Linee guida della Presidenza del Consiglio*, dicembre 2020, p. 4.

66) RECOVERY PLAN ITALIA, *I 47 capitoli per far ripartire il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 2021, p. 28.

coordinamento con la gestione ordinaria dei fondi strutturali. Per tali ragioni si pongono nuovamente alcune questioni.

In primo luogo, l'Italia sarà in grado di spendere questi fondi tenuto conto che l'ammontare delle risorse sarà senza precedenti? Ai 209 miliardi del *Recovery* si sommeranno, infatti, il residuo della programmazione 2014-2020 (pari a 158 milioni di Euro<sup>67</sup>), fino al 2023, e gli stanziamenti della nuova programmazione. Parliamo in tutto di 100 miliardi di Euro di spesa potenziale nel prossimo triennio, tra contributi europei e fondi nazionali.

Per poter spendere, il rischio concreto è che la pubblica amministrazione proceda a “tirare fuori dai cassetti” dei Ministeri progetti datati e accantonati negli anni per mancanza di fondi o per incapacità di utilizzo degli stessi. Dunque, quali garanzie abbiamo che tali progetti siano davvero in linea con gli obiettivi che innervano il piano per la ripresa “Next GenerationEu”?

In secondo luogo, occorre un sistema che possa davvero garantire una corretta ripartizione delle progettualità tra PNRR e fondi strutturali, coerente con gli obiettivi di finanziamento e senza sovrapposizioni. E allora il vero nodo da sciogliere non è chi controlla il processo ma quali sono i poteri di chi deve eseguire gli indirizzi politici. Nello specifico; chi seleziona gli interventi? Chi li progetta? Chi ne assicura l'esecuzione? Si tratta, quindi, di affrontare le seguenti questioni: come impostare una selezione e valutazione seria e competente dei progetti da finanziare, rafforzando la capacità di progettazione delle Amministrazioni; come realizzare procedure in grado di realizzare in tempi ragionevolmente rapidi le opere da realizzare, in quanto i termini di spesa del *Recovery plan* è fissato a sei anni.

In Europa tendenzialmente saranno i Governi a guidare la *governance* dei cosiddetti PNRR, seppure con inevitabili differenze nazionali. Ciò emerge da una comparazione tra i vari Piani nazionali che vedono i Parlamenti coinvolti ma non in maniera così incisiva come in Italia. *Task force* sono previste in Grecia e in Portogallo, mentre l'interlocuzione con le realtà regionali è prevista in Spagna<sup>68</sup>.

Le linee guida dell'Unione europea invitano gli Stati ad individuare un'Agenzia centralizzata che non abbia solo i poteri di controllo e supervisione ex post sui fondi di *NextGenerationEu*, ma anche poteri specifici per utilizzare le risorse e implementare i progetti, insomma poteri di spesa. All'Italia sarebbe richiesto, quindi, di riformare l'Agenzia per la coesione territoriale che assumerebbe un ruolo fondamentale nella gestione delle progettualità del PNRR.

---

67) Dato rilevabile da [www.ponlegalita.interno.gov.it](http://www.ponlegalita.interno.gov.it).

68) G. PELOSI, *A Governi e ministri la barra dei Piani Nazionali*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 2021, p. 3.

In questo caso, però, la questione è d'obbligo: l'Autorità chiamata a gestire il PNRR dovrà assumere anche la responsabilità della gestione dei fondi strutturali 2021-2027?

La domanda è fisiologica se si considera che la piena e totale conoscenza della pianificazione dei fondi strutturali è condizione imprescindibile per predisporre una corretta complementarità con il PNRR<sup>69</sup>. Tutto ciò diventa necessario se si vuole predisporre un'efficace azione di programma, in grado di soddisfare le reali esigenze di coesione ed evitare possibili sovrapposizioni dei progetti. Quest'ultimo aspetto, infatti, risulta fondamentale tenuto conto che gli obiettivi di *policy* della programmazione 2021-2027 sono, ad esempio, molto sovrapponibili con la mission di digitalizzazione e l'adeguamento tecnologico del *Recovery plan*.

In questa direzione vanno le stesse Linee guida per la redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, le quali sottolineano l'esigenza di coordinamento tra *Recovery plan* e fondi strutturali, né tantomeno è pensabile ad un assorbimento su un unico soggetto della gestione delle due politiche di finanziamento. Se, infatti, i fondi strutturali rispondono alla logica del finanziamento indiretto, il *Recovery plan* è un piano di finanziamento diretto per il quale gli Stati sono i beneficiari e per il quale la Commissione potrà esercitare controlli in ordine alle tappe e gli obiettivi raggiunti.

Si potrebbe immaginare, pertanto, una situazione in cui la gestione dei fondi strutturali e quella del *Recovery plan* viaggeranno in parallelo. Da un lato, ciascun Ministero, titolare di un Programma operativo, provvederà allo sviluppo delle azioni di programmazione e finanziamento delle politiche di coesione e, dall'altro, una cabina di regia, incardinata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, che potrebbe avere i poteri di supporto e coordinamento delle progettualità che i singoli Ministeri sono chiamati a presentare nel rispetto delle linee guida europee del *Recovery plan*. Se il coordinamento e, quindi, la non sovrapposizione dei progetti potrà essere garantita dall'azione della cabina di regia del MEF, all'Agenzia per la coesione territoriale, in ragione della sua trasversalità, potrà essere riconosciuta la funzione valutativa del rapporto di complementarità tra il PNRR e le

---

69) L'attuale proposta di PNRR contiene un primo, significativo, esercizio di integrazione e coordinamento tra le due programmazioni (per un valore di 6,9 miliardi di Euro), che rappresentano una parte della programmazione nazionale delle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027. Il livello di complementarità tra PNRR e politiche di coesione potrebbe crescere ulteriormente, alla luce di avanzamento delle rispettive programmazioni, e in particolare da un coordinamento con azioni e interventi da prevedere nei Piani operativi regionali, coerenti con gli obiettivi di *Next Generation*. RECOVERY PLAN ITALIA, I 47 capitoli per far ripartire il Paese, cit., 2021, p. 29.



progettualità sviluppate secondo le politiche programmatiche 2021-2027 dei fondi strutturali.

Nello specifico, all’Agenzia potrebbe essere attribuita la supervisione e la valutazione circa l’impatto sui territori di tutti i progetti in ordine alla concreta riduzione dei divari sociali e territoriali. Certificare la complementarità dei progetti, quindi, significa che l’Agenzia per la coesione dovrà verificare che gli indicatori di benessere e coesione attivati dai programmi operativi vengano ulteriormente rafforzati dai progetti proposti secondo il Piano nazionale di resistenza e resilienza, evitando che le medesime iniziative vengano sviluppate su entrambi le linee di finanziamento.

In questa maniera si individuerrebbe un unico soggetto che si pone come unico depositario della visione completa ed aggiornata dell’impatto che le due politiche di finanziamento potranno avere sulle economie del nostro Paese. Lo stesso, disponendo di tale conoscenza, potrà, quindi, stimolare gli enti centrali, ma soprattutto, gli enti territoriali, a migliorare la propria capacità di spesa attraverso la presentazione di progetti sempre più performanti e coerenti con gli obiettivi di coesione.

## **2.6. La rimodulazione della bozza del nuovo Programma operativo**

Nel corso dei confronti avvenuti nel mese di dicembre 2020, la candidatura del Piano operativo nazionale del Ministero dell’interno ha subito una rivisitazione, in ragione dell’esigenza di omogenizzare le azioni di politica di coesione in materia di sicurezza in un unico Piano nazionale e riproporre una bozza di Piano, valorizzando gli assi più performanti della precedente programmazione.

Partendo dalla prima ragione, il confronto ha affidato al Ministero dell’interno il compito di concentrare lo sforzo di pianificazione sull’Obiettivo di *policy* 1, attribuendo, invece, lo sviluppo degli obiettivi 4 e 5, nei quali il tema della sicurezza risulta residuale, ad altri Piani operativi.

In ordine alla seconda esigenza, va rilevato che dal 2018 gli Assi 1 e 2<sup>70</sup> della programmazione 2014-2020, hanno registrato *performance* attuative in linea con gli altri Programmi, mentre gli Assi 3 e 4 hanno denotato un “passo” più lento.

La programmazione 2014-2020 ha quindi mostrato una duplice velocità attuativa.

---

70) Asse 1 “Rafforzare l’azione della P.A. nel contrasto alla criminalità organizzata” e Asse 2 “Rafforzare le condizioni di legalità delle aree strategiche per lo sviluppo economico”.



Per tali ragioni la nuova Programmazione porterebbe il Ministero dell'interno a concentrarsi sulle tematiche dell'Obiettivo 1, che consentirebbe di consolidare il percorso intrapreso con il ciclo 2014-2020 in tema di trasformazione digitale nelle modalità di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti, nonché di presidio e tutela delle attività produttive, ampliando il Programma alla digitalizzazione dei servizi pubblici a cittadini e imprese.

L'azione di rivisitazione della candidatura presentata ad ottobre 2020 deve tener conto, altresì, di un altro fattore. Il confronto politico per l'approvazione della pianificazione dei progetti del *Recovery plan* non ha accolto la quasi totalità delle iniziative proposte dal Ministero dell'interno, in quanto il *Recovery* finanzia solo interventi strategici nazionali<sup>71</sup> e non progetti specifici di singole Amministrazioni.

In ragione di ciò, la nuova programmazione, concentrando l'azione di sviluppo sull'obiettivo "Europa più intelligente", potrebbe concentrare in tale obiettivo le iniziative già presentate e quelle che avrebbero dovuto essere finanziate con il PNRR.

Pertanto potrebbero essere affidati al nuovo Programma le progettualità per: migliorare la qualità, la sicurezza e l'efficienza delle piattaforme e dei servizi pubblici digitali per il cittadino; incrementare l'interoperabilità di dati e informazioni tra pubblico e privato.

Le linee d'azione del nuovo Programma potrebbero riguardare i seguenti macroambiti:

- prevenzione e repressione dei comportamenti criminali che ledono la sicurezza dei cittadini e delle attività produttive con una dotazione di 350 milioni di Euro;
- ampliamento dell'accesso e della qualità dei servizi digitali a cittadini e imprese con una dotazione di 600 milioni di Euro.

## **2.7. Per una programmazione più performante. Proposte strutturali e sostanziali**

L'esito dei confronti per il raggiungimento dell'accordo di partenariato hanno ormai certificato il fatto che anche l'attuale programmazione 2021-2027 inizierà ad essere operativa con consistente ritardo. Appare evidente

---

71) Intervento si basa su due assi: un cloud pubblico, con razionalizzazione dei *data center* e realizzazione di un PSN ovvero un Polo strategico nazionale per l'aggregazione di *data center* sensibili.

allora, così come emerso nel corso dell'approfondimento, come i contenuti della programmazione siano condizionati da tale consistente ritardo.

Siamo partiti da questa evidente criticità, già precedentemente rilevata nelle vecchie programmazioni, e dalle risultanze emerse nel corso della presente analisi, per formulare riflessioni e avanzare proposte sia sotto il profilo strutturale che sostanziale, finalizzate a migliorare il livello di performance della futura programmazione 2021-2027.

Partendo da questo profilo, il presente elaborato ritiene che, in attesa del raggiungimento dell'Accordo di partenariato, possano essere presi in considerazione come spunti e opportunità di riflessione per la futura definizione del nuovo Programma operativo le risultanze che, dall'aprile del 2020, stanno emergendo dal lavoro dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafiosa<sup>72</sup> in occasione della pandemia.

Al riguardo, infatti, le difficoltà che nell'immediato il Covid-19 sta provocando nell'economia, nonché, le ingenti somme di denaro pubblico, che verranno iniettate nel sistema economico nazionale, stanno producendo un grande interesse per le organizzazioni criminali di tipo mafioso. Quest'ultime, infatti, potrebbero muoversi lungo due direttrici. La prima; "estendere la propria sfera d'influenza sul tessuto sociale, attraverso il sostegno economico ai cittadini in difficoltà"<sup>73</sup>. La seconda; infiltrarsi nei settori dell'economia legale. La fase di erogazione dei finanziamenti costituisce, infatti, un passaggio molto delicato a cui porre particolare attenzione per prevenire il rischio di una possibile alterazione delle procedure e la conseguente distrazione di fondi.

Al riguardo lo stesso lavoro prodotto dall'Organismo di monitoraggio ha definito delle proposte volte a far fronte ai rischi soprariportati e che comunque potrebbero essere compatibili con gli obiettivi di *policy* UE e in particolare l'obiettivo 1 "Europa più intelligente".

Per garantire il corretto utilizzo dei finanziamenti che nei prossimi anni verranno erogati dall'UE per il rilancio dell'economia occorre rafforzare e implementare le banche dati e l'interconnessione di quelle già esistenti nei diversi enti<sup>74</sup> o organi. Ciò al fine di far confluire i dati relativi a tutti i

---

72) È una struttura interforze costituita presso la Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, la cui "mission è quella di essere cabina di regia per rilevare ogni iniziativa di espansione, di alterazione del mercato, di inquinamento del tessuto economico, di condizionamento dei processi decisionali pubblici funzionali all'assegnazione degli appalti da parte della criminalità organizzata". *Report 1/2020 del 23 aprile 2020*, p. 4.

73) *Report dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafiosa*, 1/2020, p. 10.

