



Answering
tomorrow's
challenges
today

SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE EX-POST DEL PROGRAMMA NAZIONALE FONDO SICUREZZA INTERNA 2014-2020 A SEGUITO DEL DIFFERIMENTO DEL TERMINE DI AMMISSIBILITÀ DELLA SPESA

Relazione di valutazione ex-post

Dicembre 2024

ENTE COMMITTENTE

Ministero dell'Interno

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Ufficio Relazioni Esterne e Cerimoniale

Segreteria Tecnica - Amministrativa per la Gestione dei Fondi Europei e Programmi Operativi Nazionali

AUTORI

Andrea Ciffolilli, Stefania Sclocco, Marco Pompili (Ecorys)

RINGRAZIAMENTI

Gli autori hanno beneficiato della preziosa collaborazione da parte del Ministero dell'Interno. In particolare, si ringraziano: la dott.ssa Valentina D'Urso, Vice Prefetto, la Segreteria Tecnica Amministrativa per la gestione dei Fondi Europei e Programmi Operativi Nazionali, il dott. Andrea Gioco, il team di Assistenza Tecnica del PN ISF 2014-2020, in particolare la dott.ssa Chiara di Lorenzo, il dott. Andrea Orlando e il dott. Giuseppe Pascalicchio. Si ringraziano inoltre i Beneficiari del PN, per la disponibilità a partecipare alle interviste e a fornire dati puntuali sui progetti finanziati.

AVVERTENZA

Le opinioni espresse in questo documento sono di esclusiva responsabilità degli autori e non rappresentano necessariamente la posizione ufficiale del Ministero dell'Interno.

La riproduzione e la traduzione per scopi non commerciali sono autorizzate, a condizione che sia citata la fonte e che l'editore venga informato in anticipo e riceva una copia.

INDICE

Executive summary.....	1
1. Introduzione e contesto in cui ha operato il PN ISF 2014-2020	7
1.1. Introduzione	7
1.2. Contesto comunitario e nazionale	7
1.3. Quadro normativo.....	13
2. Logica del Programma e approccio metodologico della valutazione	15
2.1. Ricostruzione della logica di intervento.....	15
2.2. Sintesi dell'approccio metodologico e matrice di valutazione.....	18
3. Attuazione finanziaria e fisica.....	22
3.1. Attuazione finanziaria	22
3.2. Avanzamento degli indicatori di monitoraggio.....	24
3.2.1. ISF1 – Police	24
3.2.2. ISF2 – Borders & Visa.....	29
4. Evidenze valutative e casi studio	35
4.1. Evidenze relative al PN	35
4.1.1. Efficacia dell'intervento	35
4.1.2. Efficienza del programma	36
4.1.3. Pertinenza o rilevanza rispetto ai bisogni e loro evoluzione nel tempo	37
4.1.4. Coerenza e complementarità	38
4.1.5. Valore aggiunto comunitario dell'intervento	39
4.1.6. Sostenibilità degli effetti delle operazioni nel medio-lungo termine	40
4.1.7. Semplificazione di procedure e processi	40
4.2. Casi studio e buone pratiche	42
4.2.1. SWOADS – “Stolen Works of Art Detection System”.....	42
4.2.2. Network integrato dell'Arma dei Carabinieri per la balistica forense	48
4.2.3. Potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E.....	53
4.2.4. PASSIM 3 - Primiissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare.....	58
4.2.5. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera e per l'identificazione dei migranti presso gli Hotspots	63

5. Conclusioni, criticità e raccomandazioni	67
6. Allegati.....	72
6.1. Sintesi non tecnica	72
6.2. Catalogo e raccolta dei dati rilevati nel corso delle indagini	72
6.3. Sintesi della valutazione precedente	72

GLOSSARIO

AR	Autorità Responsabile del Programma Nazionale ISF 2014-2020
BMVI	Strumento per il controllo delle frontiere e dei visti (Border Management and Visa Policy Instrument)
CdS	Comitato di sorveglianza
CIPS	Programma "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi per la sicurezza" 2007-2013 (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks Programme)
DG HOME	Direzione Generale Migrazioni e Affari Interni della Commissione Europea (Directorate-General for Migration and Home Affairs)
DPS	Dipartimento della Pubblica Sicurezza
EES	"Entry/Exit System", sistema IT automatizzato per registrare i cittadini di paesi extra-UE in viaggio per un soggiorno di breve durata, ogni volta che attraversano le frontiere esterne.
ETIAS	Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi. L'autorizzazione di viaggio ETIAS è un requisito di ingresso per i cittadini esenti da visto che viaggiano verso uno dei paesi europei.
eu-LISA	Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
EUROSUR	Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (European Border Surveillance System)
EUROPOL	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FAMI	Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
GdL	Gruppo di lavoro
Interpol	Organizzazione internazionale della polizia criminale
ISEC	Programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" 2007-2013 ("Prevention of and fight against Crime")
ISF	Fondo sicurezza interna (Internal Security Fund)
ISF-SGI	Sistema Informativo Gestionale del Programma Nazionale ISF
OS	Obiettivo Specifico
PN	Programma Nazionale ISF 2014-2020
RAE	Relazione Annuale di Esecuzione
Schengen	Area che comprende 27 Stati europei in cui è garantita la libera circolazione di persone. Lo spazio Schengen include 25 dei 27 Stati membri dell'UE, e tutti i membri dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera)
SIS	Il sistema d'informazione Schengen è il sistema di condivisione delle informazioni più vasto e più utilizzato per la sicurezza e la gestione delle frontiere in Europa.
STA	Segreteria Tecnica Amministrativa per la Gestione dei Fondi Europei e dei Programmi Operativi Nazionali
UE	Unione Europea
VIS	Sistema Informativo Visti

Lista Tabelle

Tabella 1. Visti di ingresso in Italia: richiesti e rilasciati, per area geografica tra il 2020 e il 2023	10
Tabella 2. Matrice della valutazione ex-post	19
Tabella 3. Avanzamento finanziario dello strumento ISF 1 - Police per Obiettivo Specifico e Obiettivo Nazionale	23
Tabella 4. Avanzamento finanziario dello strumento ISF 2 - Borders & Visa per Obiettivo Specifico e Obiettivo Nazionale	24
Tabella 5. Avanzamento indicatori del Programma Nazionale - ISF 1 Police	28
Tabella 6. Avanzamento indicatori del Programma Nazionale - ISF 2 Borders & Visa	33
Tabella 7. SWOADS: indicatori di monitoraggio selezionati	43
Tabella 8. Network integrato per la balistica forense: indicatori di monitoraggio selezionati	49
Tabella 9. Prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E: indicatori di monitoraggio selezionati	54
Tabella 10. PASSIM 3: Indicatori di monitoraggio selezionati	59
Tabella 11. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera: indicatori di monitoraggio selezionati	64

Lista Figure

Figura 1. Numero di migranti irregolari sbarcati dal 2019 al 2023, per mese	8
Figura 2. Traffico aereo nel 2023 e variazione rispetto al 2019	8
Figura 3. Andamento merci e passeggeri nei porti italiani negli anni 2019, 2021, 2023 e variazione rispetto al 2019	9
Figura 4. Indice di percezione della corruzione (CPI) in Italia dal 2012 al 2023	11
Figura 5. Logica di intervento del PN ISF 2014-2020 (illustrazione semplificata)	17
Figura 6. Avanzamento finanziario del PN ISF 2014-20	22
Figura 7. Indicatori quantificati relativi all'OS5 - Prevenzione e lotta alla criminalità	26
Figura 8. Indicatori quantificati relativi all'OS6 - Rischi e crisi	27
Figura 9. Indicatori quantificati relativi all'OS1 - Sostegno per una politica comune in materia di visti	30
Figura 10. Indicatori quantificati relativi all'OS2 - Frontiere	32
Figura 11. SWOADS: informazioni essenziali sul progetto	43
Figura 12. Network integrato per la balistica forense: informazioni essenziali sul progetto	48
Figura 13. Prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E: informazioni essenziali sul progetto	54
Figura 14. PASSIM 3: informazioni essenziali sul progetto	59
Figura 15. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera: informazioni essenziali sul progetto	63

Lista Box

Box 1. Quadro normativo di riferimento	14
--	----



Executive summary

Obiettivi della valutazione ex-post

L'obiettivo principale del Servizio di valutazione ex-post del Programma Nazionale Fondo Sicurezza Interna 2014-2020 è stato di fornire un quadro complessivo dell'avanzamento, dei risultati e degli effetti delle azioni finanziate nell'ambito del Fondo, con particolare attenzione agli sviluppi intercorsi tra il precedente periodo valutativo, conclusosi il 31 dicembre 2022, e la data finale di ammissibilità della spesa, fissata al 30 giugno 2024. Tale valutazione si inserisce a conclusione delle progettualità finanziate dal Fondo, in un momento ideale che consente al Valutatore di acquisire una visione completa dei risultati raggiunti durante la Programmazione 2014-2020.

Il Programma è stato analizzato seguendo gli otto criteri di valutazione (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, complementarità, valore aggiunto, sostenibilità, semplificazione) indicati nel capitolato tecnico e rispetto ai quali sono formulate le domande valutative, in linea con il quadro comune di monitoraggio e valutazione istituito dal Regolamento (UE) n.514/2014 (art.55)¹.

Nell'analisi si è tenuto conto degli esiti della precedente valutazione relativa ai 120 progetti ammessi al finanziamento entro il 31 dicembre 2022. Nell'ambito della valutazione sono stati analizzati i trend di una serie di indicatori comuni per la valutazione degli obiettivi specifici (allegato II del Regolamento (UE) n.513/2014² e allegato IV del Regolamento (UE) n.515/2014)³.

La metodologia valutativa si è fondata su un mix di metodi che includono analisi desk della

letteratura valutativa e della documentazione disponibile sui progetti finanziati; analisi statistica dei dati di monitoraggio fisico e finanziario da sistema informativo ISF-SGI; raccolta di dati ed informazioni da fonte primaria, attraverso interviste in profondità ai beneficiari (referenti di progetto e responsabili operativi). Tali interviste sono state utilizzate in modo complementare alle evidenze desk disponibili e per la redazione di alcuni casi studio.

La valutazione ha quindi inteso consultare i beneficiari degli interventi finanziati a valere sul Programma; ha individuato alcune progettualità più rilevanti ed esemplari che meglio interpretano le logiche del Fondo, rappresentando casi di eccellenza e buone pratiche sia a livello nazionale che europeo. Questa analisi ha inteso evidenziare le iniziative di maggiore impatto, offrendo modelli replicabili e di ispirazione per future progettualità, contribuendo al miglioramento continuo delle strategie sostenute dal Fondo. L'analisi ha inoltre identificato, ove possibile e rilevante, le complementarità e sinergie attivate a livello locale, nazionale e internazionale che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Fondo, tra cui il rafforzamento di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Infine, la valutazione trae le conclusioni da questa articolata messe di dati e propone raccomandazioni strategiche utili anche allo sviluppo della programmazione successiva al periodo 2021-2027, fondata sulle lezioni apprese attraverso la valutazione ex post di tutti i progetti finanziati nell'ambito del Fondo 2014-2020. Queste raccomandazioni sono

¹ Regolamento (UE) N. 514/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

² Regolamento (UE) N. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario

per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio.

³ Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE.

destinate a contribuire alla definizione di interventi futuri che possano integrare le migliori pratiche e affrontare le criticità emerse durante il precedente ciclo di programmazione.

Contesto e obiettivi del Programma

Il Programma Nazionale ISF 2014-2020 disponeva di una dotazione finanziaria di circa 607 milioni di euro. La spesa è stata circa 596 milioni, pari al 98,3% del budget. Gli obiettivi del programma sono stati definiti in linea con il quadro normativo dell'Unione Europea, che prevede il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e una gestione integrata delle frontiere esterne. ISF1 - Police ha mirato a prevenire e contrastare la criminalità transfrontaliera attraverso progetti che hanno coinvolto autorità di polizia e di sicurezza. ISF2 - Borders & Visa ha sostenuto lo sviluppo delle infrastrutture e delle risorse necessarie per una gestione efficiente delle frontiere, promuovendo al contempo una politica comune dei visti Schengen per facilitare i movimenti legali, migliorando così la sicurezza e l'accesso controllato.