74) Agenzia delle entrate, UIF, Procura nazionale antimafia e antiterrorismo.

richiedenti finanziamenti o sostegni economici di varia natura. Tale impegno per la raccolta e la condivisione informativa è fondamentale perché solo la tracciabilità dei finanziamenti è in grado di offrire la misura, anche in fase di erogazione, della destinazione del denaro. Tale sistema renderebbe più agevole in fase d'indagine le attività di verifica e riscontro delle informazioni derivanti da alert.

Avviare progetti di formazione per il personale che nel futuro sarà impegno nelle procedure di assegnazione dei finanziamenti volti ad accrescere il proprio *know how* in materia di antiriciclaggio. Uno dei rischi di impiego antisociale di queste risorse è la destinazione verso mercati finanziari dove risulti più facile l'attività di riciclaggio. A tale finalità si presta, il settore delle esportazioni e della logistica, settore quest'ultimo di straordinaria modernità e di rilevante importanza imprenditoriale.

L'esperienza maturata e la conoscenza delle criticità strutturali delle precedenti programmazioni ci portano a ritenere che occorre anticipare i tempi dell'azione di progettazione delle future programmazioni, sollecitando un'efficace azione propositiva che coinvolga la rete del partenariato, in grado di recuperare le reali esigenze dei territori.

Occorre in questo caso istituzionalizzare tavoli di confronto partenariale intorno ai quali siedono tutti le Amministrazioni centrali, enti territoriali, organismi intermedi e della società civile per predisporre in maniera tempestiva il momento della progettazione.

Ciascun attore del tavolo verrebbe sollecitato ad anticipare i tempi dello sviluppo della programmazione, operando con piena conoscenza delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese. Tale condizione potrebbe realizzarsi grazie ad un'efficace azione di comunicazione volta a stimolare la sensibilità sul tema e di una seria attività di programmazione dei fabbisogni interni.

Al riguardo, sfruttando l'occasione storica del nuovo Atto unico ordinativo del Dipartimento della pubblica sicurezza, si potrebbe valutare l'opportunità di istituzionalizzare un tavolo permanente interforze di coordinamento e pianificazione delle progettualità di spese con fondi strutturali, con l'adozione di un correttivo a tale Atto. Incardinato presso l'Ufficio per il coordinamento e pianificazione delle forze di polizia, l'Ufficio diventerebbe organismo di supporto informativo dell'Autorità di gestione. Esso svolgerebbe il compito di garantire un costante confronto tra le forze di polizia sulle esigenze e le progettualità da avanzare, nonché attraverso un' incisiva azione, avviata per tempo, potrebbe offrire un contributo utile nella raccolta delle esigenze per la definizione delle future programmazioni. Il confronto costante tra istituzioni potrebbe, inoltre, rendere le pianificazioni

più omogenee e rimuovere buona parte del rischio di frammentazione degli interventi, che, come abbiamo visto, mina il raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Tale modello di lavoro delle forze di polizia, nel tempo, consentirebbe di migliorare il livello di performance dei progetti presentati. Tale aspetto è indispensabile se si vuole iniziare a ridefinire gli equilibri di distribuzione dei finanziamenti. Storicamente, infatti, i Programmi operativi gestiti dal Ministero dell'interno hanno avuto una maggiore vocazione al finanziamento a favore degli enti territoriali e del partenariato. Se si riesce selezionare progetti sempre più con carattere strategico, si riuscirebbe a rafforzare l'azione di finanziamento dei progetti del comparto "sicurezza", ridimensionando l'approccio tradizionalmente praticato per il quale si persegue la coesione territoriale anche attraverso il sostegno a progetti degli enti territoriali e partneriali che indirettamente concorrono alla sicurezza delle comunità.

Occorre, inoltre, incidere sull'azione amministrativa, supportando gli enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, nell'attività di conoscenza, selezione e progettazione di progetti comunitari, con particolare riferimento al supporto alle Prefetture e ai Comuni. E in tal senso bisogna riconoscere i risultati già conseguiti dal PON legalità attraverso i progetti che hanno permesso di attivare task force di esperti presso le Prefetture con il compito di supportare per gli enti locali.

Bisogna rafforzare l'azione della P.A. ed adeguarla alle esigenze connesse alla complessità delle procedure dei fondi strutturali, che sempre più rivestono carattere multidisciplinare. «Le procedure unionali di finanziamento sono il frutto di "procedimenti" che spesso vanno al di là degli steccati che separano economisti, giuristi, eccetera; si tratta di procedimenti, inoltre, che devono avanzare con un certo ritmo per essere attuati. Per esempio se un certo prestito sarà destinato alle imprese, allora la P.A. dovrà avere contezza delle esigenze del mondo privato»<sup>75</sup>. La P.A. deve essere all'altezza della sfida, dotandosi di variegate competenze, di tipo informatico e perfino di tipo comunicativo. Bisognerebbe pensare ad un concorso nazionale o formule di chiamate dirette attraverso alcuni ordini professionali, a cui aggiungere uno sforzo formativo straordinario in cui coinvolgere anche le migliori scuole pubbliche e private di alta formazione, per arrivare in tempi brevi a selezionare migliaia di laureati che possano fornire benzina tanto per le Amministrazioni centrali che per Regioni e Comuni.

---

75) L. MONTI, *Recovery plan, tra task force e navigator. Luoghi comuni ed errori da evitare*, Policy brief 19/2020, LUISS, School of Government, p. 3.

Tale iniziativa che, ovviamente deve essere definitiva meglio nei suoi aspetti più pratici, potrebbe avvalersi degli stanziamenti del *Recovery plan* dedicati a *governance* e assistenza tecnica, il che trasformerebbe un'occasione una tantum in una riforma radicale e duratura della PA. Una grande operazione di riforma della P.A. che potrebbe essere sintetizzata nella frase “spendere soldi per migliorare a spendere soldi”.



### **3.1. Lo strumento di assistenza “preadesione” area Balcani**

Lo strumento di assistenza preadesione (IPA) è il mezzo con cui l'UE sostiene le riforme nei Paesi candidati con l'aiuto finanziario e tecnico; i fondi IPA rafforzano le capacità dei Paesi durante l'intero processo di adesione, determinando sviluppi positivi e progressivi nella regione.

Per il periodo 2007-2013 l'IPA disponeva di un bilancio di circa 11,5 miliardi di Euro; il suo successore, IPA II, era basato sui risultati già conseguiti dedicando 11,7 miliardi di Euro per il periodo 2014-2020.

Il regolamento IPA II è entrato in vigore il 16 marzo 2014 (ed applicabile dal 10 gennaio 2014), è integrato dal regolamento comune di esecuzione (CIR), che è un insieme di norme e procedure di attuazione semplificate e armonizzate per tutti gli strumenti di azione esterna, nonché il regolamento di attuazione dell'IPA II adottato dalla Commissione il 2 maggio 2014.

Gli attuali beneficiari sono: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia.

I fondi di preadesione della UE sono un investimento solido per il futuro sia dei Paesi candidati sia dell'Unione stessa, essi aiutano i beneficiari a realizzare riforme politiche ed economiche, preparandoli ai diritti e agli obblighi derivanti dall'adesione alla Unione.

Tali riforme dovrebbero offrire ai loro cittadini migliori opportunità e consentire lo sviluppo di norme uguali a quelle di cui godono i cittadini della Unione europea.

I fondi di preadesione aiutano inoltre la Unione a raggiungere i propri obiettivi in materia di ripresa economica sostenibile, approvvigionamento energetico, trasporti, giustizia, affari interni e sicurezza, ambiente e cambiamento climatico, ecc.

---

(\*) Commissario Capo della Polizia albanese, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

### 3.2. Il Programma “IPA II” (2014-2020)

Preparato in partenariato con i beneficiari, l’IPA II stabilisce un nuovo quadro per la fornitura di assistenza preadesione per il periodo 2014-2020.

La novità più importante di IPA II è il suo obiettivo strategico: i documenti di strategia nazionale sono i documenti specifici di pianificazione strategica elaborati per ogni singolo stato beneficiario per un periodo di sette anni. Tali misure garantiscono una maggiore titolarità dei beneficiari attraverso l’integrazione dei loro programmi di riforma e sviluppo.

L’IPA II mira a riforme nel quadro di settori predefiniti che coprono settori strettamente legati alla strategia di allargamento, quali la democrazia e la governance, lo Stato di diritto e la competitività. Questo approccio settoriale promuove riforme strutturali che contribuiscono a trasformare un dato settore e a portarlo agli standard della Unione europea poiché permette di muoversi verso un’assistenza più mirata, garantendo efficienza, sostenibilità e focalizzazione sui risultati.

L’IPA II ha consentito, inoltre, un uso più sistematico del sostegno settoriale al bilancio con ciò conferendo maggior peso alla misurazione delle prestazioni: gli indicatori concordati con i beneficiari aiuteranno a valutare in che misura i risultati attesi sono stati raggiunti per migliorare nell’ottica del prossimo IPA III.

L’articolo 49 del Trattato sull’ Unione Europea (TEU) stabilisce che ogni Stato europeo che osservi i valori del rispetto, della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone che appartengono a minoranze, può domandare di diventare membro dell’Unione.

Uno Stato europeo che chiede di aderire all’Unione può diventare membro solo allorché abbia confermato di rispettare i criteri di adesione stabiliti al Consiglio europeo di Copenaghen nel giugno 1993 (i così detti “criteri di Copenaghen”) e purché l’adesione non superi la capacità dell’Unione di integrare il nuovo membro.

Tali criteri riguardano la stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, nonché il rispetto e la tutela delle minoranze, l’esistenza di una economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle pressioni del mercato all’ interno dell’Unione e la capacità non soltanto di acquisire i diritti ma anche di assumersi gli obblighi previsti dai trattati in vigore, inclusa l’adesione agli obiettivi di un’unione politica, economica e monetaria.

La strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità



e comunicazione, combinata con la capacità dell'Unione di integrare nuovi membri, continua a rappresentare la base di un rinnovato consenso sull'allargamento.

Il processo di adesione si fonda su criteri oggettivi e sull'applicazione del principio della parità di trattamento di tutti i Paesi richiedenti, ciascuno dei quali è valutato in base ai propri meriti; i progressi verso l'adesione dipendono dal rispetto dei valori dell'Unione da parte di ciascun richiedente e dalla capacità di ciascun richiedente di realizzare le riforme necessarie per allineare i suoi sistemi politico, istituzionale, giuridico, amministrativo ed economico alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione.

Il processo di allargamento consolida la pace, la democrazia e la stabilità in Europa e consente all'Unione di trovarsi in una posizione migliore per fare fronte alle sfide del futuro. Il potere di trasformazione del processo di allargamento deve generare riforme politiche ed economiche di vasta portata nei Paesi dell'allargamento, il che, quindi, giova anche all'Unione nel suo insieme.

Il Consiglio europeo ha concesso lo status di Paesi candidati all'Albania, al Montenegro, alla Macedonia del Nord, alla Turchia e alla Serbia.

Ha confermato la prospettiva europea dei Balcani occidentali e, fatte salve le posizioni riguardo allo status o eventuali decisioni future che il Consiglio europeo deve adottare, coloro che godono di una tale prospettiva europea ma a cui non è stato concesso lo status di Paese candidato possono essere considerati candidati potenziali (Bosnia e Kosovo) ai soli fini del regolamento.

Ai fini del Reg. IPA II è ritenuto opportuno concedere assistenza finanziaria a tutti i beneficiari, la quale dovrebbe essere erogata in conformità al quadro della politica di allargamento definito dal Consiglio europeo, e tenuto conto della comunicazione sulla strategia dell'allargamento e delle relazioni sui progressi comprese nel pacchetto annuale della Commissione sull'allargamento, nonché delle risoluzioni del Parlamento europeo.

L'assistenza, che dovrebbe essere fornita nel rispetto degli accordi conclusi dall'Unione con i Paesi beneficiari e conformemente ai partenariati europei e di adesione, è stata imperniata principalmente su un numero selezionato di settori che dovrebbero aiutare gli stati beneficiari a rafforzare le istituzioni democratiche e lo stato di diritto, a riformare il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione, a rispettare i diritti fondamentali e a promuovere la parità di genere, la tolleranza, l'inclusione sociale e la non discriminazione.

L'assistenza dovrebbe altresì continuare a sostenere gli sforzi da loro prodigati per avanzare nella cooperazione regionale, macro regionale e

transfrontaliera nonché nello sviluppo territoriale, anche mediante l'attuazione delle strategie macroregionali dell'Unione.

I Paesi candidati dovranno, inoltre, favorire il loro sviluppo economico e sociale e sottendere un programma di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese, al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (strategia Europa 2020) nonché l'allineamento progressivo ai criteri di Copenaghen. È opportuno rafforzare la coerenza tra l'assistenza finanziaria e i progressi complessivi compiuti nell'attuazione della strategia di preadesione.

Il potenziamento dello stato di diritto, compresa la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, e il buon governo, compresa la riforma della pubblica amministrazione, restano sfide chiave nella maggior parte dei Paesi beneficiari e sono essenziali perché tali stati si avvicinino all'Unione e successivamente assumano pienamente gli obblighi che comporta l'adesione all'Unione stessa.

Visto il carattere a lungo termine delle riforme perseguite in tali campi e la necessità di fare bilanci dei risultati ottenuti, l'assistenza finanziaria nell'ambito del regolamento affronta quanto prima i requisiti posti nei confronti dei Paesi candidati all'adesione.

Gli Stati candidati devono essere meglio preparati ad affrontare le sfide globali, quali lo sviluppo sostenibile e i cambiamenti climatici, e allinearsi agli sforzi dell'Unione per affrontare tali problematiche.