Il programma è stato attuato in un contesto europeo di crescenti tensioni e sfide, con una sicurezza nazionale influenzata da una maggiore instabilità politica internazionale, dall'aumento dei flussi migratori, e dalla diffusione di minacce legate alla criminalità organizzata e al terrorismo. La posizione geografica dell'Italia, punto di ingresso principale per i flussi migratori nel Mediterraneo, ha imposto al paese una gestione delle frontiere particolarmente attenta, a cui le risorse del PN ISF hanno contribuito favorendo la sorveglianza e la gestione dei flussi in modo coordinato e sicuro.

Risultati ed effetti

Efficacia dell'intervento. La valutazione dell'efficacia ha evidenziato risultati complessivamente positivi. In particolare, ISF1 - Police ha finanziato numerosi progetti volti alla prevenzione dei reati e alla

cooperazione internazionale, rafforzando il contrasto alla criminalità organizzata e migliorando la capacità delle autorità di gestire le crisi e i rischi per la sicurezza. L'azione si è concretizzata nella formazione di personale e nel potenziamento delle strutture, superando alcuni obiettivi stabiliti. ISF2 - Borders & Visa ha raggiunto significativi risultati nel controllo delle frontiere, migliorando le infrastrutture di sorveglianza, aumentando i controlli ai punti di ingresso e rafforzando le competenze tecniche del personale di frontiera. Grazie a questo strumento, l'Italia ha migliorato la gestione dei flussi migratori, implementato sistemi di monitoraggio e reso più efficienti le procedure di visto. Un contributo notevole è stato dato anche alla gestione dei migranti in situazioni di emergenza e all'assistenza in mare, dove il programma ha permesso di rafforzare la sorveglianza aerea e marittima.

Le indagini dirette condotte sui beneficiari dei progetti selezionati come casi studio hanno evidenziato un quadro molto positivo in termini di efficacia. I progetti hanno pienamente raggiunto gli obiettivi prefissati, facilitando per esempio, grazie all'acquisto e allo sviluppo di tecnologie innovative, il rafforzamento della cooperazione europea nella lotta contro il traffico di armi e beni culturali, oltre a potenziare il sistema di controllo delle frontiere esterne. Per esempio, il progetto SWOADS con cui è stato sviluppato un sistema avanzato per l'individuazione delle opere d'arte rubate ha raggiunto una notevole visibilità a livello internazionale, premiato con la "Innovative Police Force Award 2023", ha suscitato l'interesse di EUROPOL, con il potenziale di diventare uno standard europeo. Il progetto PASSIM 3 per la primissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare si è distinto per aver consentito al beneficiario, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, di andare oltre i propri compiti istituzionali grazie al coinvolgimento di personale specializzato (medici, mediatori linguistici) nelle attività di soccorso.

Efficienza nella gestione dei fondi. Il programma è stato gestito in modo efficiente, con un impiego delle risorse in linea con i

budget previsti e l'introduzione di meccanismi di monitoraggio finanziario e fisico che hanno permesso di mantenere sotto controllo i costi e l'avanzamento delle attività. Il PN ISF ha registrato un tasso di assorbimento delle risorse finanziarie pari al 100% per ISF1 e al 98% per ISF2. ISF1 - Police ha mostrato una performance ottimale nel finanziare progetti a un costo ragionevole rispetto ai benefici ottenuti, come testimoniato dalla piena capacità di spesa dell'obiettivo specifico "Prevenzione e lotta alla criminalità". Anche ISF2 - Borders & Visa ha confermato un buon rapporto tra costi e risultati, raggiungendo tassi di spesa vicini al 100% per le principali linee di intervento. Le risorse impiegate sono state proporzionali rispetto ai risultati raggiunti, con un'evidente attenzione all'efficienza, grazie anche a misure preventive che hanno ridotto irregolarità e frodi.

Secondo i beneficiari consultati nell'ambito dei casi studio l'efficienza dei progetti è elevata. Per esempio, il progetto PASSIM 3 è considerato esemplare dal punto di vista dell'efficienza organizzativa, poiché ha consentito un'allocazione flessibile del personale, nonché dei fondi, nelle aree geografiche a seconda delle necessità contingenti, adattando i team di soccorso all'intensità dei flussi migratori. Inoltre, ha permesso di formare team di lavoro estremamente efficienti e coesi. In linea generale, è stato osservato in quasi tutti i casi come l'adozione di soluzioni innovative e l'upgrading della dotazione tecnologica si è riverberata sulla capacità operativa e amministrativa dei beneficiari, contribuendo a rendere i processi e l'organizzazione del lavoro più efficiente.

Pertinenza o rilevanza rispetto ai bisogni. Dalle analisi è emerso un feedback estremamente positivo dei beneficiari sulla capacità dei progetti finanziati dal PN ISF 2014-2020 di rispondere ai bisogni per cui i progetti erano stati concepiti. Il Programma Nazionale ha saputo rispondere efficacemente all'esigenza di acquisire, progettare e aggiornare le strumentazioni

fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Un esempio particolarmente esemplare rispetto alla rilevanza è stato il menzionato PASSIM 3 che ha consentito un'assistenza più adeguata alle necessità sanitarie e di cura dei migranti soccorsi, grazie all'integrazione di un medico, un infermiere e un mediatore culturale-linguistico nei team di soccorso del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto. Inoltre, il Programma Nazionale ha saputo rispondere all'evoluzione dei bisogni nel tempo, adattandosi ai cambiamenti degli equilibri internazionali, come quelli determinati dalla guerra in Ucraina, che hanno generato nuovi bisogni di sicurezza e gestione delle frontiere esterne. Ne è un esempio il progetto "Potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi in ambito CBRN-E", del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, che ha finanziato tra l'altro l'acquisto e il dispiegamento di strumentazioni avanzate per captare potenziali minacce nucleari, come innovativi rilevatori capaci di individuare e monitorare nubi radioattive contenenti prodotti di fissione nucleare.

Coerenza e complementarità. Durante la fase di stesura dei progetti è stata effettuata, quando necessaria, una ricognizione degli interventi con obiettivi analoghi finanziati, sia a livello nazionale che europeo, oltre che all'interno del PN, per prevenire duplicazioni e sovrapposizioni. Tuttavia, per diversi beneficiari che per il loro ruolo possedevano già una conoscenza approfondita del contesto e degli interventi preesistenti, tali ricognizioni non sono risultate necessarie. Le indagini sul campo hanno evidenziato diverse sinergie con attività condotte da altri attori, come il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (per esempio nel caso del menzionato progetto CBRN-E), e con strumenti comunitari come rescEU, adottato dalla Commissione Europea per la protezione dai disastri e la gestione dei rischi. Significative complementarità sono state riscontrate tra operazioni condotte da beneficiari diversi ma finanziati all'interno del

PN. Ad esempio, nell'ambito del progetto PASSIM 3 è stata evidenziata la complementarità con altri progetti del Programma che hanno condotto all'acquisizione o al refitting di mezzi di trasposto marini e aerei utilizzati per il pattugliamento e che quindi hanno condotto a sinergie significative con le attività di prima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare.

Valore aggiunto comunitario, sostenibilità e semplificazione: Il PN ISF ha apportato un valore aggiunto considerevole, favorendo una rapida innovazione tecnologica nelle operazioni di controllo delle frontiere e sostenendo l'Italia nell'integrazione della sua gestione dei visti con gli standard UE. I progetti finanziati hanno introdotto soluzioni che hanno accelerato la capacità tecnologica e migliorato la qualità del servizio di sicurezza e controllo.

I casi studio consentono di affermare con ragionevole certezza che il valore aggiunto del Programma risulta elevato. In generale, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha fornito un contributo essenziale alle attività condotte da tutti i beneficiari intervistati permettendo il raggiungimento dei risultati in tempi notevolmente più celeri rispetto a quanto sarebbe accaduto attraverso fondi ordinari. Inoltre, il programma ha favorito l'adozione di soluzioni innovative e tecnologie avanzate. Un esempio è il sistema IT-HEALTH, finanziato nell'ambito del progetto PASSIM 3, un sistema diagnostico che consente di raccogliere prontamente e condividere dati sullo stato di salute dei migranti in una sorta di cartella clinica elettronica. Anche il progetto SWOADS ha introdotto elementi di innovazione significativi, tra cui l'automazione di attività che in precedenza richiedevano l'intervento manuale degli operatori, come l'identificazione di opere contraffatte su siti di aste e social network. Il progetto 52.5.2, Network integrato dell'Arma dei Carabinieri per la balistica forense ha consentito di implementare sistemi avanzati per l'acquisizione di immagini 3D destinate alla comparazione di bossoli e proiettili che

consentono un livello di precisione più elevato. Infine, in diversi casi come lo stesso progetto PASSIM 3, il supporto del PN ha consentito ai beneficiari persino di andare oltre il proprio mandato, raggiungendo obiettivi che in assenza del sostegno ISF non sarebbero stati possibili con i fondi ordinari. In generale, l'uso della formazione online tramite piattaforme dedicate ha permesso di raggiungere un pubblico ampio e di formare il personale in maniera più rapida ed efficace.

Gli interventi hanno mostrato una sostenibilità significativa, intesa come capacità delle operazioni finanziate di raggiungere risultati ed effetti nel medio-lungo periodo, soprattutto nei processi di sorveglianza e gestione dei confini che resteranno operativi oltre la conclusione del programma. Le attrezzature e le infrastrutture acquisite rappresentano un investimento a lungo termine che, se mantenuto e aggiornato, contribuirà a una sicurezza duratura. Dai casi studio, è emerso come alcuni progetti abbiano generato cambiamenti permanenti – come l'acquisto di tecnologie e strumentazioni – che per loro natura favoriscono effetti di lungo termine degli interventi. In altri casi sono state messe in atto diverse iniziative per assicurare la continuità delle attività e dei relativi risultati nel medio-lungo periodo. Per esempio, nel caso del citato "Network integrato dell'Arma dei Carabinieri per la balistica forense", l'iniziativa è stata concepita in modo da utilizzare le risorse ISF per l'acquisizione della strumentazione innovativa mentre la manutenzione dei sistemi acquisiti è garantita tramite risorse ordinarie del beneficiario. Per la maggior parte delle iniziative esaminate, si prevede un rinnovo o un aggiornamento/upgrading grazie ai fondi 2021-2027 che consentono continuità ed evoluzione nel tempo delle operazioni.

I casi studio realizzati di recente nell'ambito della presente relazione hanno evidenziato come il PN abbia facilitato la gestione operativa e amministrativa dei processi e delle routine negli uffici e nelle squadre che hanno beneficiato dei progetti, contribuendo sia all'automatizzazione di numerose operazioni,

sia alla semplificazione delle procedure, con una riduzione dei tempi di attesa come, per esempio, nel progetto "Implementazione di soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera e per l'Identificazione dei migranti presso gli Hotspots". Infine, alcuni beneficiari hanno evidenziato come il Sistema Informativo ISF-SGI abbia contribuito ad accelerare le fasi di controllo amministrativo e finanziario.

Sfide e Raccomandazioni

Indicatori di monitoraggio e target. La relazione di valutazione evidenzia alcune aree di miglioramento per le future programmazioni. Si raccomanda di integrare gli indicatori attuali con metriche specifiche per catturare più efficacemente i risultati dell'ampio ventaglio di progetti finanziati e monitorare gli effetti a lungo termine, come i miglioramenti organizzativi e le innovazioni apportate, in modo da "rendere giustizia" alla capacità realizzativa e innovativa dell'intervento, e poterla comunicare efficacemente esternamente al ristretto ambito degli addetti ai lavori. Si raccomanda anche di stabilire target più realistici poiché è talvolta emersa una tendenza alla sovrastima di alcuni valori obiettivo che può rendere difficile per l'Amministrazione un'accurata comprensione del tasso di raggiungimento degli obiettivi.