L'Unione dovrebbe fornire sostegno alla transizione verso l'adesione a vantaggio di tutti gli Stati candidati sulla base dell'esperienza dei propri Stati (già) membri: tale cooperazione dovrebbe essere imperniata, in particolare, sulla condivisione delle esperienze acquisite dagli Stati membri nel processo di riforma.

Le priorità di azione per conseguire gli obiettivi nei pertinenti settori che ricevono sostegno in virtù del programma IPA sono definite in documenti di strategia indicativi elaborati dalla Commissione per la durata del quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo dal 2014 al 2020 in partenariato con i Stati candidati, sulla scorta delle rispettive esigenze specifiche e del programma di allargamento, in linea con gli obiettivi generali e specifici stabiliti dal regolamento e tenendo in conto le strategie nazionali.

I documenti di strategia individuano i settori da sostenere attraverso l'assistenza e, fatte salve le prerogative del Parlamento europeo e del Consiglio, stabiliscono le assegnazioni indicative dei fondi dell'Unione per settore e ripartite per anno.

Deve essere integrata anche la flessibilità sufficiente per rispondere all'emergenza di nuove esigenze e fornire incentivi per migliorare il rendimento. I documenti di strategia devono garantire coerenza e concordanza con l'impegno degli Stati candidati, le risultanze dei rispettivi bilanci nazionali e tenere conto del sostegno fornito anche da altri donatori. Per tenere conto degli sviluppi interni ed esterni, i documenti di strategia devono essere oggetto di un riesame e revisionati ad intervalli di tempo ragionevoli.

Tuttavia, al fine di garantire condizioni uniformi di applicazione del regolamento, le competenze di esecuzione sono attribuite alla Commissione. Tali competenze riguardano i documenti di strategia, i documenti di programmazione e le norme specifiche che stabiliscono condizioni uniformi e sono esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Data la loro natura di orientamento politico e la loro incidenza finanziaria, in linea di principio questi atti di esecuzione sono adottati secondo una procedura di esame, fatta eccezione nel caso di misure aventi una portata finanziaria limitata.

All'atto di stabilire condizioni uniformi di applicazione del regolamento, è opportuno tenere conto degli insegnamenti tratti dalla gestione e dall'attuazione dei precedenti strumenti di preadesione.

L'Unione deve naturalmente adoperarsi onde utilizzare le risorse disponibili con la massima efficienza, al fine di ottimizzare l'impatto della sua azione esterna.

Ciò viene realizzato attraverso la coerenza e la complementarità tra tutti i diversi strumenti dell'Unione per l'azione esterna e, quindi, la creazione di sinergie tra IPA II, gli altri strumenti dell'Unione per il finanziamento dell'azione esterna e tutte le altre politiche rilevanti dell'Unione cosa che, inoltre, dovrebbe tradursi in un potenziamento reciproco dei programmi previsti da tali strumenti per il finanziamento dell'azione esterna.

Le norme comuni e le procedure per l'attuazione degli strumenti dell'Unione per il finanziamento dell'azione esterna sono definiti nel regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

### **3.3. Programmi IPA II per l'Albania**

L'assistenza preadesione dell'Unione europea (IPA) per l'Albania è fornita attraverso una combinazione di modalità di gestione, tra cui: gestione diretta da parte dell'Unione europea, indiretta gestione con il Paese/i beneficiario, gestione indiretta con soggetti diversi dal Paese beneficiario e

gestione concorrente con gli Stati membri per le operazioni transfrontaliere programmi di cooperazione che coinvolgono gli Stati membri dell'Unione europea. Tutto il successo del processo si basa su un coordinamento, una comunicazione e una collaborazione efficaci tra i diversi attori coinvolti.

### **3.3.1. Programmi d'azione nazionali**

– *Strategia nazionale di sviluppo e integrazione*

La strategia nazionale per lo sviluppo e l'integrazione (NSDI) 2015-2020, adottata dal governo dell'Albania nel maggio 2016, fornisce il quadro di riferimento per le priorità e gli obiettivi strategici nazionali nell'ambito di 27 strategie settoriali e intersettoriali.

La NSDI si basa su sei pilastri predefiniti che sono: la buona governance, la democrazia e lo Stato di diritto; la crescita attraverso la stabilità fiscale e la crescente competitività; la crescita sostenibile attraverso un uso efficiente delle risorse, lo sviluppo e la coesione sociale con investimenti sulle persone, l'adesione all'UE e il coinvolgimento della società civile.

La NSDI costituisce un importante documento di riferimento per i partner coinvolti nello sviluppo dell'Albania.

– *Piano nazionale per l'integrazione europea*

Il Consiglio albanese dei Ministri ha approvato recentemente il Piano nazionale per l'integrazione europea relativo al periodo 2018-2020. Il Piano è suddiviso in tre parti: introduzione e gestione del processo di integrazione; criteri politici ed economici; capacità di assumere gli obblighi inerenti all'adesione.

Il Ministero per l'Europa e gli affari esteri coordina il lavoro per le attività riguardanti: la redazione dei programmi per il processo dell'integrazione; l'attuazione, il monitoraggio e l'identificazione dei punti di debolezza; la preparazione del report sul progresso dell'Albania.

### **3.3.2. Programmi multinazionali di cooperazione transfrontaliera**

Tali programmi sono suddivisi in:

- cooperazione transfrontaliera Kosovo-Albania;
- cooperazione transfrontaliera Montenegro-Albania;
- cooperazione transfrontaliera Macedonia del Nord - Albania.

Il programma multinazionale contribuisce al conseguimento degli obiettivi individuati nei documenti di strategie nazionali dei Paesi beneficiari, anche se con mezzi diversi.

In linea con il documento di strategia indicativa pluriennale 2014-2020 riveduto, il programma fornisce assistenza attraverso canali multinazionali che forniscono un valido complemento all'assistenza nazionale.

I programmi di cooperazione transfrontaliera rappresentano il fulcro dell'assistenza nel settore della cooperazione territoriale tra i beneficiari dell'IPA II, un'altra importante forma di assistenza finanziaria.

Questa promuove la cooperazione regionale, la creazione di reti e la condivisione delle migliori prassi per aiutare i beneficiari dell'IPA II a prepararsi all'adesione all'UE, ad allineare la legislazione nazionale al diritto dell'UE (*acquis*) e adattarsi gradualmente alle norme e alle prassi dell'UE.

### **3.3.3. Focus: il panorama dell'assistenza di polizia dell'UE all'Albania**

I progetti PAMECA<sup>76</sup> sono stati avviati nel 2002 e hanno funzionato nel quadro dell'assistenza che l'UE ha fornito all'Albania nel settore dell'applicazione della legge, della sicurezza e dell'ordine pubblico.

PAMECA I è stato un progetto realizzato nell'ambito del progetto PHARE ed ha avuto uno sviluppo dal dicembre 2002 al dicembre 2004.

L'obiettivo di PAMECA I era di offrire assistenza all'ASP nel quadro del processo di stabilizzazione e associazione e del rispetto delle norme UE.

PAMECA II, progetto realizzato nell'ambito del programma CARDS, è durato dal dicembre 2004 al dicembre 2007 con un fondo totale di 6.542.980 Euro. Gli obiettivi del PAMECA II erano: i) miglioramento delle capacità istituzionali e operative dell'ASP nella lotta contro la criminalità e nel garantire l'ordine pubblico; ii) rafforzamento della cooperazione tra la polizia e l'azione penale-giudiziaria; iii) assistenza alla polizia nei suoi sforzi per rafforzare la fiducia pubblica.

PAMECA III è stato un progetto attuato nel quadro del programma IPA ed è stato attuato dal maggio 2008 al maggio 2011 con una proroga fino al maggio 2012. Il fondo iniziale era di 5.518.790 Euro. Il fondo aggiuntivo per l'estensione ha preso il finanziamento totale a 6,8 milioni di Euro. L'obiettivo generale del progetto era migliorare il lavoro delle strutture ASP al fine di garantire la fiducia, la sicurezza e un ambiente sicuro per i cittadini albanesi attraverso le norme UE e l'assistenza tecnica da parte degli Stati membri dell'UE.

PAMECA IV (giugno 2013 - marzo 2017) ha avuto ad oggetto il consolidamento delle capacità di contrasto in Albania. Il fondo totale del

---

76) *Police Assistance Mission of the European Community to Albania.*

progetto è stato di 4 milioni di Euro nel quadro del programma IPA (il progetto è stato prorogato da ottobre 2016 a marzo 2017)

Il progetto PAMECA V – “Consolidamento alle forze dell’ordine - Sostegno al Ministero degli affari interni, alla Polizia di Stato albanese e alle Procure” – è iniziato il 20 aprile 2017. Si tratta di un progetto di 40 mesi.

È un progetto finanziato dalla Commissione europea nell’ambito di IPA 2015 per un importo totale di 6 milioni di Euro. L’obiettivo generale del progetto PAMECA V è migliorare le capacità del Ministero degli affari interni (MIA), della Polizia di Stato albanese (ASP) le procure e le loro strutture di sostegno per raggiungere i loro obiettivi e rispondere alle esigenze della comunità locale in termini di sicurezza pubblica e di gestione delle frontiere.

Il fondo totale stanziato dalla Commissione europea per i progetti PAMECA nel corso degli anni è di 23 milioni di Euro.

### **3.3.3.1. Componenti dell’assistenza in materia di polizia**

a) Lotta contro la criminalità organizzata, la criminalità finanziaria e la corruzione.

L’obiettivo principale delle attività previste nell’ambito di questa componente è rafforzare le capacità investigative delle autorità di contrasto e rafforzare la cooperazione interistituzionale/interagenzia e internazionale. Tra le attività principali figurano il sostegno alla definizione di un approccio strategico globale per affrontare la criminalità organizzata, il miglioramento del quadro giuridico, la revisione degli atti procedurali/delle norme di indagine penale, lo svolgimento di analisi/valutazioni complete, formazione regionale congiunta di polizia e procuratori, formazione dei formatori, formazione su misura per agenzie/strutture specifiche, tutoraggio e consulenza, ecc.

L’obiettivo del progetto sarà quello di aumentare le capacità delle direzioni di polizia locali e degli uffici distrettuali per migliorare la cooperazione tra polizia e procura;

b) Lotta contro il terrorismo.

L’obiettivo principale di questa componente è sviluppare le capacità delle principali agenzie nazionali coinvolte nella lotta contro il terrorismo. Alla Direzione antiterrorismo della Polizia di Stato albanese sarà fornita un’assistenza diretta nella prevenzione e nelle indagini sui crimini connessi al terrorismo. La Direzione antiterrorismo dell’ASP è stata istituita nell’ottobre 2014 e dispone di 4 Direzioni regionali che saranno tecnicamente assistite anche dal PAMECA V.

Le attività chiave di questa componente comprendono il sostegno allo sviluppo e all’attuazione del quadro strategico, la valutazione del quadro

giuridico/istituzionale e delle capacità nel contesto degli strumenti UE/internazionali, il sostegno allo sviluppo di nuove tecniche investigative speciali, raccolta di prove e miglioramento della cooperazione internazionale nella lotta contro il terrorismo;

c) Gestione integrata delle frontiere.

Le attività previste nell'ambito di questa componente mirano a rafforzare le capacità di gestione integrata delle frontiere dell'ASP e di altre agenzie operanti in questo settore. Le attività chiave comprendono il sostegno per migliorare il quadro istituzionale, legislativo e infrastrutturale, l'allineamento con l'*acquis* UE/Schengen, la gestione strategica, le capacità di gestione del rischio e lo sviluppo di corsi di formazione in linea con Frontex.

Il PAMECA V assiste inoltre il beneficiario nell'ulteriore sviluppo della capacità all'interno del BMP per quanto riguarda l'analisi dei rischi e la raccolta dei dati. Queste attività mirano ad aggiornare e migliorare le capacità di IBM e a raggiungere la piena conformità del sistema di sicurezza delle frontiere con l'*acquis* UE/Schengen e le migliori pratiche;

d) Pianificazione strategica e coordinamento delle capacità dei beneficiari diretti.

L'obiettivo principale di questa componente è fornire sostegno ai funzionari di alto livello per tradurre le decisioni politiche in piani strategici e operativi coerenti con i requisiti di integrazione UE e le migliori pratiche in materia. Le attività chiave comprendono il sostegno per sviluppare ulteriormente le capacità del gruppo di destinatari di individuare le priorità, elaborare documenti strategici e d'azione, sostenere le strutture di integrazione dell'UE e le loro prassi di lavoro in materia di cooperazione inter istituzionale, individuare le priorità e le esigenze di finanziamento dei donatori, nonché il miglioramento delle infrastrutture informatiche e di comunicazione.

PAMECA V continuerà a fornire sostegno e consulenza strategica ai funzionari di alto livello delle istituzioni beneficiarie (MIA, GPO e ASP) su varie questioni strategiche, in particolare la pianificazione strategica, i cambiamenti legislativi e strutturali, cooperazione istituzionale e cooperazione internazionale con le agenzie dell'UE e degli Stati membri nella zona;

e) Risorse umane e finanziarie, logistica e risorse tecniche.

L'obiettivo principale di questa componente è aiutare i beneficiari a migliorare le capacità organizzative e amministrative per pianificare e gestire le risorse umane, finanziarie e tecniche in modo più efficace ed efficiente. È necessario mettere in evidenza un ulteriore miglioramento della capacità di coordinamento con i donatori esterni per garantire il corretto impatto dell'assistenza finanziata dai donatori.