Inoltre, l'analisi suggerisce l'opportunità di consolidare il coordinamento tra le autorità italiane e i partner europei per evitare sovrapposizioni e rafforzare le sinergie tra diversi strumenti finanziari. Per il futuro, una collaborazione più strutturata tra locali, nazionali e internazionali potrebbe rendere le iniziative più sinergiche e ottimizzare l'impiego delle risorse.

Promuovere ulteriormente la sostenibilità di lungo termine dei progetti. Per garantire la continuità delle azioni e dei benefici a lungo termine, è importante prevedere risorse destinate alla manutenzione e all'aggiornamento delle tecnologie e delle

infrastrutture acquisite. Ad esempio, contratti di manutenzione e aggiornamenti tecnologici periodici potrebbero assicurare il funzionamento efficace delle strumentazioni a lungo termine. Si consiglia di incorporare il più possibile nei progetti misure concrete di sostenibilità.

Adozione di tecnologie avanzate per il monitoraggio e la gestione delle crisi.

L'utilizzo di tecnologie innovative, come i sistemi di monitoraggio e ricerca avanzati, la sensoristica per la captazione dei rischi, i dispositivi mobili, i droni etc. hanno dimostrato un alto valore aggiunto nella gestione delle crisi e delle emergenze. Si raccomanda di continuare a esplorare e integrare tali tecnologie per migliorare la capacità di risposta e la resilienza delle autorità alle minacce alla sicurezza interna e internazionale, prestando particolare attenzione all'evoluzione tecnologica ed alle opportunità, oltre che i rischi che potrebbero emergere, per esempio rispetto alla continua evoluzione dell'Intelligenza Artificiale. Progetti come l'implementazione di soluzioni mobili per il controllo delle frontiere e l'identificazione dei migranti presso gli hotspot hanno evidenziato l'importanza di soluzioni tecnologiche mobili. Si consiglia di ampliare ulteriormente queste soluzioni, sfruttando l'automazione e la digitalizzazione per rendere più efficienti le operazioni.

Valutazione periodica e adattamento del programma in base alle esigenze emergenti:

Il contesto di sicurezza è in continua evoluzione, e i programmi futuri dovrebbero essere dotati di una maggiore flessibilità per adattarsi rapidamente a nuove sfide o emergenze, come dimostrato dalla risposta alla pandemia di COVID-19. La creazione di un quadro di valutazione dinamico, che si alimenti anche attraverso studi ad-hoc, e aggiornabile aiuterebbe a calibrare le azioni in modo reattivo e basato sui bisogni emergenti.

Maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale delle attività. In considerazione del fatto che fornire un contributo da parte

delle attività co-finanziate dai fondi UE alla lotta ai cambiamenti climatici e alla salvaguardia ambientale è sempre di più un obiettivo trasversale e pervasivo (si consideri per esempio il Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili a vari fondi tra cui ISF e BVMI), e in considerazione del fatto che alcune minacce alla sicurezza interna e alle frontiere esterne siano direttamente o indirettamente acuite proprio dai cambiamenti climatici, si pensi per esempio ai flussi migratori spinti proprio da tali cambiamenti e alle attività illecite che li accompagnano, pare auspicabile una maggiore attenzione al contenuto “green” dei progetti finanziati. Da un lato i criteri di selezione delle progettualità potrebbero incorporare elementi che consentano di dare priorità, o favoriscano le iniziative che contribuiscono alla riduzione delle emissioni, alle soluzioni più efficienti da un punto di vista energetico, che nel contempo non arrechino danno agli obiettivi ambientali definiti a livello comunitario (regolamento (UE) 2020/852), in coerenza con il PNRR, in relazione all'adattamento ai cambiamenti, all'uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, all'economia circolare, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, alla protezione e ripristino della biodiversità.

Investire ulteriormente nella comunicazione e divulgazione dei risultati e degli impatti. Dai casi studio condotti nell'ambito della presente relazione di valutazione ex-post sono emerse informazioni e risvolti particolarmente interessanti sulla portata innovativa delle iniziative e sul loro valore aggiunto, evidenziate nella relazione con esempi concreti. I dati di monitoraggio non consentono di catturare pienamente questi risultati e quindi non rendono giustizia al programma. Da ciò nasce il suggerimento di promuovere nel futuro una azione comunicativa più capillare e rivolta ad una audience ampia e non tecnica, con iniziative divulgative capaci di promuovere le migliori prassi seguendo un approccio sistemico, come programma nel suo complesso, e non solo individualmente da parte dei singoli

beneficiari e singoli progetti. Ciò può essere fatto anche con maggiore ricorso ai social network, ai workshop ed eventi dimostrativi sul territorio.

In sintesi, le raccomandazioni puntano a un miglioramento della pianificazione, dell'integrazione con altri programmi, della sostenibilità, e della capacità di adattamento del Fondo Sicurezza Interna, al fine di massimizzare l'impatto delle risorse europee e rispondere in modo più efficace alle esigenze di sicurezza e gestione delle frontiere.

In conclusione, il PN ISF 2014-2020 ha raggiunto i suoi obiettivi principali, rafforzando la sicurezza e migliorando la gestione delle frontiere esterne in Italia. Il programma ha dimostrato un'elevata capacità di adattamento alle sfide emergenti e ha consolidato le basi per un'ulteriore integrazione con le politiche di sicurezza dell'Unione Europea. Le iniziative intraprese, efficaci e sostenibili, rappresentano un modello per future programmazioni, evidenziando il ruolo strategico che l'Italia intende mantenere nella protezione delle frontiere europee e nel contrasto alle attività illecite.

1. Introduzione e contesto in cui ha operato il PN ISF 2014-2020

1.1. Introduzione

La presente Relazione di Valutazione Ex-Post fornisce un quadro di sintesi dell'attuazione, dei risultati e dei primi impatti del Programma Nazionale (PN) Fondo Sicurezza Interna (ISF) 2014-2020 e dei due strumenti in cui esso si articola:

- ▶ **ISF1 – Police** diretto a promuovere interventi di cooperazione e coordinamento tra le autorità nazionali degli Stati Membri, di prevenzione e lotta alla criminalità, gestione dei rischi per la sicurezza e delle crisi;
- ▶ **ISF2 – Borders & Visa** diretto a sostenere una politica comune in materia di visti Schengen e la gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE.

La valutazione ex-post ha l'obiettivo, in linea con quanto richiesto nel Capitolato, di presentare gli effetti delle azioni realizzate nell'ambito del PN in considerazione della rideterminazione della dotazione finanziaria e dell'estensione temporale del Programma considerando, in particolare, l'evoluzione registratasi nell'ultimo anno e mezzo di programmazione ossia dal 1° gennaio 2023 al 30 giugno 2024. L'attività valutativa ha esaminato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, la complementarità, la coerenza, il valore aggiunto, la semplificazione e la sostenibilità delle attività progettuali finanziate dal PN.

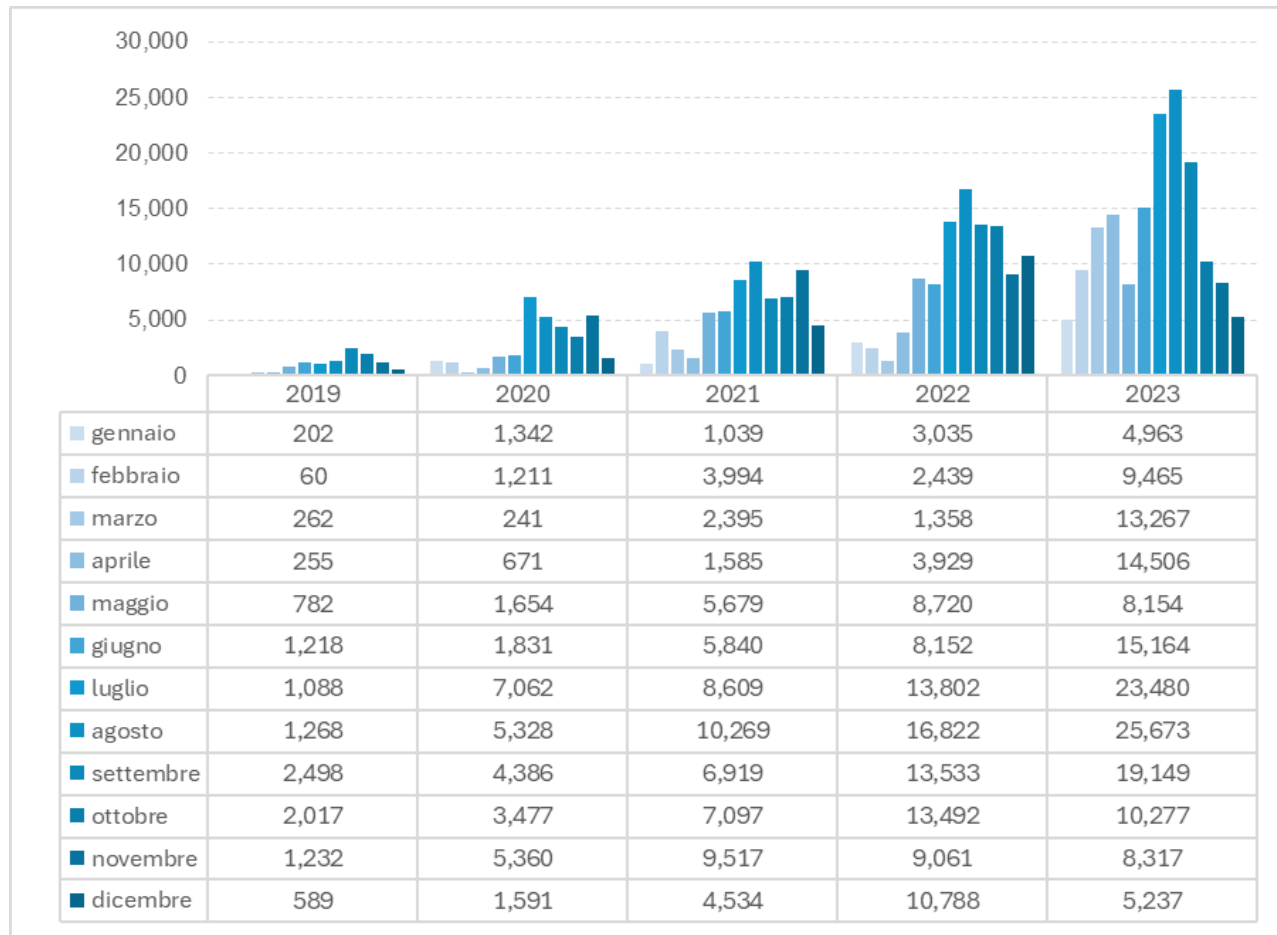
La relazione è strutturata come segue: il primo capitolo, dopo questa introduzione, illustra brevemente il contesto socio-economico comunitario e nazionale relativamente alle aree di intervento del PN e il quadro normativo di riferimento; il secondo capitolo ricostruisce la logica dell'intervento, descrive l'approccio metodologico adottato per il servizio di valutazione e la matrice di valutazione; il terzo capitolo presenta un'analisi dello stato di avanzamento fisico e finanziario del Programma; il quarto capitolo illustra i risultati dell'analisi per ciascun criterio di valutazione, sulla base delle analisi svolte e della precedente valutazione condotta prima dell'estensione della eleggibilità della spesa a giugno 2024. Il capitolo presenta anche cinque casi studio di progetti esemplari approfonditi tra settembre e novembre 2024. Infine, l'ultimo capitolo trae alcune conclusioni relativamente ai risultati ed effetti del Programma e raccomandazioni per le future Programmazioni.