Le attività chiave comprendono il sostegno allo sviluppo di procedure per l'attuazione di un sistema equo e trasparente di pratiche di gestione delle risorse umane, lo sviluppo di procedure e manuali per la gestione e la manutenzione delle risorse, la revisione dei programmi di formazione in linea con Cepol e Frontex, la pianificazione del bilancio e il sostegno agli appalti, ecc.

### **3.4. “Case study” Albania**

L'Albania è moderatamente preparata per quanto riguarda la riforma della pubblica amministrazione: il proseguimento degli sforzi in diversi settori connessi ha permesso di compiere alcuni progressi per quanto riguarda l'attuazione delle linee guida sulle valutazioni dell'impatto della normativa presso i ministeri competenti, l'elaborazione del pacchetto legislativo sulla programmazione delle politiche, l'aumento del numero dei servizi online e il miglioramento della trasparenza nella raccolta dei dati e della gestione delle risorse umane a livello centrale e locale.

Questi risultati tangibili devono essere ulteriormente consolidati. In particolare, il governo deve adoperarsi con maggiore impegno per una definizione delle politiche maggiormente basata su elementi concreti, rafforzando la capacità amministrativa dei ministeri competenti per la programmazione e il monitoraggio delle politiche, la raccolta dei dati e l'uso delle valutazioni dell'impatto della normativa in modo da orientare meglio le politiche.

Il sistema giudiziario dell'Albania ha raggiunto un certo livello di preparazione ed è, quindi, moderatamente preparato: è proseguita l'attuazione di una riforma giudiziaria globale e approfondita, che ha permesso nel complesso di compiere buoni progressi.

Le nuove istituzioni per l'autogoverno del settore giudiziario hanno svolto le loro funzioni, compresa la gestione delle procedure volte a coprire i posti vacanti presso la Corte suprema e la Corte costituzionale.

Il Consiglio giudiziario superiore ha completato la selezione di tre candidati non magistrati per la Corte suprema, nominati l'11 marzo 2019, consentendo quindi a una delle sezioni della Corte di funzionare e soddisfacendo la condizione per poter organizzare la prima conferenza intergovernativa.

Il processo di selezione del quarto membro non magistrato è in fase di completamento mentre per gli altri candidati magistrati è in corso un processo



di promozione all'interno del sistema giudiziario.

L'Albania sta procedendo con la ricostituzione della Corte costituzionale e ha nominato tre nuovi membri. Questo crea i presupposti per ripristinare la funzionalità della Corte costituzionale – avvicinandosi alla conformità con la condizione per poter organizzare la prima conferenza intergovernativa – e aumenta la fiducia dei cittadini.

A dicembre 2019 la Corte aveva un giudice su nove in carica in esito alla verifica. La Corte conta attualmente quattro membri. La procedura seguita per designare uno degli ultimi giudici nominati ha dato luogo a una controversia.

La Commissione di Venezia<sup>77</sup> ha espresso un parere in merito, fornendo alle autorità albanesi gli orientamenti necessari per portare a termine le nomine rimanenti presso la Corte costituzionale.

Con i quattro membri attuali, la Corte dispone del quorum necessario per pronunciarsi sull'ammissibilità dei casi. È in corso il processo di selezione per tre posti vacanti, che ha lievemente risentito della crisi da Covid-19 ma dovrebbe essere portato a termine in via prioritaria.

Le nomine presso la Corte costituzionale potranno essere completate non appena la Corte suprema, che è la terza autorità di nomina oltre all'Assemblea e al Presidente della Repubblica, avrà raggiunto il *quorum* di tre quinti dei membri in carica.

È stato nominato il nuovo procuratore generale, seguendo per la prima volta le procedure stabilite nell'ultima riforma della giustizia.

La creazione della Struttura speciale per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (SPAK) è stata completata nel 2019 con la nomina, a dicembre, del procuratore speciale capo.

Con tredici procuratori speciali nominati su quindici, la procura speciale è pienamente operativa. Il 30 luglio 2020 il Consiglio superiore della procura ha inoltre nominato il direttore dell'Ufficio investigativo nazionale, che ha iniziato a svolgere le sue funzioni.

I suddetti sviluppi soddisfano la condizione per poter organizzare la prima conferenza intergovernativa.

L'operazione di monitoraggio internazionale ha continuato a sorvegliare

---

<sup>77</sup>) La Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa; ufficialmente porta il nome di "Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto". Ne fanno parte soggetti indipendenti provenienti da diverse nazioni, esperti in diritto costituzionale. Secondo le dichiarazioni di intenti ufficiali, scopo dell'organismo è fornire ai Paesi membri una consulenza giuridica volta a consentire migliori armonizzazioni nella comune adesione a entità esterne come l'Unione europea, in coerenza con le nuove tendenze internazionali in termini di diritti umani, democrazia e pubblica amministrazione.

il processo sotto l'egida della Commissione europea: finora sono stati trattati più di 286 *dossier*, con il 62% di revoche, principalmente per motivi connessi a patrimoni ingiustificati, o di dimissioni.

Durante il periodo di confinamento dovuto al Covid-19 le istituzioni responsabili del *vetting* hanno continuato a svolgere diverse attività d'indagine importanti in modalità remoto. Queste istituzioni hanno ripreso le udienze pubbliche nel giugno 2020.

L'Albania ha raggiunto un certo livello di preparazione nella lotta contro la corruzione. Nel periodo di riferimento sono stati compiuti buoni progressi. Le autorità albanesi hanno rafforzato le capacità operative, di coordinamento e di monitoraggio nella lotta alla corruzione, soddisfacendo quindi la condizione per poter organizzare la prima conferenza intergovernativa.

Nel 2019 sono state pronunciate due condanne definitive per corruzione passiva a carico di giudici, pubblici ministeri e altri funzionari del settore giudiziario. Nel 2019 sono inoltre state pronunciate 262 condanne in primo grado nei confronti di funzionari di basso o medio livello, che si aggiungono alle 294 condanne in primo grado pronunciate nel 2018.

Sempre nel 2019 sono state pronunciate 246 condanne definitive in appello nei confronti di funzionari di basso o medio livello, che si aggiungono alle 289 condanne definitive pronunciate nel 2018.

Si prevede che i nuovi organismi specializzati nella lotta alla corruzione (SPAK e tribunali competenti per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata) rafforzeranno notevolmente la capacità globale di indagine e azione penale nei casi di corruzione. Nel complesso, tuttavia, la corruzione rimane diffusa e desta seria preoccupazione.

L'Albania ha raggiunto un certo livello di preparazione nella lotta contro la criminalità organizzata. Il Paese ha compiuto buoni progressi nel rafforzamento della lotta contro la criminalità organizzata, anche attraverso la collaborazione con gli Stati membri dell'UE e il piano d'azione che dà seguito alle raccomandazioni della *task force* "Azione finanziaria" (GAFI), e soddisfa pertanto la condizione per poter organizzare la prima conferenza intergovernativa.

Le operazioni di polizia volte a smantellare le organizzazioni criminali sono state ulteriormente intensificate e sono stati compiuti buoni progressi. Come gli anni scorsi, anche nel 2019 l'Albania si è impegnata in modo deciso e costante per lottare contro la produzione e il traffico di *cannabis*.

Il Paese autorizza l'uso di un meccanismo di monitoraggio molto intrusivo da parte di un Paese terzo (attività di sorveglianza aeree della Guardia di finanza italiana, cofinanziate dall'UE).

L'intensificazione della cooperazione internazionale a livello di polizia,

specialmente con gli Stati membri dell'UE, ha permesso di condurre con successo, nel 2019, diverse operazioni di contrasto su larga scala che sono proseguite nel 2020.

La collaborazione fra forze di polizia e pubblici ministeri è stata ulteriormente rafforzata. La procura speciale è stata istituita e dotata di strumenti investigativi considerevoli. Questi sviluppi rappresentano qualche progresso tangibile nell'attuazione delle raccomandazioni formulate l'anno scorso riguardo al miglioramento della casistica.

Il Paese deve continuare ad adoperarsi con impegno per aumentare le azioni penali e le condanne definitive, affrontare il problema del riciclaggio del denaro e confiscare i proventi di reato e gli altri patrimoni ingiustificati.

Per quanto riguarda la lotta contro il riciclaggio del denaro, nel luglio 2019 il parlamento albanese ha adottato un "pacchetto Moneyval" che dà seguito alle raccomandazioni formulate da Moneyval nella relazione sull'Albania pubblicata nel dicembre 2018.

Il 21 febbraio 2020, tuttavia, la *task force* "Azione finanziaria" (GAFI) ha annoverato l'Albania fra i Paesi da sottoporre a un monitoraggio rafforzato e ha proposto un piano d'azione incentrato su alcune raccomandazioni ancora in sospenso.

L'Albania ha assunto un impegno politico ad alto livello in merito alla collaborazione con la GAFI per l'attuazione del piano d'azione e ha iniziato ad applicarne le misure. In questo contesto, nel luglio 2020 il Parlamento ha adottato una nuova legge sul registro dei proprietari effettivi.

Sono stati compiuti buoni progressi nella lotta al terrorismo e nella prevenzione/contrasto dell'estremismo violento realizzando gli obiettivi fissati nel piano d'azione comune per i Balcani occidentali sulla lotta al terrorismo e nelle modalità di attuazione bilaterali. L'attuazione richiede sforzi sostenuti, specialmente nella lotta al riciclaggio del denaro.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, l'Albania si conforma agli strumenti internazionali sui diritti umani e ha sviluppato il proprio quadro giuridico in linea con gli standard europei. Durante il periodo di riferimento, l'Albania si è sforzata di rispettare i suoi obblighi in questo contesto, ma deve ancora rafforzare l'attuazione globale.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge sull'edilizia sociale, sono stati approvati nove atti regolamentari al termine di un ampio processo di consultazione. Il quadro giuridico sui diritti dei minori e sulla giustizia minorile è stato migliorato, sempre attraverso atti regolamentari. Ci si sta adoperando per attuare una riforma globale del settore fondiario e consolidare i diritti di proprietà.

Nel marzo 2020 è stata adottata la legge sul completamento dei processi di proprietà transitoria, che tiene conto delle raccomandazioni formulate nel parere della Commissione di Venezia dell'ottobre 2019.

Il Paese ha raggiunto un certo livello di preparazione/è moderatamente preparato per quanto riguarda la libertà di espressione. Nel dicembre 2019 il parlamento ha approvato una serie di emendamenti della legge sui media volti a regolamentare i media *on-line* e alcuni aspetti della diffamazione, su cui la Commissione di Venezia ha espresso un parere nel giugno 2020.

Gli emendamenti non sono conformi agli standard e ai principi internazionali sulla libertà dei media e fanno temere un aumento della censura e dell'autocensura e restrizioni alla libertà di espressione nel Paese. Rappresentanti della maggioranza di governo si sono impegnati pubblicamente a seguire gli orientamenti contenuti nel parere della Commissione di Venezia ed in ossequio al quale, il disegno di legge sui media è attualmente in fase di revisione.

Per quanto riguarda la migrazione, sono stati fatti alcuni progressi per migliorare la capacità istituzionale a livello di gestione delle frontiere e di asilo. La capacità di accoglienza è stata ulteriormente potenziata per poter gestire i flussi migratori misti e si è confermata sufficiente a fronte del maggior numero di arrivi.

L'Albania è il primo Paese dei Balcani occidentali in cui è entrato in vigore l'accordo con l'UE sullo status dell'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera (maggio 2019). L'operazione congiunta Frontex, condotta insieme alle guardie di frontiera albanesi lungo il confine fra Grecia e Albania, ha permesso di rafforzare i controlli alle frontiere, rendere più sicuri i confini esterni dell'UE e lottare contro il traffico di migranti.

La questione ha richiesto, e continuerà a richiedere, un notevole impegno da parte delle autorità albanesi. In aggiunta alle campagne informative sui diritti e sugli obblighi connessi al regime di esenzione dal visto, ai controlli approfonditi alle frontiere, al divieto di partenza per i cittadini con mezzi insufficienti e alle azioni volte ad affrontare le cause di fondo, le autorità albanesi hanno intensificato il dialogo e la cooperazione con i Paesi più colpiti.

Per quanto riguarda i criteri economici, l'Albania ha compiuto alcuni progressi ed è moderatamente preparata per sviluppare un'economia di mercato funzionante. Sebbene la crescita del PIL sia rallentata a causa della minor produzione di energia idroelettrica, altri settori hanno ottenuto buoni risultati e la disoccupazione ha continuato a calare raggiungendo i minimi storici.

Durante il periodo di riferimento, le esportazioni hanno registrato una

solida crescita e il rapporto debito pubblico/Pil è ulteriormente diminuito, pur rimanendo elevato. Le banche hanno continuato a ridurre il numero dei crediti deteriorati ed è aumentata l'erogazione di prestiti al settore privato. Sono state prese misure per sviluppare il mercato finanziario, ma l'attività di intermediazione finanziaria è rimasta limitata.

L'attuazione della riforma globale della giustizia è proseguita in modo soddisfacente, ma non ha ancora migliorato la certezza del diritto per le imprese. La pandemia di Covid-19 ha accentuato le carenze strutturali e le sue ricadute economiche vanificano alcuni dei progressi compiuti.

L'Albania ha compiuto alcuni progressi e ha raggiunto un certo livello di preparazione per quanto riguarda la sua capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. Nonostante il potenziamento delle infrastrutture per l'energia, i trasporti e le comunicazioni digitali e il miglioramento dei risultati nel settore dell'istruzione, permangono notevoli lacune rispetto ai livelli regionali ed europei.

La competitività dell'Albania risente della mancanza di *know-how* imprenditoriale e tecnologico, di una notevole carenza di competenze, della debolezza delle istituzioni, dei bassi livelli di investimento e della qualità mediocre delle infrastrutture. L'integrazione nelle catene del valore e le esportazioni sono ancora al di sotto del potenziale. Il consolidamento dei diritti di proprietà e il buon funzionamento del catasto sono inoltre prerequisiti indispensabili per aumentare gli investimenti e l'accesso ai finanziamenti, nonché per rendere competitivi i settori dell'agricoltura e del turismo.

L'Albania ha continuato ad allineare la normativa nazionale ai requisiti dell'UE in un certo numero di settori, rafforzando la propria capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione. Il Paese è moderatamente preparato in molti settori, tra cui il controllo finanziario, l'istruzione, la cultura e le statistiche, oppure ha raggiunto un certo livello di preparazione, ad esempio nei settori degli appalti pubblici, della politica sociale, dell'occupazione e delle reti trans europee.

L'Albania dovrà perseverare nei propri sforzi per quanto riguarda la preparazione complessiva in materia di adozione e attuazione dell'*acquis* dell'UE.

L'adozione di una strategia globale per il controllo finanziario interno nel settore pubblico e il coordinamento della sua attuazione con l'attuale riforma della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche rimangono di fondamentale importanza per garantire il buon funzionamento del controllo interno nel settore pubblico.

L'Albania dovrebbe continuare ad adoperarsi per lo sviluppo delle reti dei trasporti e dell'energia, comprese le misure volte a riformare la connettività, anche al fine di migliorare la connettività nella regione.

Il Paese deve portare a termine l'adozione del diritto derivato per l'attuazione della riforma dell'occupazione e migliorare il coordinamento interistituzionale sulle misure che interessano i gruppi più vulnerabili.

Occorrerà sviluppare la capacità amministrativa e gli standard professionali degli enti preposti all'attuazione dell'*acquis* dell'UE e tutelare l'indipendenza degli enti normativi. Rimane di fondamentale importanza rafforzare la trasparenza e la rendicontabilità, in particolare garantendo un funzionamento efficace, efficiente e trasparente del sistema degli appalti pubblici e della gestione delle finanze pubbliche.

#### **4.1. Euro-progettazione a “gestione diretta”. Opportunità di finanziamento ulteriori per le forze di polizia**

I finanziamenti europei possono essere tratti dai fondi a gestione diretta della Commissione UE ovvero a gestione indiretta/concorrente.

I fondi diretti (messi a bando mediante le così detta “call for proposal”) sono sovvenzioni gestite direttamente dalle D.G. o dalle Agenzie europee.

I fondi indiretti o a gestione concorrente, invece, sono i Fondi strutturali e d’investimento europei (fondi SIE), nel cui ambito ricadono i fondi nazionali di cui al PON Legalità ed al Fondo sicurezza interna (ISF) che sono stati già ampiamente analizzati nei capitoli 1 e 2 del presente elaborato.

Per quanto, invece, di più diretto interesse in questo capitolo, è importante approfondire il settore delle risorse UE rientranti nell’ambito dei “finanziamenti diretti” che potrebbero e, anzi, dovrebbero normalmente costituire oggetto d’interesse per tutte le forze di polizia nazionali soprattutto allorquando vengano ideate ed elaborate progettualità che intendano implementare sfide di riverbero “transnazionale” e, quindi, tematiche di cooperazione con *law enforcement* collaterali di altri Paesi UE (e non solo).

I programmi “tematici” noti anche come “finanziamenti diretti” non devono essere considerati “residuali”, ossia avanzi dei fondi strutturali, ma vanno invece considerati vere potenzialità create a sostegno delle varie politiche comunitarie.

I programmi che rientrano in questa categoria sono suddivisi per aree tematiche e prevedono specifiche *call for proposal* (bandi) emanate e gestite direttamente dalla Commissione europea e dalle sue Agenzie esecutive.

La Commissione europea è responsabile della pubblicazione delle linee programmatiche e dei bandi, della selezione dei progetti e del loro monitoraggio, erogando i fondi ai beneficiari senza ulteriori passaggi intermedi.

Vista la natura transnazionale dei programmi, questa tipologia di finanziamenti è poco adatta a proposte progettuali che hanno un impatto prevalentemente locali, per le quali sono più indicati i Fondi strutturali.

---

(\*) Colonnello della Guardia di finanza, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

In merito, vengono di seguito elencati i principali strumenti di possibile interesse per le forze di polizia.

#### *HORIZON EUROPE*<sup>78</sup>

Horizon Europe (HEU) è il prossimo Programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027, che succederà ad Horizon 2020 (2014-2020).

L'accordo finale su *Horizon Europe* assegna al primo pilastro *Excellent Science* 25 miliardi, riportando l'entità del sostegno all'eccellenza scientifica e alla ricerca fondamentale a una cifra vicina a quella proposta inizialmente dalla Commissione (25,8 mld.) e in rialzo rispetto alla posizione degli Stati membri (23,1 mld.).

Il secondo pilastro conferma, senza sorprese, la fetta più ampia (56%) della dotazione del programma quadro. La cifra finale dedicata alle sfide globali e alla competitività industriale europea (53,5 mld.) segna un aumento non trascurabile sia rispetto alla posizione del Consiglio (51,2 mld.) che alla proposta iniziale della Commissione (52,7 mld.).

Il terzo pilastro *Innovative Europe* si attesta sostanzialmente (13,6 miliardi) sulle cifre proposte dalla Commissione due anni e mezzo fa.

La quarta parte di *Horizon Europe*, dedicata alle azioni *Widening* e al rafforzamento dello Spazio europeo della ricerca, esce più che rafforzata dal negoziato legislativo, soprattutto in virtù delle disposizioni previste dal primo accordo istituzionale (aprile 2019) che ne blindavano la dotazione finanziaria. Alla quarta sezione del nuovo programma spetteranno in totale 3,4 miliardi (di cui 2,95 per le azioni *Widening*), cifra superiore sia ai 3,2 mld. concordati dal Consiglio sia, soprattutto, alla proposta iniziale della Commissione (2,1 mld.);

#### *EU ANTI-FRAUD PROGRAMME*<sup>79</sup>

Il 30 maggio 2018, nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), la Commissione ha pubblicato una proposta di nuovo regolamento che istituisce il programma antifrode dell'UE. La proposta mira a sostituire il programma Hercule III (regolamento 250/2014) e combinarlo con la base di finanziamento per il sistema di informazione antifrode (AFIS).

Il programma antifrode dell'UE avrà due obiettivi generali:

- tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- sostegno all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative degli Stati membri e cooperazione tra queste e la Commissione per garantire la corretta applicazione della normativa doganale e agricola.

78) Fonte: "APRE - Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea". <https://www.versohorizoneuropea.it>.

79) Fonte: "Parlamento europeo". <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-eu-anti-fraud-programme>.



Gli obiettivi specifici del programma saranno:

- prevenzione e lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;
- sostegno alla segnalazione di irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda la gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione;
- fornire strumenti per lo scambio di informazioni e supporto alle attività operative nel campo della mutua assistenza amministrativa in materia doganale e agricola.

Gli Stati membri hanno proposto che la dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2021-2027 fosse fissata a 321.314.000 Euro ai prezzi del 2018 (362.414.000 Euro a prezzi correnti).

Questi importi dovrebbero essere distribuiti nel modo seguente:

- 202.512.000 Euro ai prezzi del 2018 (228.414.000 Euro ai prezzi correnti) per prevenire e combattere la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;
- 12.412.000 Euro ai prezzi del 2018 (14.000.000 Euro ai prezzi correnti) per incoraggiare la segnalazione di irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda la gestione concorrente e i fondi di aiuto preadesione dal bilancio dell'Unione;
- 106.390.000 Euro a prezzi 2018 (120.000.000 Euro a prezzi correnti) per fornire strumenti per lo scambio di informazioni e supporto per attività operative nel campo dell'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale e agricola.

I tassi massimi di cofinanziamento per le sovvenzioni nell'ambito del programma non dovrebbero superare l'80% dei costi ammissibili.

PERICLES IV PROGRAMME<sup>80</sup>

L'Euro è, in quanto moneta unica dell'Unione, un interesse europeo fondamentale, la cui integrità deve essere tutelata in tutte le sue dimensioni. La contraffazione dell'Euro rappresenta un vero problema per l'Unione e per le sue istituzioni. Le contraffazioni danneggiano i cittadini e le imprese (che non vengono rimborsate per le contraffazioni anche se ricevute in buona fede) e, più in generale, incidono sul corso legale e sulla fiducia dei cittadini e delle imprese nelle banconote e monete in Euro autentiche.

Per questi motivi, la necessità di proteggere l'Euro dalla contraffazione a livello dell'UE e di disporre di un programma specifico dedicato a questo

---

80) Fonte: "Parlamento europeo". [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-the-euro-against-counterfeiting-\(pericles-iv\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-the-euro-against-counterfeiting-(pericles-iv)).

scopo è stata una priorità sin dall'introduzione dell'Euro come moneta unica.

Il programma Pericle, istituito dalla decisione 2001/923/CE del Consiglio del 17 dicembre 2001, è un programma di scambio, assistenza e formazione per la protezione dell'Euro contro la contraffazione. Con la decisione 2001/924/CE del Consiglio del 17 dicembre 2001 il programma ed i suoi effetti sono stati estesi agli Stati membri dell'UE che non avevano adottato l'Euro come valuta. Successive modifiche a questi atti di base hanno prorogato la durata del programma fino al 31 dicembre 2020. L'attuale programma "Pericle 2020" è specificamente dedicato alla protezione delle banconote e monete in Euro dalla contraffazione ed è stato istituito dal regolamento (UE) n. 331/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014.

Nella sua proposta COM (2018) 369, basata sull'articolo 133 del TFUE, la Commissione propone di continuare il programma Pericle nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2020. La presente proposta prevede una data di applicazione a partire dal 1° gennaio 2021 ed è presentata per un'Unione di 27 Stati membri, in linea con la notifica da parte del Regno Unito della sua intenzione di recedere dall'Unione europea e dall'Euratom sulla base dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea ricevuto dal Consiglio europeo il 29 marzo 2017.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2021-2027 è di 7.700.000 Euro a prezzi correnti. Questo importo è in linea con la proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Il programma ha due obiettivi:

- l'obiettivo generale è prevenire e combattere la contraffazione e le relative frodi, rafforzando così la competitività dell'economia dell'Unione e garantendo la sostenibilità delle finanze pubbliche;

- l'obiettivo specifico è proteggere le banconote e le monete in Euro dalla contraffazione e dalle frodi connesse, sostenendo e integrando le misure intraprese dagli Stati membri e assistendo le autorità nazionali e dell'Unione competenti nei loro sforzi per sviluppare tra loro e con la Commissione uno stretto e regolare cooperazione e uno scambio di migliori pratiche, se del caso, compresi Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Ci sono tre principali azioni ammissibili sostenute dal programma:

- scambio e diffusione di informazioni, in particolare attraverso l'organizzazione di *workshop*, riunioni e seminari, compresa la formazione, tirocini mirati e scambi di personale delle autorità nazionali competenti e altre azioni simili;

- assistenza tecnica, scientifica e operativa. Ciò include la creazione

di: risorse didattiche a livello di Unione (come un manuale della legislazione dell'Unione, bollettini informativi, manuali pratici, glossari e lessici, banche dati); studi pertinenti con una dimensione multidisciplinare e transnazionale, compresa la ricerca su caratteristiche di sicurezza innovative; sviluppo di strumenti e metodi di supporto tecnico per facilitare le azioni di rilevamento a livello di Unione; sostegno alla cooperazione in operazioni che coinvolgono almeno due Stati quando tale sostegno non è disponibile da altri programmi di istituzioni e organismi europei;

– acquisto di attrezzature che saranno utilizzate dalle autorità anticontraffazione specializzate di Paesi terzi per proteggere l'Euro dalla contraffazione.

IL FONDO EUROPEO PER LA DIFESA<sup>81</sup>

“Il nuovo Fondo europeo per la difesa migliorerà la capacità dell'Ue di proteggere i suoi cittadini e renderà l'UE un attore globale più forte”.

In una situazione in cui aumenta l'instabilità geopolitica e nuove minacce, come gli attacchi informatici, oltrepassano le frontiere, l'Unione europea deve assumersi una maggiore responsabilità nella difesa e nella protezione dei suoi cittadini, dei loro valori e del loro stile di vita.

L'Unione europea non può sostituirsi agli Stati membri nei loro sforzi in materia di difesa, ma può incoraggiare la collaborazione tra loro per sviluppare e acquisire le tecnologie e i materiali necessari ad affrontare le sfide comuni nel campo della difesa e della sicurezza.

In tal senso, il Consiglio dell'Ue ha precisato che il nuovo fondo garantirà la partecipazione delle industrie della difesa di tutte le dimensioni – comprese le PMI e le società a media capitalizzazione – a programmi in questo settore in tutta l'Ue, rafforzando e migliorando così l'offerta, la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione nel comparto.

Le nuove regole definiranno anche un quadro chiaro per la partecipazione di Stati ed enti terzi. Per la prima volta, le azioni attuate nell'ambito del Fondo saranno soggette a una valutazione etica da parte della Commissione. Il Fondo, che dovrà ora ricevere il via libera formale dal Parlamento europeo e dal Consiglio, avrà una dotazione finanziaria di 7,9 miliardi di Euro nell'arco temporale che va al dal primo gennaio 2021 al 31 dicembre 2027. Di questi, 2,6 miliardi di Euro saranno destinati alla ricerca e 5,3 miliardi alle azioni di sviluppo.