1.2. Contesto comunitario e nazionale

Il Fondo Sicurezza Interna 2014-2020 ha operato in un contesto socioeconomico caratterizzato da sfide complesse e in continua evoluzione. Negli ultimi vent'anni, la sicurezza è diventata una priorità per l'Europa, influenzata da fenomeni globali come la libera circolazione di merci e persone, la trasformazione digitale, i cambiamenti climatici, l'evoluzione demografica e l'instabilità politica esterna. Tali fattori richiedono una gestione coordinata della sicurezza e delle frontiere esterne. L'Italia, per la sua posizione geografica, è fortemente coinvolta nella sorveglianza delle frontiere meridionali dell'UE, con 162 punti di controllo abilitati per i controlli extra-Schengen. Il Paese è uno dei principali punti di transito e destinazione dei flussi migratori lungo le rotte del Mediterraneo, e per questo ha sviluppato un approccio integrato alla gestione delle frontiere esterne, collaborando strettamente con le autorità europee. Questa gestione è diventata ancora più cruciale con

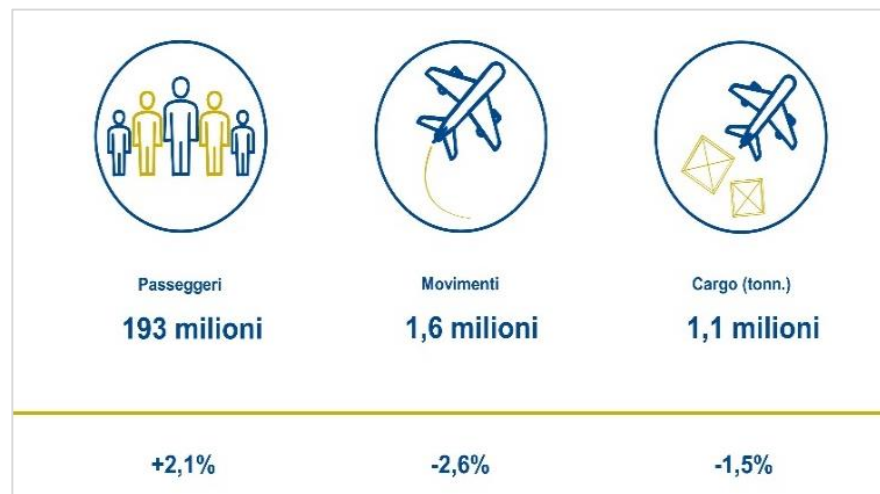
l'aumento dei movimenti migratori, incluso l'afflusso dei profughi dall'Ucraina, richiedendo un rafforzamento delle strategie comunitarie.

Figura 1. Numero di migranti irregolari sbarcati dal 2019 al 2023, per mese



Fonte: Cruscotto statistico Ministero dell'Interno, 2019,2020,2021,2022

Figura 2. Traffico aereo nel 2023 e variazione rispetto al 2019

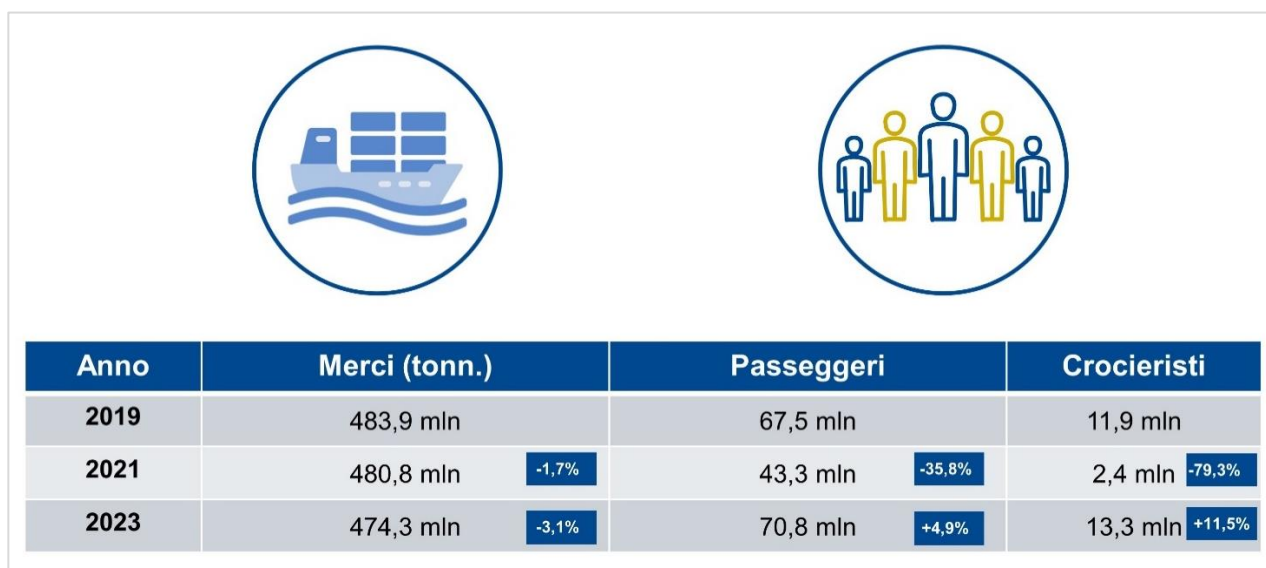


Fonte: Assaeroporti 2024 (<https://assaeroporti.com/statistiche/>)

Dal 2019 al 2023 (Figura 1), i numeri degli sbarchi irregolari in Italia hanno subito variazioni significative, con un aumento notevole nel 2022 (105.131) e 2023 (157.652, +1.274% rispetto al 2019), con un picco nel mese di agosto 2023 che ha registrato un numero di sbarchi pari a 25,673 unità, un aumento del 1.925% rispetto allo stesso mese del 2019 (1,268)⁴. Per quanto riguarda i flussi regolari, essi hanno subito un impatto significativo a causa delle misure restrittive introdotte durante la pandemia, influenzando sia il traffico aeroportuale, Schengen ed extra-Schengen, che il traffico portuale. Infatti, il numero di passeggeri nell'area Schengen è sceso da quasi 200 milioni nel 2019 a 53 milioni nel 2020, una riduzione di quasi il 70% rispetto agli anni precedenti la pandemia, durante i quali si era registrato un trend positivo: +5,8% nel 2018 rispetto al 2017 (+13,2% extra-Schengen) e +10,1% nel 2019 rispetto al 2017 (+24,4% extra-Schengen)⁵. Come mostra la Figura 2, tratta da Assaeroporti, nel 2023 si è osservato un recupero nel numero di passeggeri del trasporto aereo (+2,1%), mentre i movimenti e il trasporto merci rimangono ancora inferiori ai livelli pre-pandemia: rispettivamente -2,6% e -1,5% rispetto al 2019.

Anche il numero di passeggeri regolari nei porti ha subito un drastico calo nel 2020 (-52 % rispetto al 2019) a causa dell'emergenza sanitaria, dopo un trend positivo che aveva visto un incremento dell'8,7% nel 2018, rispetto all'anno precedente, e dell'11,2% nel 2019. Le riduzioni nei flussi causate dalla pandemia sono state comunque superate. Infatti, nel 2023, si è registrato un aumento nella movimentazione dei passeggeri del 4,9% rispetto al 2019, inclusi i crocieristi, che sono cresciuti dell'11,5% rispetto al 2019, superando i livelli pre-pandemia (Figura 3).

Figura 3. Andamento merci e passeggeri nei porti italiani negli anni 2019, 2021, 2023 e variazione rispetto al 2019



Fonte: Elaborazione di Ecorys su Statistiche complessive annuali di Assopporti 2019,2021,2023

Il numero di visti emessi ha altresì registrato un aumento notevole, ad eccezione del 2020 a causa dell'emergenza Covid, evidenziando la necessità di potenziare le competenze degli operatori del settore. La tabella seguente illustra il numero di visti richiesti e concessi dal 2020 al 2023. Tra il 2017 e il 2019, periodo precedente alla crisi sanitaria, erano stati rilasciati, nel complesso, 5,8

⁴ Fonte dati: cruscotto statistico Ministero dell'Interno, 2019, 2020, 2021, 2022.

⁵ Fonte dati: Annuario statistico MAECI, 2020.

milioni di visti su un totale di 6,2 milioni di richieste⁶. Tuttavia, questi numeri sono drasticamente diminuiti nel 2020 e solo nel 2023 hanno mostrato una ripresa, superando il milione, con 1,2 milioni di visti concessi su 1,3 milioni di richieste.

Tabella 1. Visti di ingresso in Italia: richiesti e rilasciati, per area geografica tra il 2020 e il 2023

Area geografica	Visti 2020		Visti 2021		Visti 2022		Visti 2023		Variazione 2020-2023	
	richiesti	rilasciati	richiesti	rilasciati	richiesti	rilasciati	richiesti	rilasciati	richiesti	rilasciati
UE	2,825	2,784	3,670	3,645	6,136	5,981	5,818	5,701	106%	105%
Europa extra UE	142,346	138,846	111,017	107,775	274,005	255,257	345,085	325,150	142%	134%
Americhe	22,934	20,769	36,175	35,197	64,419	59,694	85,094	76,784	271%	270%
Mediterraneo e Medio-oriente	77,684	60,959	81,553	72,152	241,577	209,777	316,968	269,270	308%	342%
Africa sub-sahariana	28,118	21,932	26,858	23,342	83,422	69,899	113,206	94,008	303%	329%
Asia e Oceania	137,624	124,091	83,294	72,629	232,656	208,039	470,188	425,660	242%	243%
Totale	411,531	369,381	342,567	314,740	902,215	808,647	1,336,359	1,196,573	225%	224%

Fonte: Annuario statistico MAECI 2022, 2023

Il traffico di migranti e la gestione delle migrazioni rappresentano una sfida cruciale per l'Europa, come dimostrato da recenti accordi e riforme. Il Memorandum d'intesa firmato il 16 luglio 2023 a Cartagine tra Tunisia e Unione Europea⁷, alla presenza del Presidente del Consiglio italiano, è un esempio significativo di questa centralità. Questo "partenariato strategico" è volto a limitare l'immigrazione clandestina e a combattere il traffico di esseri umani. Già nel 2014, un accordo di cooperazione era stato firmato con la Turchia, con lo scopo di controllare l'immigrazione irregolare a cui sono state allocate significative risorse nel corso degli anni⁸. Più recentemente, il nuovo Patto sulle Migrazioni e Asilo votato dal Parlamento Europeo il 10 aprile 2024⁹ introduce una serie di regole innovative per la gestione delle migrazioni e l'istituzione di un sistema comune di asilo a livello europeo. Il Patto si fonda su quattro pilastri principali: il rafforzamento delle frontiere esterne, l'efficienza delle procedure, la solidarietà tra i paesi membri e l'integrazione della migrazione nelle relazioni internazionali. Le misure previste includono un potenziamento dei controlli alle frontiere, un aggiornamento del database Eurodac¹⁰, l'introduzione di protocolli per le situazioni di crisi, regole chiare per la gestione delle richieste d'asilo, e la promozione di canali legali per l'immigrazione.

L'Italia intende mantenere un ruolo centrale nella gestione delle frontiere esterne dell'UE, promuovendo politiche di partenariato con i paesi di origine e transito dei migranti. Le priorità strategiche includono la tutela delle frontiere marittime, il contrasto alle attività illecite dei trafficanti e il rafforzamento delle capacità di sorveglianza aerea e marittima. L'obiettivo principale è

⁶ Dati di fonte: Annuario statistico MAECI, 2020

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887

⁸ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

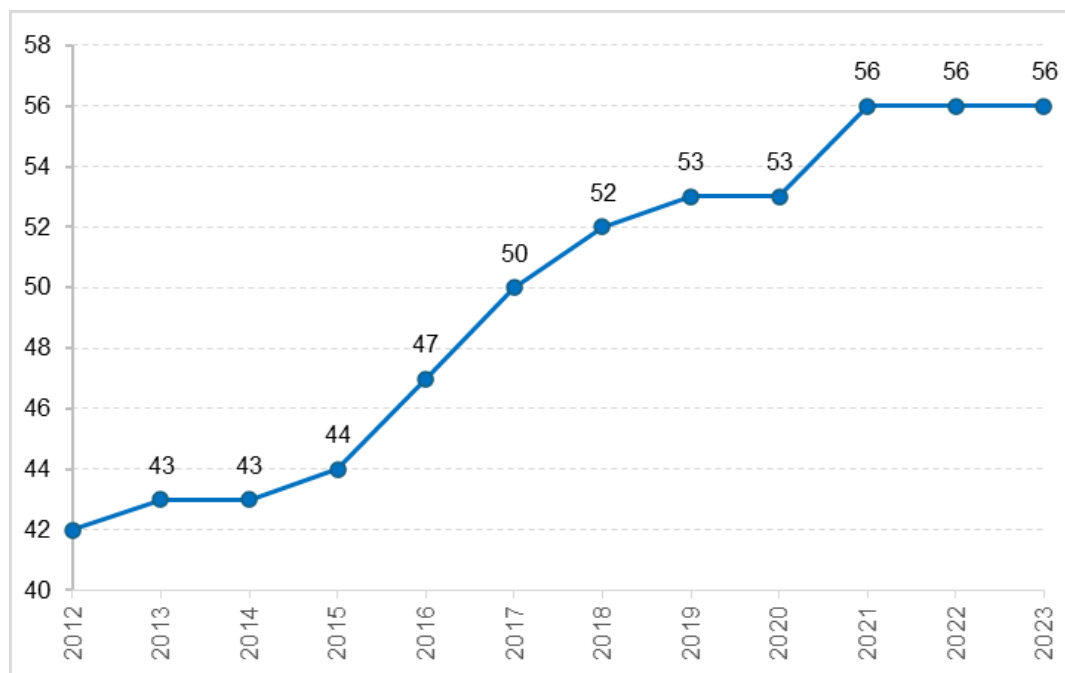
⁹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

¹⁰ European Dactyloscopia (Dattiloscopia europea), è il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione Europea.

migliorare la gestione dell'immigrazione illegale, garantendo al contempo il rispetto delle normative UE e contribuendo al potenziamento di EUROSUR, il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.

Sul piano della sicurezza interna, l'Italia si trova a fronteggiare un complesso insieme di sfide, sia strutturali sia nuove, emerse o aggravatesi nel periodo post-Covid. Tra queste, la criminalità organizzata rappresenta una minaccia crescente, con un aumento dei rischi di infiltrazione nel tessuto economico, accentuati dalla disponibilità di ingenti risorse pubbliche come quelle del PNRR, che potrebbero alimentare fenomeni corruttivi. In questo contesto, il rafforzamento dei controlli e della trasparenza è cruciale, anche in considerazione del grado di percezione della corruzione. L'indice di percezione della corruzione (CPI) è un indicatore che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico in 180 paesi. Viene utilizzato per confrontare e valutare il livello di corruzione percepito a livello globale e classifica i paesi su una scala da 0 (altamente corrotto) a 100 (molto pulito). Nel 2023 l'Italia si è classificata al 42° posto su 180 Paesi e al 20° posto tra i 27 Paesi UE, con un punteggio di 56 su 100¹¹.

Figura 4. Indice di percezione della corruzione (CPI) in Italia dal 2012 al 2023



Fonte: Transparency International 2023 <https://www.transparency.org/en/>

Anche la criminalità cibernetica ha visto un incremento significativo: nel biennio 2020-2021 è stata confermata una crescente pressione degli attacchi informatici contro le infrastrutture del settore pubblico, 69% nel 2021, rispetto al 24% registrato per i soggetti privati. I reati di cybercriminalità hanno continuato a crescere. Particolarmente frequenti sono state le campagne di ransomware¹², disinformazione e attacchi digitali mirati a influenzare l'opinione pubblica, sfruttando la sensibilità

¹¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ita>

¹² Si tratta di un malware informatico che infetta e blocca l'accesso ai dispositivi informatici, richiedendo un riscatto per lo sblocco del sistema.

post COVID-19¹³. Per rafforzare la resilienza cibernetica del Paese, l'Italia ha istituito l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (D.L. 82/2021). Nel 2020, le minacce alla sicurezza sul web sono aumentate (507 rispetto alle 239 del 2019), così come quelle legate al cyberterrorismo, richiedendo l'impiego di risorse per rimuovere gli indirizzi web collegati a piattaforme utilizzate a fini terroristici (ad esempio, propaganda jihadista, estremismo di destra, antagonista e anarchico). A fronte dei rischi di attacchi informatici alle infrastrutture di rete, risulta essenziale investire nell'evoluzione delle capacità operative dei sistemi di comunicazione con tecnologia 5G, potenziare lo scambio di informazioni per sviluppare analisi integrate dei rischi, adottare misure di mitigazione e rafforzare le capacità strategiche nelle indagini digitali.

A queste sfide si aggiungono l'aumento del traffico di stupefacenti, che a seguito di modalità di distribuzione alternative ha comportato l'aumento quantitativo di sostanze sequestrate (54.771 kg nel 2019; 58.827 kg nel 2020)¹⁴, e l'aumento di armi da fuoco sequestrate (nel 2020 +18,5% rispetto al 2019)¹⁵, individuato attraverso nuove tecnologie forensi.

Infine, il traffico di migranti via mare e la tratta di esseri umani rappresentano una sfida strutturale che richiede un'azione di contrasto sistematica. Di fronte a queste minacce, è prioritario rafforzare le politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, come dimostrato dalle consistenti operazioni di sequestro e confisca di beni nel 2020 (10.424 beni per un valore di oltre 1.570 M€ e confiscati 3.496 beni per oltre 1.207 M€)¹⁶.

In considerazione di tale contesto e in continuità con le politiche di investimento sostenute negli ultimi anni, anche grazie al sostegno dei fondi europei, con il PN ISF 2014-2020, si è voluto mettere a disposizione l'esperienza maturata in anni di incessante attività nella gestione delle frontiere esterne e garantire che le attività connesse agli sbarchi si svolgano in sicurezza così come le correlate operazioni di salvataggio (SAR "Search and Rescue"), contribuendo altresì al rafforzamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Reg(UE) 2019/1896). Tra le priorità strategiche vi è stata dunque la tutela delle frontiere marittime e il contrasto alle attività illecite dei trafficanti di migranti, in ragione della condizione di massima esposizione ai flussi di ingresso e transito verso l'UE. In tal senso, si è voluto rafforzare ulteriormente la capacità nazionale nella sorveglianza aerea e marittima onde assicurare la supervisione dello spazio aereo e delle acque territoriali e internazionali, identificazione/verifica dei migranti, attività di ricerca e soccorso che possono intervenire durante le operazioni di sorveglianza a mare. Inoltre, in linea con le raccomandazioni europee, si è voluto intensificare le misure anticorruzione per sostenere la ripresa economica post-pandemia, con un'attenzione particolare all'aumento dei controlli per garantire maggiore trasparenza nel settore pubblico.

In considerazione della dotazione finanziaria del PN ISF 2014-2024, rilevante ma relativamente limitata rispetto alla dimensione dei problemi del contesto, non ci si poteva ragionevolmente attendere che il programma potesse consentire di rimediare in modo permanente alle sfide menzionate, alcune epocali ed in continua evoluzione. Si pensi per esempio alla recente decisione di alcuni paesi europei, Olanda e Norvegia, di sospendere temporaneamente Schengen. Tuttavia, con il PN ci si è posti obiettivi concreti in modo da fornire un contributo sia alla prevenzione della criminalità e dei rischi per la sicurezza, sia relativamente alla gestione delle frontiere esterne. Come emerge dalle analisi svolte, il PN ha, in larga parte raggiunto gli obiettivi che si era prefissato, finanziato progetti efficaci, efficienti in termini di proporzione dei risultati rispetto alle risorse

¹³ Relazione 2021 politica dell'informazione per la sicurezza, Comparto Intelligence, Presidenza del Consiglio dei Ministri (<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/data/cms/posts/707/attachments/42066a82-400d-4b0e-8851-ec2816d61a0c/download?view=true>).

¹⁴ Relazione Annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga 2021, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno (<https://antidroga.interno.gov.it/wp-content/uploads/2021/07/Relazione-Annuale-2021.pdf>)

¹⁵ Compendio della Polizia di Stato – 2020 (<https://www.poliziadistato.it/statics/31/compendio-dati-2021.pdf>)

¹⁶ Fonte dati: ANBSC (Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità)

impiegate, sinergici e complementari tra loro, e fornendo un valore aggiunto significativo non solo finanziario. Per esempio, il programma ha incoraggiato la sperimentazione di soluzioni nuove anche organizzative, e determinato una accelerazione dell'innovazione tecnologica nelle strumentazioni e nei processi, che non si sarebbe verificata, almeno con la stessa rapidità, in assenza del programma. Il programma ha inoltre contribuito significativamente a rafforzare la capacità amministrativa e il capitale conoscitivo degli uffici che in prima linea si occupano di gestire sicurezza e frontiere.

I successivi capitoli 3 e 4 sono quindi dedicati a sintetizzare gli esiti del PN e a rispondere alle domande valutative che hanno guidato l'analisi del valutatore.

1.3. Quadro normativo

Prima di richiamare l'approccio metodologico alla base della presente relazione di valutazione ex-post e di presentare i risultati delle analisi realizzate, è utile riassumere concisamente il quadro normativo in cui si inserisce il programma, soprattutto a beneficio dei lettori che non hanno la stessa familiarità con lo strumento ISF dell'Autorità Responsabile del PN. Questo paragrafo e il box in esso contenuto intendono quindi fornire un quadro telegrafico dell'impianto normativo, su cui peraltro è impostato il servizio di valutazione ex-post.

Il PN Fondo Sicurezza Interna (ISF) 2014-2020 è stato approvato con Decisione della Commissione C(2015)5414 final del 5 agosto 2015, successivamente modificata da diverse decisioni comunitarie¹⁷.

Il servizio di valutazione Ex-Post del PN è stato impostato tenendo conto del quadro normativo di riferimento fornito dal Capitolato tecnico. Il box seguente sintetizza le disposizioni a cui il Valutatore ha fatto riferimento per ricostruire la logica di intervento del Programma e declinare le domande di valutazione elencate nella matrice (si veda il capitolo 2). Le disposizioni elencate nel box includono sia le menzionate decisioni della Commissione europea che i regolamenti ISF e degli altri fondi interessati. Con la nota Ares(2024) 2771110 del 16 aprile 2024, anch'essa citata nel box e avente ad oggetto gli elementi essenziali per la valutazione ex post dei programmi FAMI – ISF negli Stati membri nel 2014-2020, la Commissione europea ha fissato entro il 31 dicembre 2024 il termine per la presentazione dei rapporti di valutazione ex post da parte degli Stati membri.

¹⁷ Decisione C(2017) 6216 final del 18 settembre 2017; decisione C(2017) 7915 final del 1° dicembre 2017; decisione C(2018) 8362 final del 12 dicembre 2018; decisione C(2019) 8657 final del 25 novembre 2019; e decisione C(2020) 5620 final del 13 agosto 2020.