Il Fondo europeo per la difesa contribuirà all'autonomia strategica dell'Europa nella protezione e nella difesa dei suoi cittadini, oltre a coordinare, integrare e incrementare gli investimenti nazionali nel settore della difesa.

---

81) Fonte: “Commissione europea”. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_it.pdf).

Il Fondo promuoverà la cooperazione tra gli Stati membri nella produzione di tecnologie e materiali per la difesa all'avanguardia e interoperabili, incoraggerà vivamente la partecipazione delle piccole e medie imprese a progetti collaborativi e promuoverà soluzioni innovative pionieristiche.

Il Fondo fungerà da catalizzatore per una base industriale e scientifica innovativa e competitiva in grado di soddisfare le esigenze dell'Europa in materia di difesa con tecnologie e materiali all'avanguardia e pienamente interoperabili.

Per il periodo 2021-2027 la Commissione propone di assegnare al Fondo europeo per la difesa una dotazione di 13 miliardi di Euro, di cui:

- 4,1 miliardi di finanziamenti per la ricerca collaborativa nel settore della difesa per affrontare le minacce emergenti e future alla sicurezza;
- 8,9 miliardi ad integrazione dei contributi nazionali per cofinanziare progetti collaborativi di sviluppo delle capacità.

L'UE diventerà uno dei primi quattro investitori in Europa nella ricerca nel settore della difesa.

Il sostegno del Fondo europeo per la difesa può essere integrato dall'erogazione di un contributo finanziario a titolo del Fondo "InvestEU"<sup>82</sup> a favore del settore della Difesa.

Il Fondo sosterrà progetti collaborativi e competitivi nel settore della difesa lungo l'intero ciclo della ricerca e dello sviluppo per produrre un impatto più incisivo.

## **4.2. Esempio di Euro-progettazione nell'ambito di un finanziamento a "gestione diretta"**

Indipendentemente dal settore e dal programma di finanziamento, ogni proposta progettuale volta ad ottenere fondi diretti dell'Unione dovrà avere come bussola i seguenti 5 principi fondamentali:

- carattere transfrontaliero (avere cioè una dimensione europea e coinvolgere diversi Stati membri);
- cofinanziamento (i finanziamenti non sono infatti mai erogati al 100%, ma prevedono che i promotori contribuiscano in parte con risorse proprie);

---

82) Fonte: "Parlamento europeo", *Nuovo programma per incrementare finanziamenti su crescita e occupazione*, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190109IPR23009/investeu-nuovo-programma-per-finanziamenti-relativi-a-crescita-e-occupazione>.

- divieto di retroattività (il contributo non può essere erogato per attività svolte prima della firma del contratto con la Commissione europea);
- divieto di profitto (le attività del progetto non devono generare profitto per nessuno dei partner del progetto e le uscite e le entrate devono risultare in pareggio);
- divieto di cumulo (un progetto non può essere finanziato, nemmeno in parte, da diverse fonti europee).

L'attività di scrittura di un progetto implica una lettura estremamente attenta del bando e la predisposizione di elementi della proposta che seguono una struttura generale comune, pur variando in funzione del tipo di progetto.

Nell'approcciarsi ad un bando di finanziamento europeo, infatti, bisogna avere ben presente non solo l'idea di progetto che si intende proporre, ma anche le modalità di iscrizione e presentazione, le tempistiche e le linee guida utili a stilare un progetto potenzialmente finanziabile.

Qualsiasi persona fisica o giuridica (ad esempio, azienda, organizzazioni di ricerca, università, organizzazioni non governative, ecc.), che possiede la sostenibilità operativa e finanziaria, può candidarsi per la partecipazione ad un bando, indipendentemente dal luogo di stabilimento o residenza.

Normalmente un progetto viene attuato da un consorzio costituito da partecipanti provenienti da diversi Stati membri dell'Unione europea che hanno come obiettivo quello di aumentare la mobilità, sviluppare nuove conoscenze, trasferire buone prassi oppure rafforzare la dimensione europea.

Un progetto UE può finanziare e sostenere una serie di attività quali creazione di reti, scambi di buone pratiche, accesso transnazionale alle infrastrutture, studi, conferenze, ecc.

Nell'ambito dei programmi tematici possono essere anche finanziati progetti individuali: in questo caso un progetto viene finanziato per sostenere progetti attuati da team di lavoro nazionali o transnazionali; inoltre i progetti europei possono anche finanziare attività di formazione destinate alla rete oppure al personale delle singole istituzioni.

La Commissione europea e i suoi organismi di finanziamento (Direzioni generali) pubblicano inviti a presentare proposte sul Portale finanziamenti e appalti.

Tutti i bandi e le informazioni necessarie sono reperibili sul sito ufficiale della Commissione europea "Funding & tender opportunities - Single Electronic Data Interchange Area"<sup>83</sup>.

È possibile avviare la ricerca selezionando uno dei programmi di

---

83) <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home>.

finanziamento dell'UE elencati nella *home page*, quindi navigare tramite i collegamenti rapidi agli inviti a presentare proposte di un programma specifico.

Gli inviti sono suddivisi in argomenti, implementati da diversi tipi di azioni. Seleziona un argomento per saperne di più sull'opportunità identificata: i documenti relativi all'argomento, la guida e altre istruzioni sono disponibili su una pagina dell'argomento.

Dallo stesso sito, è possibile trovare un partner di progetto in considerazione delle condizioni dell'argomento per valutare la partnership e altri requisiti di ammissibilità di un bando. Attraverso la funzione "Ricerca partner" è possibile, dunque, selezionare un'organizzazione in base al suo profilo o alla sua precedente partecipazione.

Cliccando sul codice di riferimento del finanziamento che interessa, si accede alla pagina con tutta la documentazione relativa a quel bando: data di chiusura (*deadline*), spiegazione del bando (richieste, obiettivi, modalità di e valutazione, criteri di selezione, budget, tempistiche di presentazione dei progetti e delle valutazioni, durata massima del progetto), linee guida economiche, contatti e l'*application form*, cioè lo spazio dove ci si dovrà iscrivere e autenticare per presentare il progetto.

#### **4.2.1. Le diverse fasi di un progetto**

È possibile individuare specifiche e ben determinate fasi fondamentali che devono essere seguite da un qualsiasi soggetto proponente di una progettualità che aspiri ad ottenere sovvenzioni dirette europee.

Nello specifico:

##### *Fase 1 - Idea progetto*

La proposta progettuale deve mirare a fornire una soluzione alla problematica che viene descritta nel bando. Il progetto deve puntare a risolvere un problema di possibile respiro "europeo";

##### *Fase 2 - Individuazione degli obiettivi*

Gli obiettivi del progetto devono rispettare quelli che la Commissione europea e che sono stati definiti nella Strategia europea per il periodo 21/27 e nelle iniziative Faro a questa collegate.

Gli obiettivi devono essere chiari, ben definiti e non eccessivamente ambiziosi (poiché devono essere effettivamente raggiungibili);

##### *Fase 3 - Costituzione del partenariato*

Il partenariato può essere definito come una "relazione di collaborazione" basata sulla convergenza di interessi e finalizzata al conseguimento di obiettivi

congiunti, da cui i singoli soggetti partecipanti traggono indirettamente dei vantaggi.

La costituzione di un buon partenariato rappresenta una parte cruciale del progetto e, in base ad esso, ogni partner assume un ruolo ben definito e fondamentale per la buona riuscita del progetto.

Il partenariato deve essere costituito già nelle fasi iniziali di elaborazione dell'idea progetto: infatti, a partire da questo momento i proponenti devono individuare un soggetto coordinatore (il cosiddetto *applicant/leader*) ed iniziano a collaborare per la stesura del progetto.

Il consorzio tra i partner può essere formalizzato attraverso la firma di un accordo che stabilisce quale è la distribuzione del finanziamento tra i diversi soggetti, in che modo diffondere e utilizzare i risultati del progetto, quali gli accordi in tema di diritti di proprietà intellettuale e come dirimere eventuali controversie interne.

Il consiglio è quello di coinvolgere sia partners con precedente esperienza nella presentazione di progetti comunitari, che partners nuovi non ancora esperti nell'utilizzo di fondi comunitari ma con notevole esperienza nel settore di competenza del progetto.

All'interno del consorzio uno dei partner viene individuato come coordinatore del progetto; solitamente si sceglie come coordinatore un ente/istituzione con precedente esperienza in finanziamenti europei.

Il coordinatore è l'unico soggetto legalmente e finanziariamente responsabile della realizzazione del progetto nei confronti della Commissione poiché:

- gestisce le operazioni finanziarie: riceve il contributo finanziario della Commissione e ne assicura la distribuzione a ciascun partecipante;
- fornisce relazioni e rapporti sullo stato di avanzamento del progetto in cui sono inclusi i dati forniti dai partners;
- aggiorna i registri contabili e conserva la documentazione giustificativa relativa a tutte le spese, le entrate e gli introiti del progetto così come richiesti dalla Commissione.

Gli altri partners collaborano con il coordinatore del progetto in una o più fasi della stesura della proposta e, una volta aggiudicato il progetto, il loro contributo si concretizza nel raggiungimento di uno o più obiettivi del progetto.

La Commissione europea è disponibile e collaborativa nel risolvere eventuali problemi che possono essere sollevati prima della scadenza della presentazione delle domande. Talvolta lo fa attraverso la creazione di un *help desk* per rispondere alle domande rivolte dai potenziali proponenti, e sostiene



la ricerca di partner durante il periodo di apertura dell'invito.

Il numero dei partners varia a seconda del programma di riferimento e nei diversi bandi vengono individuati i possibili proponenti, segnalando se la candidatura è aperta ad enti pubblici, imprese, università, centri di ricerca, enti privati, associazioni senza scopo di lucro, ONG, ecc.

Generalmente i proponenti devono avere la propria sede in uno dei Paesi dell'Unione europea o in Paesi con i quali sono stati firmati accordi bilaterali.

Presentare progetti in partenariato con soggetti con i quali si è già lavorato in precedenza costituisce la strada ideale da percorrere per assicurarsi una gestione scorrevole delle attività;

#### *Fase 4 - Definizione delle attività*

Per raggiungere un obiettivo devono essere definite una serie di attività che devono essere coerenti con l'obiettivo principale e dalle quali devono scaturire dei risultati detti *outputs* o *deliverables* (es. uno studio, un nuovo corso di studi, una ricerca, dati statistici, ecc.).

È importante indicare anche i tempi di realizzazione delle attività che possono essere organizzate attraverso un diagramma di GANTT.

Il diagramma di Gantt può essere costruito partendo da un asse orizzontale – a rappresentazione dell'arco temporale totale del progetto, suddiviso in fasi incrementali (ad esempio, giorni, settimane, mesi) – e da un asse verticale – a rappresentazione delle mansioni o attività che costituiscono il progetto. Il diagramma di Gantt permette così la rappresentazione grafica di un calendario di attività, utile al fine di pianificare, coordinare e tracciare specifiche attività in un progetto dando una chiara illustrazione dello stato d'avanzamento del progetto rappresentato;

#### *Fase 5 - Aggiudicazione, stipula del contratto e accordi tra partner*

Nel caso in cui una proposta venga selezionata, la Commissione europea e il coordinatore si impegnano formalmente a realizzare le attività del progetto attraverso la stipula di un contratto.

Il contratto determina i diritti e gli obblighi dei contraenti, indicando tutte le disposizioni per la realizzazione tecnica e finanziaria dell'azione, ed entra in vigore al momento della firma da parte della Commissione e del coordinatore. La data della firma indica l'inizio del periodo contrattuale durante il quale vengono realizzate le attività ed effettuati gli impegni di spesa.

Il periodo contrattuale è fondamentale anche per stabilire l'eleggibilità delle spese di progetto: solo le spese effettuate in vigenza di contratto possono, infatti, essere oggetto della sovvenzione. Generalmente, i costi della fase precontrattuale non sono rimborsabili dalla Commissione, salvo che lo specifico programma non lo preveda espressamente.



Il coordinatore di progetto, ha il compito di stipulare accordi formali di partenariato per la realizzazione delle attività. Tramite tali accordi viene definita nel dettaglio l'organizzazione del progetto e assegnati ruoli e responsabilità in base alle capacità e all'esperienza di ogni partner.

La pianificazione delle attività già descritta nella proposta progettuale ed inclusa nel contratto con la Commissione viene ora definita in maniera più accurata. Se si è realizzato un buon lavoro in fase di progettazione, sarà proprio il piano di lavoro preparato per la domanda di finanziamento (contenente l'indicazione dei risultati attesi con tempi, compiti e attività necessari per raggiungerli) a costituire la base per l'elaborazione della pianificazione riportata negli accordi tra partner. Infatti, in questa fase il piano di lavoro viene strutturato in modo più preciso e le attività descritte in dettaglio, con riferimento ai tempi e alle effettive risorse umane e finanziarie.

Occorre dedicare molto tempo alla creazione di un partenariato che risulti competitivo e all'interno del quale ciascun soggetto apporti il contributo necessario alla realizzazione delle attività ed il proprio valore aggiunto. La buona riuscita di un progetto dipende prima di tutto da una corretta ed efficace divisione di responsabilità e ruoli all'interno del partenariato: un gruppo motivato nel quale tutti i membri sono ugualmente coinvolti e si sostengono reciprocamente è un fattore determinante per il successo.