Box 1. Quadro normativo di riferimento

- Regolamento (UE) 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio;
- Regolamento (UE) 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi;
- Regolamento (UE) 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE;
- Regolamento delegato (UE) 2017/207 della Commissione del 3 ottobre 2016 relativo al quadro comune di monitoraggio e valutazione istituito dal regolamento (UE) 514/2014;
- Allegato II al Regolamento delegato (UE) 2017/207 - Elenco dei quesiti di valutazione per le relazioni di valutazione degli Stati membri e della Commissione, di cui agli articoli 56 e 57 del Regolamento (UE) 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e successive modifiche e integrazioni;
- Decisione della Commissione C(2015)5414 final del 5 agosto 2015 con cui è stato approvato il Programma Nazionale Fondo Sicurezza Interna (ISF) 2014-2020;
- Successive modifiche alla Decisione della Commissione C(2015)5414 final, C(2017) 6216 final del 18 settembre 2017, C(2017) 7915 final del 1° dicembre 2017, C(2018) 8362 final del 12 dicembre 2018, C(2019) 8657 final del 25 novembre 2019 e C(2020) 5620 final del 13 agosto 2020, con una rideterminazione della dotazione finanziaria;
- Nota Ares(2021)6364339 del 18 ottobre 2021, con la quale la Commissione europea ha autorizzato l'innalzamento al 75% del cofinanziamento UE dei progetti ammessi a finanziamento a valere sull' OS2 "Frontiere", ON2 "scambio di informazioni" e ON3 "norme comuni dell'Unione", con conseguente rideterminazione finale della dotazione finanziaria;
- Regolamento (UE) 2022/585 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 che modifica i regolamenti (UE) 514/2014, (UE) 516/2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e (UE) 2021/1147 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione;
- Nota Ares(2024) 2771110 del 16 aprile 2024, avente ad oggetto "Note on essential elements of the Member States 2014-2020 ex post evaluation reports of the AMIF-ISF national programmes", con la quale la Commissione europea ha fissato entro il 31 dicembre 2024 il termine di trasmissione della valutazione ex-post, ai sensi dell'art. 57 comma 1, lett. b, del Regolamento (UE) 514/2014, come successivamente modificato dal Regolamento (UE) 585/2022 [art. 1, comma 5, lett. a];
- Regolamento (UE) 1060/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti;
- Regolamento (UE) 1148/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti;
- Regolamento (UE) 1149/2021 del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo Sicurezza interna.

2. Logica del Programma e approccio metodologico della valutazione

2.1. Ricostruzione della logica di intervento

L'approccio metodologico adottato per il servizio di valutazione si basa sulle indicazioni e gli strumenti previsti dai seguenti documenti di riferimento: Capitolato tecnico, linee guida comunitarie "Legiferare Meglio" ("Better Regulation Guidelines"¹⁸), Regolamento (UE) 513/2014, Regolamento (UE) 515/2014 e Regolamento delegato (UE) 2017/207. In particolare, lo strumento n.46 del Toolbox associato alle linee guida "Legiferare meglio" prevede la ricostruzione della "logica di intervento", con l'obiettivo di individuare i collegamenti logici tra gli obiettivi del Programma e le azioni, prima programmate e poi implementate. La logica di intervento offre una rappresentazione delle relazioni tra input, output o realizzazioni, e tra queste ultime e i risultati per arrivare infine agli impatti.

Nel corso della valutazione l'effettivo funzionamento della logica dell'intervento viene ricostruito, attraverso l'analisi delle evidenze raccolte da diverse fonti, e confrontato con i risultati attesi. Questo processo permette di individuare le ragioni e le modalità con cui gli effetti previsti si sono manifestati o meno. Nella figura seguente viene fornita una illustrazione esemplificata della logica dell'intervento del PN ISF 2014-2020, evidenziando non solo gli elementi che caratterizzano le attività e i risultati attesi, ma anche i fattori di contesto che possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi previsti.

In relazione alla strategia del PN e alla conoscenza dei fenomeni legati ai temi della sicurezza e delle frontiere, emergono alcuni aspetti di contesto esterno che è opportuno prendere in considerazione, come evidenziato già nel capitolo precedente: la forte pressione migratoria, soprattutto lungo le frontiere meridionali europee, dove l'Italia è uno dei paesi più esposti; l'emergere di nuove modalità di traffico di stupefacenti, armi e persone a seguito della pandemia di Covid-19; l'aumento dell'uso della digitalizzazione da parte della criminalità organizzata e i relativi rischi; infine, le diverse capacità amministrative, operative e di disponibilità di risorse tra gli attori impegnati nel contrasto alla criminalità.

Il Programma Nazionale ISF 2014-2020, considerando il contesto qui brevemente tratteggiato che riprende il capitolo 1 di questa relazione, ha sostenuto progetti mirati a garantire uno spazio comune di sicurezza, libertà e giustizia all'interno dei confini europei. Tale sostegno si è articolato attraverso i due strumenti finanziari ISF1 – Police e ISF 2 – Borders & Visa. Il primo ha finanziato progettualità focalizzate sull'acquisizione e aggiornamento di tecnologie innovative e sulla formazione del personale in ambito transfrontaliero, con l'obiettivo di rafforzare la capacità dello Stato Membro di prevenire e gestire situazioni emergenziali e di rischi in materia di sicurezza e di contribuire alla lotta alla criminalità. Lo strumento ISF2, si è invece concentrato sul rafforzamento di capacità e strumentazione innovativa nell'ambito del controllo delle frontiere, l'implementazione di percorsi formativi per il personale in materia di visti e frontiere, l'acquisizione e il perfezionamento di strumenti e infrastrutture per la sorveglianza delle frontiere, al fine di favorire una gestione integrata delle frontiere esterne e un allineamento efficace dell'Italia con la politica comune dei visti europea.

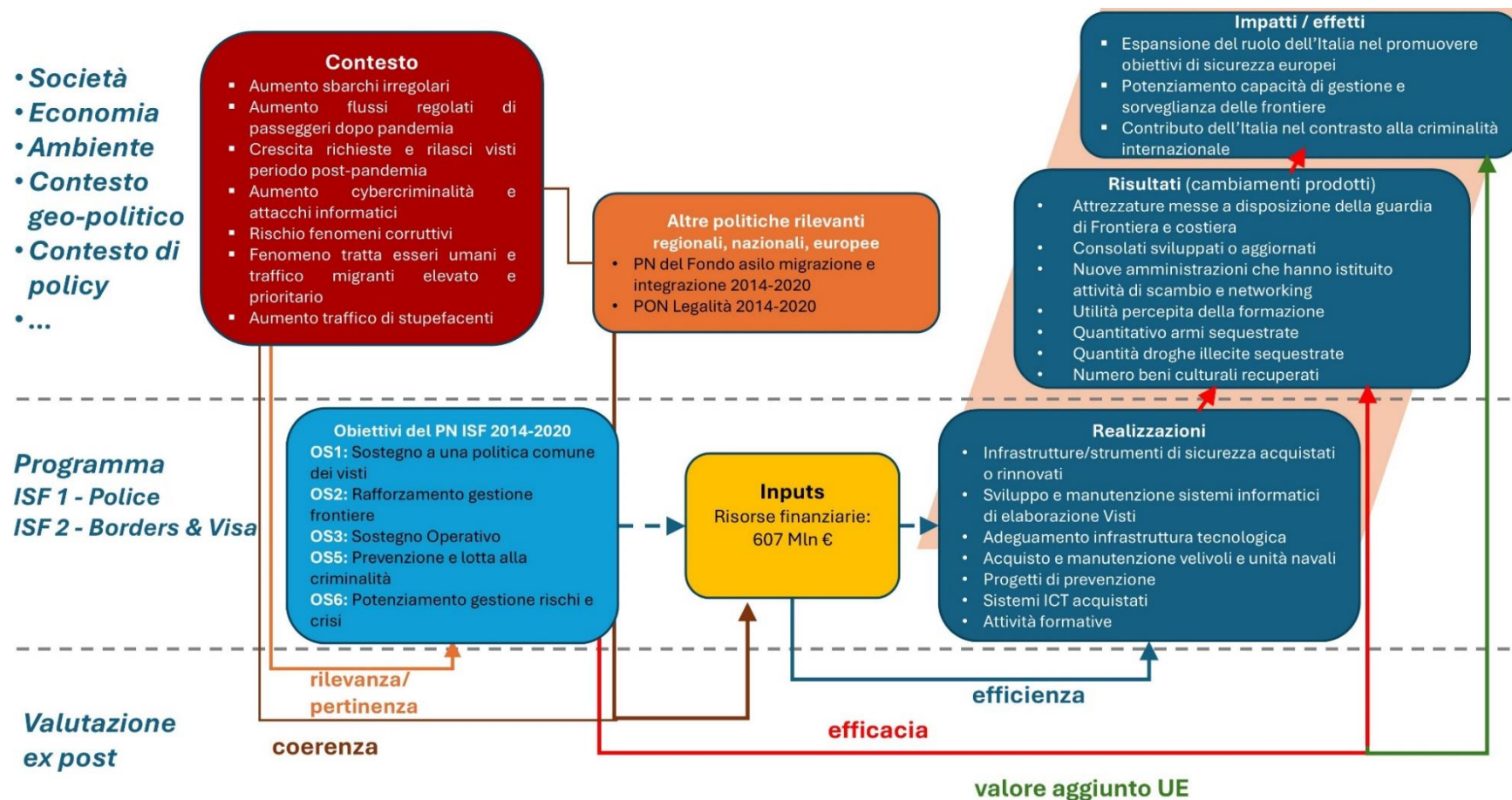
¹⁸ SWD(2021) 305 final: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

In considerazione della logica d'intervento del programma, e tenendo conto dei principali riferimenti europei in materia di valutazione¹⁹, è stato impostato l'approccio valutativo illustrato nella successiva matrice di valutazione che individua, per ogni criterio di valutazione (prima colonna), le domande di valutazione (seconda colonna) a cui la relazione ex-post risponde, gli indicatori da analizzare per verificare il raggiungimento dei risultati attesi (terza colonna), i metodi e le fonti di informazione (quarta colonna).

I criteri di valutazione in cui si articola la matrice di valutazione, rivista in versione definitiva rispetto al Piano del Servizio, sono: Efficacia, Efficienza, Pertinenza, Coerenza e Complementarità, Valore aggiunto, Sostenibilità, Semplificazione. In aggiunta ai criteri valutativi canonici previsti dalle linee guida europee "legiferare meglio" del 2021, coerentemente con quanto previsto dal Capitolato tecnico sono stati considerati anche i criteri di complementarità, sostenibilità e semplificazione, come peraltro indicato nei regolamenti sui principi generali e orizzontali relativi al FAMI e all'ISF (Regolamento 514/2014).

¹⁹ Tra cui il quadro di valutazione e monitoraggio delineato dai documenti di riferimento, le "Better Regulation Guidelines", nonché i regolamenti UE pertinenti (513/2014, 515/2014 e 2017/207), precedentemente citati.

Figura 5. Logica di intervento del PN ISF 2014-2020 (illustrazione semplificata)



Fonte: elaborazione Ecorys Italy

2.2. Sintesi dell'approccio metodologico e matrice di valutazione

Il servizio di valutazione ex-post è stato condotto utilizzando un approccio metodologico misto che integra tecniche qualitative e quantitative, basato su dati provenienti da fonti primarie e secondarie. L'approccio adottato rispetta i requisiti del Capitolato Tecnico e segue gli strumenti di valutazione già applicati nella valutazione ex post dei progetti conclusi entro il 31 dicembre 2022. In questa sezione, è presentata una matrice di valutazione, costruita secondo le citate linee guida "Better Regulation" (Toolbox #46), che definisce i criteri di giudizio, i metodi e le fonti utilizzate per rispondere alle domande di valutazione, in coerenza con il regolamento sui principi orizzontali relativi al FAMI e all'ISF (Regolamento 514/2014).