Gli accordi tra partner rappresentano uno dei principali strumenti per definire e formalizzare il contributo che i singoli partner portano al progetto. Tali accordi possono essere generici, nella forma di:

- *memorandum di intesa (Memorandum of Understanding - MoU)*: detto anche protocollo d'intenti o lettera d'intenti. È un documento di tipo politico che esprime una convergenza di interessi tra due partner e una reciproca volontà di collaborare senza implicare obblighi di tipo giuridico (non comporta spese). Può essere generalmente stipulato prima dell'aggiudicazione del progetto;

- *protocollo attuativo*: definito anche protocollo esecutivo o accordo specifico (*supplementary agreement*). È necessario procedere alla sua sottoscrizione per l'effettiva realizzazione delle attività previste. In genere si rinvia ai Protocolli attuativi per la descrizione dettagliata delle condizioni concordate tra i partner, nonché per il piano economico e le fonti di finanziamento.

Sia il Memorandum di intesa che il Protocollo attuativo possono a loro volta essere accordi:

- bilaterali: stipulati bilateralmente tra il coordinatore e ogni singolo partner;

– multilaterali: coinvolgono tutti i partner. Questo tipo di accordo facilita i preparativi per il coordinatore, che deve presentare un unico testo.

La presentazione, la valutazione e il controllo sulla gestione dei progetti sono di competenza delle diverse Direzioni Generali (DG) della Commissione europea responsabili delle singole linee finanziarie;

#### *Fase 6 - Finanziamento del progetto*

I contributi UE vengono accordati sempre a fondo perduto. Il finanziamento dell'UE si basa di solito su tre tipi di sovvenzioni:

- rimborso dei costi ammissibili;
- somme forfettarie;
- finanziamenti a tasso fisso.

Questi strumenti finanziari possono essere utilizzati per coprire tutto il contributo finanziario dell'UE in quanto è possibile combinare uno o più schemi di finanziamento. Per la maggior parte dei programmi il metodo preferito è il rimborso dei costi ammissibili. Ad ogni modo, le somme forfettarie e i finanziamenti a tasso fisso sono utilizzati in maniera più ampia nell'ambito dei nuovi programmi.

Il coordinatore prepara periodicamente un resoconto dei costi e dei risultati del progetto su base annuale o biennale alla Commissione. Sulla base di questo la Commissione procede a revisioni periodiche, per verificare che il progetto stia raggiungendo gli obiettivi prefissati e che stia rispettando i criteri formali di finanziamento.

Il finanziamento, erogato in una o più tranches, è assegnato solitamente attraverso un anticipo e un successivo saldo, previa dimostrazione delle spese effettuate. I costi generalmente ammissibili riguardano spese di personale, viaggi, vitto e alloggio e spese riferibili ad attività *soft* (ad esempio, scambi di esperienze e di migliori pratiche, organizzazione di seminari e convegni, studi o progetti di animazione territoriale). Solo eccezionalmente vengono ammessi costi per strutture o attrezzature.

La sovvenzione accordata ai partner del progetto è un contributo a fondo perduto che generalmente varia da un minimo del 35% ad un massimo del 100% (in casi limitati) dei costi totali. È quindi necessario un cofinanziamento con risorse proprie del beneficiario, di fondi nazionali oppure di sponsor privati. Il cofinanziamento deve essere sempre documentato adeguatamente;

#### *Fase 7 - Informazione e visibilità del progetto*

I progetti co-finanziati dall'UE devono dare visibilità all'attività dell'Unione europea. Tutte le attività di comunicazione, siti web, pubblicazioni, conferenze e seminari devono indicare che quella attività è stata co-finanziata dall'Unione europea.

All'interno delle proposte di progetto è quindi importante definire la strategia di comunicazione e disseminazione per far conoscere i risultati del progetto ai cittadini europei, essendo questi i principali contributori dei finanziamenti europei e quindi, in quanto tali, hanno il diritto di conoscere in che modo vengono utilizzati i fondi europei per lo sviluppo socio-economico dei territori.

La strategia deve mirare a definire la struttura ed il contenuto dei messaggi da veicolare, a quali segmenti di popolazione sia più utile inviarli e quali siano i mezzi migliori per poterlo fare.

La strategia di comunicazione ha lo scopo di individuare alcuni fattori chiave:

- *cosa*: definire cosa comunicare, i messaggi e i prodotti;
- *a chi*: identificare i target group per la disseminazione;
- *perchè*: definire gli scopi della disseminazione;
- *come*: definire il metodo della disseminazione;
- *quando*: definire i momenti più opportuni per il raggiungimento

degli obiettivi di disseminazione.

La strategia di comunicazione deve puntare a dare un'immagine coordinata del progetto, individuare i destinatari e i messaggi chiave e provvedere alla segmentazione della comunicazione in relazione ai destinatari e ai contenuti dei messaggi chiave, individuando i media da utilizzare.

La strategia di comunicazione deve diffondere le informazioni relative ai risultati e ai prodotti che il progetto intende realizzare.

Deve quindi perseguire i seguenti obiettivi:

- diffondere informazioni sia sul progetto in generale sia su attività e prodotti specifici sviluppati all'interno di esso, evidenziandone il valore aggiunto e l'innovatività;
- aumentare la consapevolezza circa l'importanza del progetto per i territori da questo interessati;
- rafforzare ed ampliare il coinvolgimento e la partecipazione dei gruppi target;
- facilitare e rafforzare i rapporti tra i partners del progetto al fine di raggiungere i risultati previsti;
- fornire un "brand" al progetto, ovvero un'immagine identificativa che diventi familiare e dunque facilmente ed immediatamente riconosciuta;
- pubblicizzare il finanziamento della Commissione europea e cosa essa sta facendo per lo sviluppo dei territori e dei cittadini.

I destinatari individuati per le attività di comunicazione e disseminazione, afferiscono principalmente a quattro macro settori di interesse, ovvero:

- istituzionale;

- del pubblico specializzato;
- dell’opinione pubblica
- dei media.

Il settore istituzionale include gli interlocutori a livello regionale, nazionale ed europeo del progetto, i quali necessitano di un costante aggiornamento rispetto alle fasi di realizzazione dello stesso. In particolare, la Commissione europea necessita di comunicazioni che siano in grado di render conto del positivo investimento effettuato nel finanziamento del progetto.

Con “pubblico specializzato” si intende identificare i partners del progetto ma anche gli stakeholders che da più da vicino avanzano interessi qualificati sulle azioni di progetto, o che sono comunque in grado di valutarne gli effetti in termini tecnici ed economici.

Nel settore dell’opinione pubblica si identificano tutte quelle persone che non hanno un interesse diretto ai risultati di progetto, ma che possono comunque trarre vantaggio da esso in termini di qualità di vita, di opportunità per il territorio, ad esempio di prestigio della propria città.

Infine, i media sono strategicamente importanti in quanto sono in grado di amplificare le comunicazioni a loro indirizzate, dando forte risonanza alle azioni di progetto.

Allo scopo di rendere efficace la comunicazione, si ritiene che i messaggi chiave debbano essere scelti e trasmessi tenendo in considerazione alcuni fattori determinanti, tra cui:

- l’identificazione dei bisogni comunicativi di chi li riceverà:
- chi riceverà il messaggio (individuo/organizzazione);
- cosa hanno bisogno di sapere riguardo al progetto;
- in che modo il messaggio può essere inviato in modo chiaro e conciso, così che venga ben recepito e possa produrre gli effetti desiderati.

Bisogna fare in modo che il giusto messaggio arrivi al giusto ricevente. È inoltre importante creare delle aspettative realistiche, in fase di lancio del progetto, rispetto ai risultati attesi, nonché gestire poi tali aspettative lungo tutto il corso progettuale, anche con messaggi ripetuti, così da mantenere alta l’attenzione del pubblico e delle istituzioni sulle azioni di progetto ed incidere sulla consapevolezza delle problematiche affrontate dal progetto.

È consigliato, infine, in fase di realizzazione delle attività di comunicazione, di evitare l’uso discriminatorio di terminologia tecnica e burocratica e delle abbreviazioni.

Come precisato in precedenza, la scelta di un titolo e acronimo del progetto è obbligatorio e viene richiesto in genere nella parte iniziale del formulario.

È importante poi creare anche un logo del progetto che lo renda immediatamente identificabile al pubblico.

In tutti i materiali *on-line* e a stampa va poi indicato che il progetto è co-finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma (e va quindi indicato il nome del programma ad esempio Erasmus+) e vai poi affiancato al logo del progetto anche il logo contenente la bandiera dell'Unione europea.



La politica di coesione sociale, anche con riferimento alla programmazione 2014-2020, fa registrare, a livello europeo, un ritardo nell'utilizzazione dei fondi messi a disposizione degli Stati, ritardo che, giunti ormai alla conclusione del ciclo settennale, appare incolmabile, pur considerando le possibilità di far slittare la certificazione delle spese al 31 dicembre 2023, in ragione della regola N+3.

Sul punto, la Corte dei conti europea, nella *“Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019”*, presentata il 10 novembre 2020, aveva già evidenziato come, per quanto riguarda l'assorbimento dei Fondi strutturali europei, era emersa con evidenza, nel penultimo anno della Programmazione 2014-2020, il basso livello di finanziamenti erogati (pari al 40%, vale a dire 264 miliardi sui 640 complessivamente previsti, percentuale peraltro più bassa del tasso medio di assorbimento del 2012, il penultimo anno del precedente bilancio 2007-2013, allorquando era stato registrato un utilizzo del 46% del *budget* totale).

A quella che ormai si può definire la “regola del ritardo”, non sfugge certamente l'Italia, che – nelle tabelle della Corte dei conti europea – occupa il penultimo posto con il 30,7% di spesa (al 2019), davanti solo alla Croazia (il nostro Paese era già in fondo alla classifica nel precedente settennato).

Anche la Corte dei conti italiana, nella *“Relazione annuale 2019 - Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali programmatori e di gestione”* ha sottolineato come l'Italia rappresenti da sempre un “sorvegliato speciale” per quanto riguarda l'impiego dei fondi europei. In particolare, osserva sempre la Corte, per il periodo di Programmazione 2014-2020, nonostante l'esordio di importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, il nostro Paese si è presentato nel 2019 *“... con un quadro generale di ritardo, che, alla fine del sesto anno, rischia di diventare preoccupante”*.

In tale contesto, anche il PON “Legalità”, al pari degli altri Programmi operativi, fa registrare il mancato utilizzo di una significativa quota di risorse disponibili. In merito, pur considerando alcuni elementi esogeni legati per esempio alle riprogrammazioni del Programma che ha visto quasi raddoppiare la propria dotazione finanziaria negli ultimi due anni del ciclo settennale, si può senza dubbio ritenere che alcune criticità rilevate soprattutto nel sistema di *governance* (delle quali si è già parlato in maniera più approfondita) abbiano inciso negativamente sullo sviluppo del Programma, non tanto in

termini di progettualità ammesse a finanziamento, quanto di interventi in concreto attuati e rendicontati alla Commissione europea.

Ne consegue la necessità di apportare correttivi in vista della nuova Programmazione settennale (con uno sguardo attento al concomitante impegno legato alla gestione dei fondi del *Recovery plan*), che consentano di colmare, per quanto possibile, il divario sinora registrato tra fondi disponibili e risorse spese, tenendo presente che, come detto, appare paradossale rilevare, da un lato, richieste di interventi tesi al ripristino della legalità e all'inclusione sociale che provengono da territori particolarmente sensibili del Sud Italia e, dall'altro, disponibilità di risorse che, soprattutto in quelle aree, non vengono sfruttate, spesso per minore capacità amministrativa, sia quantitativa (organici) che qualitativa (competenze tecniche), se non peggio per la scarsa volontà di affrontare procedure amministrativamente complesse, che – come già evidenziato – andrebbero comunque semplificate.

In ottica futura, l'analisi della documentazione relativa alla candidatura del Ministero dell'interno al Programma operativo 2021-2027, ha permesso di rilevare come la nuova programmazione è fortemente sviluppata lungo la direttrice dell'obiettivo 1 "Europa più intelligente", che favorisce il tema della sicurezza attraverso la digitalizzazione.

Al riguardo, ad eccezione di alcune azioni sul tema della *cybersecurity* e web sicuro, l'elaborato ha potuto mettere in luce come la prossima programmazione presenta orizzonti di assoluta continuità con il PON legalità 2014-2020, dando ampio spazio a quelle progettualità degli assi più performanti, in ragione della loro "rapida cantierabilità".

Occorre evidenziare che lo sviluppo di progettualità in linea con quanto definito dalla programmazione 2014-2020 dovrà essere favorito da esigenze di semplificazione, snellimento procedurale e non solo. Tutto ciò trova giustificazione nel fatto che ripresentare progettualità già intraprese nella precedente programmazione, offre la possibilità di accorciare notevolmente i tempi per raggiungere l'esecutività del progetto. Ma abbiamo rilevato come tale scelta va letta, altresì, nel più ampio contesto in cui le procedure negoziali si stanno svolgendo. È ormai certo che il futuro Programma nazionale troverà operatività, così come già avvenuto per la programmazione 2014-2020, con un significativo ritardo rispetto all'inizio del nuovo ciclo di programmazione.

Se, allora, per dare immediata operatività al futuro Programma occorre recuperare quello che risulta "già cantierabile" della precedente, ne discende che i contenuti del nuovo PON del Ministero dell'interno saranno condizionati, ancora una volta, dai ritardi con cui le programmazioni dei fondi strutturali sono solite partire. Tale contesto, però, rischia di definire progettualità, avviate



nel corso della precedente programmazione, che prescindono, però, dal cambiamento di scenario e dalle priorità che l'affermazione della pandemia da Covid-19 ha imposto.

In relazione a quest'ultimo profilo, si è ritenuto di adottare un approccio propositivo, per migliorare la pianificazione, le procedure e la definizione azioni di finanziamento dei fondi strutturali UE. In particolar modo, c'è la consapevolezza di voler avvalersi della stagione storica che il Dipartimento della pubblica sicurezza sta vivendo sotto il profilo della ridefinizione del suo impianto organizzativo, per istituzionalizzare un tavolo permanente interforze di coordinamento e pianificazione delle progettualità di spese con fondi strutturali.

Tale iniziativa potrebbe essere letta come l'opportunità per sistematizzare il confronto tra le forze di polizia sulle esigenze e le progettualità da avanzare, omogenizzando i progetti e rimuovere buona parte del rischio della loro frammentazione. Questo approccio favorirebbe il perfezionamento e l'accrescimento del *know-how* delle singole Amministrazioni sul tema, incrementando le opportunità per la presentazione di progetti sempre più strategici e di lungo respiro.

Così facendo, si potrebbe iniziare ad avviare Programmi operativi con maggior vocazione al finanziamento delle progettualità delle forze di polizia e meno verso enti locali e del partenariato.

Le forze di polizia devono, infatti, imparare dall'esperienza acquisita nelle vecchie programmazioni, riflettendo sulle loro criticità, investire nella conoscenza tecnica e favorire la sistematicità del confronto per elevare gli standard qualitativi delle progettualità presentate. Un approccio che consentirebbe di smussare il carattere di trasversalità del concetto di sicurezza per ricondurlo più fortemente nell'alveo dei programmi operativi a guida del Ministero dell'interno, che si troveranno, quindi, più facilmente a rafforzare il finanziamento dei progetti di chi direttamente, in prima linea, concorre a garantire la sicurezza delle comunità.

In tale ambito, il presente elaborato ha inteso suggerire, altresì, la strategica necessità di implementare, in futuro, anche le capacità delle singole forze di polizia, non solo a livello centrale ma anche in sede locale, di drenare le fondamentali risorse per così dire "aggiuntive" messe a disposizione dall'UE in sede di programmazione finanziaria a "gestione diretta".

Questa, a ben vedere, ben può costituire importante volano per l'ideazione e lo sviluppo di progettualità aventi respiro transnazionale, specie a favore di quelle autorità territoriali che, per loro natura, hanno prospettive d'azione che si rivolgono al di là dei confini statali e, quindi, possono trovare importanti riverberi operativi in altri Stati membri.

Tali azioni strategiche, infatti, non possono non tener conto delle più attuali tendenze dei fenomeni illeciti posti in essere da una criminalità che assume sempre più carattere trans-nazionale e, quindi, pone in essere le proprie attività attraverso modus-operandi che possono (e devono) essere utilmente aggrediti dalle forze di polizia solo attraverso schemi di collaborazione che, appunto, abbiano lo stesso carattere “internazionale”.

Non a caso, infatti, le progettualità che intendano essere finanziate dai fondi diretti dell’Unione non possono prescindere proprio da tali caratteristiche di transnazionalità e cooperazione tra tutti i soggetti che ne prendono parte.

E questo vale particolarmente per l’Italia che, per tradizione storica e posizionamento geografico, non può assolutamente prescindere da Amministrazioni (e, quindi, in particolare, forze di polizia) che sappiano predisporre valide progettualità europee unitamente a collaterali di altri Paesi, specie di territori limitrofi e strategici quali, ad esempio, l’area balcanica e mediterranea più in generale.

In tal senso, per quanto di diretto e specifico interesse del quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali, ovvero una delle aree di maggiore e più strategica importanza internazionale per l’Italia, si è avuto modo di sottolineare, nel presente elaborato, come esso debba essere sempre più ampliato per attrarre e coordinare ulteriormente gli investimenti dei donatori bilaterali e delle istituzioni finanziarie internazionali.

Occorrerà, in merito:

- integrare ulteriormente i Balcani occidentali nelle attuali reti di conoscenza dell’UE e sostenere lo sviluppo di capacità di ricerca e innovazione per una partecipazione efficace ai programmi quadro dell’Unione stessa;

- rafforzare le misure a sostegno dello sviluppo del settore della pubblica sicurezza, compreso un programma a sostegno delle *start-up* in tutta la regione e sostenere gli sforzi volti alla specializzazione intelligente;

- rafforzare ulteriormente l’esercizio del programma di riforma economica avvicinandolo all’attuale semestre europeo per gli Stati membri dell’UE, rafforzando l’assistenza tecnica e integrando ulteriormente le priorità dei programmi di riforma economica e gli orientamenti politici ministeriali nello strumento per la programmazione dell’assistenza preadesione;

- appoggiare le riforme nel settore dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e del buon governo (tematica che rimane, ancora, una questione cruciale per i Balcani occidentali e che costituisce il parametro chiave rispetto al quale le prospettive di questi Paesi saranno giudicate dall’Unione europea).

Il rischio principale che potrebbe influire sul raggiungimento degli obiettivi e dei risultati previsti sono da individuarsi nei gravi ritardi che si

verificano a causa delle limitate risorse finanziarie e umane disponibili per attuare i processi di riforma.

La sfida, dunque, dovrà essere incentrata nel rafforzamento sia della capacità delle autorità albanesi di monitorare i progressi delle riforme e di adottare misure correttive, sia nel coinvolgimento di un monitoraggio indipendente onde raccomandare azioni correttive quali lo sviluppo di capacità aggiuntive o un sostegno finanziario aggiuntivo.



## Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale	<i>Programmazione della Politica di coesione 2021-2027 “Tavolo 1 - Europa più intelligente”. Sintesi degli esiti del confronto partenariale</i>
	<i>Programmazione della Politica di coesione 2021-2027 “Tavolo 4 - Europa più sociale”. Sintesi degli esiti del confronto partenariale</i>
	<i>Programmazione della Politica di coesione 2021-2027 “Tavolo 5 - Europa più vicina al cittadino”. Sintesi degli esiti del confronto partenariale</i>
ANBSC	<i>Rapporto 2011 dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata</i>
Centurelli G.	<i>La nuova programmazione dei fondi strutturali - Il post-2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea, 2020</i>
CNEL	<i>Osservazione e proposte sui fondi strutturali europei: elementi di criticità del sistema Paese-Italia, delibera del 28 novembre 2018</i>
Commissione europea	<i>Annual report on the implementation of IPA II assistance under direct and indirect management Republic of Albania. Submitted by National IPA Coordinator - Date 14/02/2020 - Period covered by the report: 01/01/2019 - 31/12/2019</i>
	<i>Commission implementing decision amending Commission Decision C(2014)5770 of 18.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Albania for the period 2014-2020. Brussels, 3.8.2018, C(2018) 5027 final</i>
	<i>Commission staff working document. Albania 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2020 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 6.10.2020, SWD(2020) 354 final</i>

	<i>Countries insights Key findings of the 2020 Report on Albania. Brussels, 6 October 2020</i>
	<i>Framework Agreement between the Republic of Albania represented by the Government of the Republic of Albania and the European Commission on “The arrangements for implementation of Union Financial Assistance to the Republic of Albania under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)”</i>
	<i>Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020), adopted on 18/08/2014</i>
	<i>Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) 2014-2020. Ref. Ares(2014)571140, 04/03/2014</i>
	<i>Overview - Instrument for Pre-accession Assistance</i>
Corte dei conti europea	<i>Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2019</i>
Corte dei conti italiana	<i>Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea, relativa all’anno 2019</i>
Fondazione “Giacomo Brodolini”	<i>Servizio di verifica di efficacia dell’attuazione del Programma operativo nazionale legalità 2014-2020, Rapporto di valutazione, 9 luglio 2019</i>
Il Sole 24 Ore	<i>Recovery plan Italia, I 47 capitoli per far ripartire il Paese, Il Sole 24 Ore, 2021</i>
Ministero dell’interno	<i>Report dell’Organismo Permanente di Monitoraggio ed Analisi sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafiosa, 1/2020</i>
	<i>Resoconto Comitato di sorveglianza del 14 dicembre 2020</i>
Monti L.	<i>Recovery plan, tra task force e navigator. Luoghi comuni ed errori da evitare, Policy brief 19/2020, LUISS, School of Government</i>
Pelosi G.	<i>A Governi e Ministri la barra dei Piani Nazionali, su Il Sole 24 Ore del 19 gennaio 2021</i>

Presidenza del Consiglio dei Ministri	<i>Piano nazionale di ripresa e resilienza - #next generation Italia. Linee guida della Presidenza del Consiglio</i>
	<i>Relazione annuale 2020 del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura</i>
Salimbeni A.P.	<i>Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE, 2020</i>
Triulzi U.	<i>30 Anni di Politica di Coesione in Italia. Una sfida vinta dalla pubblica amministrazione?, in Rassegna Arma dei Carabinieri, marzo 2018</i>
	<i>Le politiche economiche dell'Unione europea, Mondadori, 2020</i>





## Sitografia

[www.asp.gov.al](http://www.asp.gov.al)  
[www.cdeita.it](http://www.cdeita.it)  
[www.cohesiondata.ec.europa.eu](http://www.cohesiondata.ec.europa.eu)  
[www.consilium.europa.eu//itinfographics/mff2021-2027-ngeu-final/](http://www.consilium.europa.eu//itinfographics/mff2021-2027-ngeu-final/)  
[www.cordis.europa.eu/eu-funding-guide/home\\_en.html](http://www.cordis.europa.eu/eu-funding-guide/home_en.html)  
[www.cordis.europa.eu/home\\_en.html](http://www.cordis.europa.eu/home_en.html)  
[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)  
[www.ec.europa.eu/about/ds\\_it.htm](http://www.ec.europa.eu/about/ds_it.htm)  
[www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/business/doing\\_business\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/business/doing_business_en.pdf)  
[www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/funds\\_rules/pack\\_rules\\_funds\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/funds_rules/pack_rules_funds_en.pdf)  
[www.ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund\\_it.pdf](http://www.ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_it.pdf)  
[www.ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=7847&lang=it](http://www.ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7847&lang=it)  
[www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home](http://www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home)  
[www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/how-to-participate/1/1](http://www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/how-to-participate/1/1)  
[www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies\\_beneficiaries.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_beneficiaries.pdf)  
[www.ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/represent_en.htm)  
[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)  
[www.eeas.europa.eu/delegations/web\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm)  
[www.een.ec.europa.eu](http://www.een.ec.europa.eu)  
[www.eurodesk.it](http://www.eurodesk.it)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
[www.europa.eu/european-union](http://www.europa.eu/european-union)  
[www.europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://www.europa.eu/europedirect/index_en.htm)  
[www.europa.formez.it/content/come-presentare-proposta-progetto-nellambito-finanziamenti-diretti-guida-principianti](http://www.europa.formez.it/content/come-presentare-proposta-progetto-nellambito-finanziamenti-diretti-guida-principianti)  
[www.europa.formez.it/content/guida-come-finanziare-sport-ciclabilita-mobilita-e-turismo-sostenibile-fondi-europei](http://www.europa.formez.it/content/guida-come-finanziare-sport-ciclabilita-mobilita-e-turismo-sostenibile-fondi-europei)  
[www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-eu-anti-fraud-programme](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-eu-anti-fraud-programme)  
[www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-the-euro-against-counterfeiting](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-the-euro-against-counterfeiting)

(pericles-iv)

[www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190109IPR23009/investeu-nuovo-programma-per-finanziamenti-relativi-a-crescita-e-occupazione](http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190109IPR23009/investeu-nuovo-programma-per-finanziamenti-relativi-a-crescita-e-occupazione)

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

[www.mb.gov.al](http://www.mb.gov.al)

[www.opencoesione.gov.it/it](http://www.opencoesione.gov.it/it)

[www.pameca.org.al](http://www.pameca.org.al)

[www.ponlegalità.interno.gov.it](http://www.ponlegalità.interno.gov.it)

[www.ponlegalità.interno.gov.it/progetti/realizzazione-di-un-impianto-di-videosorveglianza-servizio-degli-agglomerati-industriali-di](http://www.ponlegalità.interno.gov.it/progetti/realizzazione-di-un-impianto-di-videosorveglianza-servizio-degli-agglomerati-industriali-di)

[www.ponlegalità.interno.gov.it/progetti/sismatic-sistema-integrato-di-sicurezza-portuale-dell'autorit%C3%A0-del-sistema-portuale-del-mar](http://www.ponlegalità.interno.gov.it/progetti/sismatic-sistema-integrato-di-sicurezza-portuale-dell'autorit%C3%A0-del-sistema-portuale-del-mar)

[www.provincia.bz.it/europa/download/EU-Foerderprogramme\\_IT\\_web-Spept2015.pdf](http://www.provincia.bz.it/europa/download/EU-Foerderprogramme_IT_web-Spept2015.pdf)

[www.punetejashtme.gov.al](http://www.punetejashtme.gov.al)

[www.versohorizoneurope.it](http://www.versohorizoneurope.it)

## AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione.

È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

*Direzione, Redazione e Segreteria:* Piazza di Priscilla, 6  
00199 Roma - Tel. 06/46524260 - 06/46524034

---

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018  
(già registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione  
n. 31195 del 19 marzo 2018