In sintesi, la valutazione ex post si è avvalsa dei seguenti metodi:

- **Ricostruzione del quadro logico:** descritta al paragrafo 2.2, ha permesso di evidenziare i collegamenti logici tra gli obiettivi del Programma Nazionale ISF, gli interventi finanziati, le realizzazioni, i risultati e gli impatti attesi.
- **Analisi desk dei dati di monitoraggio finanziario e fisico (ISF-SGI):** i dati raccolti attraverso il sistema informativo ISF-SGI dell'Autorità Responsabile sono stati analizzati per ricostruire l'avanzamento fisico e finanziario del Programma Nazionale, nonché per valutare il raggiungimento dei suoi obiettivi rispetto ai criteri stabiliti.
- **Analisi desk dei documenti programmatici e attuativi:** ha permesso di approfondire la logica della programmazione, identificando elementi di complementarità e sinergia con altri strumenti strategici, oltre a rendere disponibili conoscenze acquisite da precedenti indagini e dalla letteratura specialistica.
- **Casi studio:** hanno permesso un'analisi approfondita di alcuni progetti ritenuti particolarmente interessanti e innovativi. I progetti esemplari individuati, delineati successivamente nel paragrafo 4.2 rappresentano modelli virtuosi e potenzialmente replicabili, in grado di ispirare future progettualità. In particolare, per sviluppare i casi studio sono state realizzate 13 interviste in profondità con i beneficiari del Fondo (referenti di progetto e responsabili operativi) finalizzate alla raccolta di dati di dettaglio e all'approfondimento del loro punto di vista in merito ai risultati raggiunti dai progetti finanziati dal PN in relazione ai criteri di valutazione individuati. Questi dati di prima mano sono stati integrati con le informazioni delle schede progettuali presenti su ISF-SGI e con ricerche ad-hoc online.

L'approccio metodologico così delineato ha permesso di condurre una valutazione ex-post rigorosa e completa, basata sulla triangolazione delle summenzionate metodologie, in linea con il precedente servizio di valutazione ex-post e rispettando gli standard di qualità e affidabilità richiesti dal Capitolato Tecnico.

Tabella 2. Matrice della valutazione ex-post

Criterio di Valutazione	Domande valutative	Criteri di giudizio / indicatori	Metodi/Fonti
<p>Efficacia</p> <p>se ed in quale misura gli interventi hanno raggiunto gli obiettivi prefissati; fattori che determinano avanzamento e successo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In che modo il Fondo ha contribuito a sostenere una politica comune in materia di visti per facilitare i viaggi legittimi delle persone? ▪ In che modo ha contribuito a fornire un servizio di elevata qualità ai richiedenti il visto? ▪ In che modo ha contribuito alla conformità all'acquis dell'Unione in termini di sostegno operativo in materia di frontiere e visti? ▪ In che modo ha contribuito ad assicurare parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi? ▪ In che modo ha contribuito a prevenire i reati gravi, transfrontalieri e di criminalità organizzata, compreso il terrorismo? ▪ In che modo ha contribuito a prevenire e contrastare situazioni di crisi? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grado di raggiungimento dei valori obiettivo (es. realizzazioni rispetto ai target e risultati ottenuti in relazione ai visti, al trattamento dei richiedenti, alla prevenzione della criminalità etc.) ▪ Misura in cui gli obiettivi degli interventi sono stati raggiunti, sia rispetto a prima degli interventi, sia (ove rilevante) rispetto a potenziali beneficiari che non hanno ricevuto supporto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ricostruzione del quadro logico del PN ▪ Analisi desk dei dati di monitoraggio finanziario e fisico (ISF-SGI) ▪ Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)
<p>Efficienza</p> <p>se e in quale misura le risorse impiegate sono state usate al meglio e se i costi sono giustificati, proporzionali, in linea con i benefici conseguiti</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In che misura i risultati attesi del Fondo sono stati ottenuti a un costo ragionevole in termini di risorse finanziarie e umane impiegate? ▪ Quali misure sono state adottate per prevenire, individuare e segnalare i casi di frode e altre irregolarità e darvi seguito? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Misura in cui vi è proporzionalità tra costi e benefici degli interventi ▪ Scostamenti tra costi previsti ed effettivamente sostenuti nei vari interventi ▪ Se vi sono state iniziative per prevenire e segnalare irregolarità e in cosa consistono. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ricostruzione del quadro logico del PN ▪ Analisi desk dei dati di monitoraggio finanziario e fisico (ISF-SGI) ▪ Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)

Criterio di Valutazione	Domande valutative	Criteri di giudizio / indicatori	Metodi/Fonti
Pertinenza/rilevanza se gli interventi consentono di rispondere ai bisogni sia attuali che futuri, e se rispondono alle priorità dell'Unione.	<ul style="list-style-type: none"> Gli obiettivi fissati dallo Stato membro nei programmi nazionali rispondevano ai bisogni individuati? 	<ul style="list-style-type: none"> Misura in cui i beneficiari considerano gli interventi in linea con i propri bisogni, se i bisogni sono cambiati durante la programmazione e se il PN è riuscito a tenerne conto adattandosi Misura in cui gli obiettivi degli interventi regionali rispondono alle priorità (e sottointesi bisogni) UE. 	<ul style="list-style-type: none"> Ricostruzione del quadro logico del PN Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)
Coerenza e complementarità (coerenza esterna) Se durante la preparazione dei progetti è stata effettuata una ricognizione di altri interventi nazionali o europei con obiettivi simili e se ne è tenuto conto (anche al fine di evitare sovrapposizioni/duplicazioni). In quale misura vi sono sinergie tra gli interventi finanziati dal PN ed altri interventi nazionali/europei (coerenza interna) Se e in quale misura le differenti linee di intervento o azioni agiscono sinergicamente nell'ambito del programma	<ul style="list-style-type: none"> È stata effettuata una valutazione di altri interventi con obiettivi simili finanziati dall'UE e se ne è tenuto conto durante la fase di programmazione? Sono stati istituiti meccanismi di coordinamento tra il Fondo e altri interventi con obiettivi simili per il periodo di attuazione? È stata effettuata una valutazione di altri interventi finanziati dal PN con obiettivi complementari e se ne è tenuto conto durante la fase di programmazione? Sono stati predisposti meccanismi volti a evitare la sovrapposizione di strumenti finanziari? 	<ul style="list-style-type: none"> Se e in quale misura vi è evidenza di azioni nazionali/UE che hanno obiettivi sovrapponibili a quelli del PN Se vi sono meccanismi di coordinamento tra PN e altri interventi con obiettivi simili e come hanno funzionato Se e in quale misura gli interventi finanziati (sia nell'ambito Police che in quello Visa & Borders) sono complementari tra di loro 	<ul style="list-style-type: none"> Ricostruzione del quadro logico del PN Analisi desk dei documenti programmatici e attuativi Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)
Valore aggiunto	<ul style="list-style-type: none"> Lo Stato membro avrebbe svolto le azioni necessarie per attuare le politiche dell'UE nei settori sostenuti 	<ul style="list-style-type: none"> Se ed in quale misura i risultati degli interventi 	<ul style="list-style-type: none"> Ricostruzione del quadro logico del PN

Criterio di Valutazione	Domande valutative	Criteri di giudizio / indicatori	Metodi/Fonti
se, quanto e come i cambiamenti osservati sono causati dagli interventi ISF o se invece si sarebbero verificati comunque spontaneamente, o grazie ad altre politiche	dal Fondo senza il sostegno finanziario di quest'ultimo?	sarebbero stati raggiunti senza sostegno comunitario. ▪ Se e quali possono essere le conseguenze negative in caso di mancato intervento.	▪ Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)
Sostenibilità Se e in quale misura viene assicurata la continuità delle attività, delle capacità create grazie ai fondi e il permanente soddisfacimento dei bisogni identificati	▪ Quali misure sono state adottate per garantire la continuità delle attività svolte grazie al sostegno operativo?	▪ Se e in quale misura gli interventi sono stati progettati o implementati in modo da assicurare continuità delle attività ▪ Quali sono gli accorgimenti introdotti per assicurare sostenibilità di medio-lungo periodo degli effetti degli interventi.	▪ Ricostruzione del quadro logico del PN ▪ Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi (interviste, casi studio)
Semplificazione Se e come grazie agli interventi del programma sono state introdotte semplificazioni amministrative o procedurali	▪ Le procedure innovative introdotte dal Fondo hanno comportato una semplificazione per i beneficiari del Fondo?	▪ Se vi sono state iniziative innovative per la semplificazione degli interventi e in cosa consistono	▪ Consultazioni dirette con i beneficiari degli interventi e gli uffici ministeriali coinvolti (interviste, casi studio)

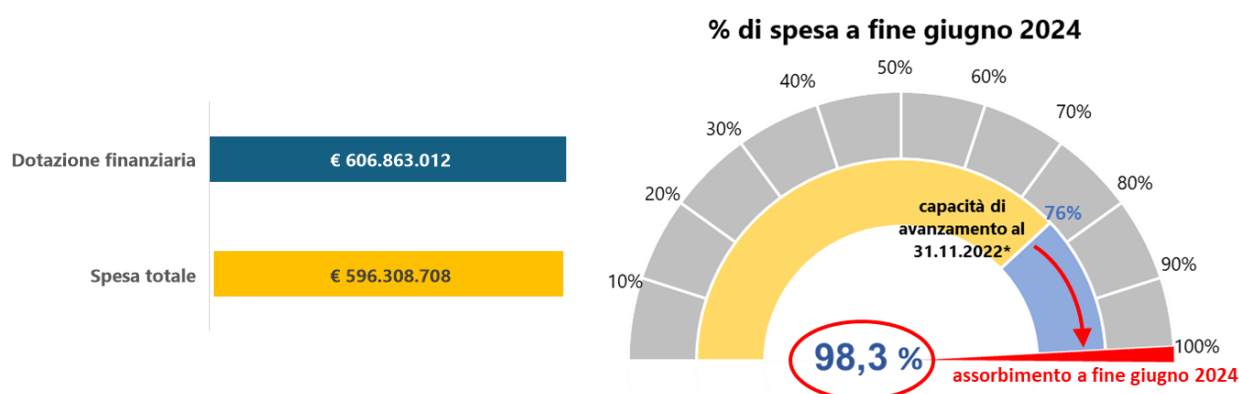
3. Attuazione finanziaria e fisica

Il presente capitolo descrive lo stato di attuazione finanziario e fisico degli strumenti in cui si articola il PN ISF 2014-2020 (ISF1 – Police, ISF2 – Borders & Visa) e dei rispettivi obiettivi specifici. L'analisi si basa sui dati raccolti dal sistema informativo ISF-SGI ed è volta a fornire un quadro aggiornato dello stato di avanzamento del PN, nonché dell'efficacia realizzativa. I dati coprono l'intero periodo di eleggibilità della spesa fino a giugno 2024. Quando le informazioni sull'avanzamento sono disponibili solo ad una data anteriore all'effettiva conclusione del programma, ciò viene espressamente indicato nel testo.

3.1. Attuazione finanziaria

Come viene evidenziato nella seguente figura, il **Programma Nazionale ISF 2014-2020** disponeva di una dotazione finanziaria di euro 606.863.011,91. La spesa è stata pari a euro 596.308.707,71 €, pari al 98,3% del budget, il che indica un'ottima capacità di assorbimento²⁰.

Figura 6. Avanzamento finanziario del PN ISF 2014-20



*nota: la capacità di avanzamento al 31.11.2022 è tratta dalla precedente valutazione ex-post del PN, ultimata a marzo 2023. Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-SGI al 30/06/2024

L'analisi dell'avanzamento finanziario dello strumento **ISF 1 – Police** evidenzia risultati molto positivi. Complessivamente, è stato speso il 100% del budget finale. Guardando ai singoli obiettivi specifici, l'*Obiettivo Specifico 5 – Prevenzione e lotta alla criminalità* ha registrato una capacità di impiego del budget finale del 104%²¹. L'*Obiettivo Specifico 6 – Rischi e crisi* presenta anch'esso una capacità di impiego del budget finale elevata e pari all'81%,

²⁰ La percentuale di spesa del PN è di poco inferiore al 100% per una serie di ragioni: nell'ambito di ISF-BV, sono state maturate economie nell'ambito delle Azioni Specifiche FRONTEX le quali, per la natura del finanziamento (gestione diretta della CE), sono da restituire poiché vincolate, ossia destinate ad una data tematica; nello stesso ambito delle risorse vincolate, non sono giunti da parte dei Beneficiari ulteriori fabbisogni sulla tematica dell'interoperabilità dei sistemi IT europei (EES, ETIAS e SIS); infine, vi sono stati rinvii determinati dall'Agenzia eu-LISA, Ente responsabile dello sviluppo e dell'attuazione dei sistemi menzionati, prevalentemente imputabili a contingenze di carattere amministrativo. Come per le AS Frontex, le risorse non utilizzate saranno restituite alla Commissione alla chiusura definitiva del PN.

²¹ Nei casi in cui il tasso di assorbimento supera la soglia del 100% (ciò avviene per OS5 ON1, OS5 ON2, OS6 ON6), questo è dovuto alla rimodulazione delle risorse tra obiettivi nazionali. Non vi sono limitazioni nella rimodulazione tra ON. Si veda anche il punto 2.1 sulla flessibilità nella nota "Guidance note on the revision of the national programmes under the Home Affairs Funds 2014-2020".

Tabella 3. Avanzamento finanziario dello strumento ISF 1 - Police per Obiettivo Specifico e Obiettivo Nazionale

Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Dotazione (€)	Spesa (€)	% di spesa
Obiettivo Specifico 5 - Prevenzione e lotta alla criminalità	Obiettivo Nazionale 1 - Prevenzione e lotta	48,642,234.18	54,202,828.86	111%
	Obiettivo Nazionale 2 - Scambio di informazioni	43,865,286.50	45,395,360.30	103%
	Obiettivo Nazionale 3 - Formazione	7,308,169.06	5,403,320.68	74%
	Obiettivo Nazionale 4 - Sostegno alle vittime	925,206.16	–	–
	Totale OS5	100,740,895.90	105,001,509.84	104%
Obiettivo Specifico 6 - Rischi e crisi	Obiettivo Nazionale 1 - prevenzione e lotta	1,000,000.00	–	–
	Obiettivo Nazionale 2 - Scambio di informazioni	200,000.00	–	–
	Obiettivo Nazionale 3 - Formazione	1,000,000.00	667,012.71	67%
	Obiettivo Nazionale 5 - Infrastrutture	5,106,000.00	3,483,212.55	68%
	Obiettivo Nazionale 6 - Allarme rapido e crisi	11,994,000.00	12,973,948.02	108%
	Obiettivo Nazionale 7 - Valutazione dei rischi e delle minacce	2,900,000.00	815,212.78	28%
	Totale OS6	22,200,000.00	17,939,386.06	81%
Totale ISF1		122,940,895.90	122,940,895.90	100%

Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

La performance finanziaria dello strumento **ISF 2 – Borders & Visa** è anch'essa molto buona alla data di conclusione del PN. Complessivamente, lo strumento registra un tasso di spesa pari al 98% delle risorse previste dal budget finale, circa 451 milioni di euro su 461 milioni di budget. Tale percentuale raggiunge il 107%²² nel caso dell'*Obiettivo Specifico 3 – Sostegno Operativo*, il 96% nel caso dell'*Obiettivo Specifico 2 -Frontiere* e l'88% nel caso dell'*Obiettivo Specifico 1 – Sostegno a una politica comune dei visti*.

²² Nei casi in cui il tasso di assorbimento supera la soglia del 100% (ciò avviene per OS2 ON2, OS2 ON6, OS3 ON2), questo è dovuto alla rimodulazione delle risorse tra obiettivi nazionali. Non vi sono limitazioni nella rimodulazione tra ON, . Si veda il punto 2.1 sulla flessibilità nella nota "Guidance note on the revision of the national programmes under the Home Affairs Funds 2014-2020".

Tabella 4. Avanzamento finanziario dello strumento ISF 2 - Borders & Visa per Obiettivo Specifico e Obiettivo Nazionale

Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Dotazione (€)	Spesa (€)	% di spesa
Obiettivo Specifico 1 - Sostegno a una politica comune dei visti	Obiettivo Nazionale 1 - Capacità nazionale	17,835,670.64	16,057,984.31	90%
	Obiettivo Nazionale 2 - Acquis dell'Unione	1,046,000.00	629,369.96	60%
	Totale OS1	18,881,670.64	16,687,354.27	88%
Obiettivo Specifico 2 - Frontiere	Obiettivo Nazionale 1 – EUROSUR	46,104,342.00	45,091,213.14	98%
	Obiettivo Nazionale 2 - Scambio di informazioni	10,943,219.64	17,234,127.24	157%
	Obiettivo Nazionale 3 - Norme comuni dell'Unione	10,301,708.59	2,737,288.04	27%
	Obiettivo Nazionale 4 - Acquis dell'Unione	13,275,689.24	11,192,029.80	84%
	Obiettivo Nazionale 5 - Sfide future	21,113,989.00	13,243,964.43	63%
	Obiettivo Nazionale 6 - Capacità nazionale	175,151,158.58	176,033,882.13	101%
	Azioni specifiche 2 - Strumenti Frontex	82,850,000.00	80,389,091.17	97%
	Totale OS2	359,740,107.05	345,921,595.95	96%
Obiettivo Specifico 3 - Sostegno operativo	Obiettivo Nazionale 1 - Sostegno operativo per i visti	211,368.20	210,828.20	100%
	Obiettivo Nazionale 2 - Sostegno operativo alle frontiere	82,395,108.02	88,258,212.36	107%
	Totale OS3	82,606,476.22	88,469,040.56	107%
Totale ISF2		461,228,253.91	451,077,990.78	98%

3.2. Avanzamento degli indicatori di monitoraggio

3.2.1. ISF1 – Police

L'analisi dei dati di monitoraggio sull'avanzamento degli indicatori comuni e specifici, previsti dal Quadro comune di valutazione e monitoraggio per lo strumento ISF 1 – Police, evidenzia uno stato di avanzamento diversificato per entrambi gli Obiettivi Specifici rilevanti. **L'Obiettivo Specifico 5 - Prevenzione e lotta alla criminalità** ha previsto linee d'intervento volte a sostenere azioni di prevenzione e lotta alla criminalità. Il PN ha contribuito in modo significativo a rafforzare la capacità degli Stati membri di contrastare la criminalità e mettere in atto misure per l'identificazione e il

sostegno dei testimoni e delle vittime di reati, come mostrato dall'indicatore "C3 – Numero di progetti nel campo della prevenzione dei reati" che registra un tasso di raggiungimento dell'87% e dall'indicatore "C3.2 - Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati" che ha raggiunto il 95% del valore obiettivo. Invece, l'indicatore "C1 - Numero di squadre investigative comuni e di progetti operativi di EMPACT²³ finanziati dal Fondo" non è stato quantificato in ragione dell'eliminazione di due progettualità che vi concorrevano. Il PN ISF ha contribuito parzialmente allo sviluppo della cooperazione tra le autorità pubbliche degli Stati Membri, come evidenziato dall'indicatore "C4 - Numero di progetti finanziati dal Fondo e finalizzati a migliorare gli scambi d'informazioni tra autorità di polizia concernenti i sistemi di dati, archivi o strumenti di comunicazione di Europol" che presenta un tasso di raggiungimento del 25%²⁴. In merito al contributo del PN allo sviluppo di percorsi formativi sugli obblighi relativi ai diritti umani e alle libertà fondamentali, gli indicatori presentano anche in questo caso un quadro diversificato. L'indicatore "C2.1 – Numero di funzionari delle autorità di contrasto formati su tematiche legate alla dimensione transfrontaliera grazie al supporto del Fondo" ha raggiunto il 50% del valore obiettivo. Al contrario, l'indicatore "C2.2 - Durata della formazione (realizzata) su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo" ha superato ampiamente il valore obiettivo. Questo risultato è dovuto allo svolgimento della formazione tramite la piattaforma e-learning SISFOR²⁵, che ha consentito un ampliamento dell'offerta formativa. Le figure successive illustrano l'avanzamento annuale dal 2014 al 2024 dei singoli indicatori considerati, mettendo in evidenza il progresso rispetto al target di riferimento.

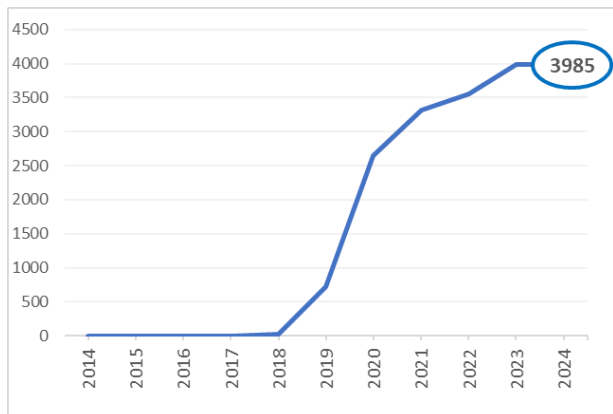
²³ EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) è uno strumento dell'UE per identificare, definire ed affrontare le principali minacce poste all'Unione dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale. Lo strumento prevede misure che vanno dai controlli alle frontiere esterne, alla cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria, alla gestione delle informazioni, all'innovazione, alla formazione.

²⁴ Il tasso di raggiungimento del target dipende anche dal fatto che si è deciso che 4 progetti su 6 realizzati, sulla base di una valutazione congiunta con la CE, non contribuivano pienamente a questo indicatore. Includendo tali interventi nel calcolo, il valore raggiunto si sarebbe attestato a 6 progettualità e, conseguentemente, lo scostamento dal valore obiettivo di Programma, pari a 8, sarebbe più contenuto.

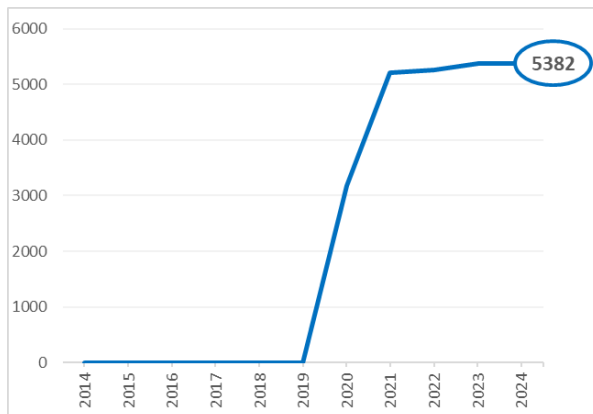
²⁵ SISFOR (Sistema di formazione online delle forze dell'ordine) è una piattaforma e-learning per la formazione professionale ed integrata del personale della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Locale

Figura 7. Indicatori quantificati relativi all'OS5 - Prevenzione e lotta alla criminalità

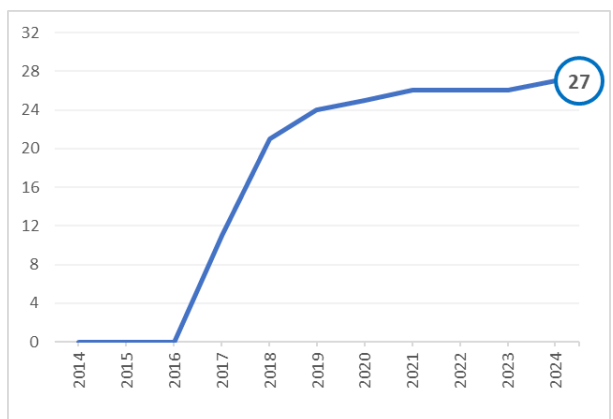
OS5 C2.1 – Numero di funzionari delle autorità di contrasto formati su tematiche legate alla dimensione transfrontaliera



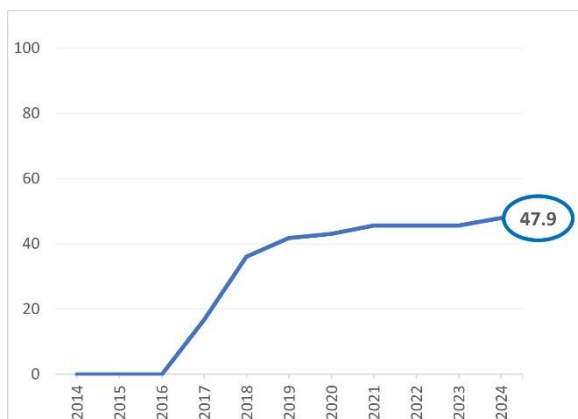
OS5 C2.2 - Durata della formazione (realizzata) su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo



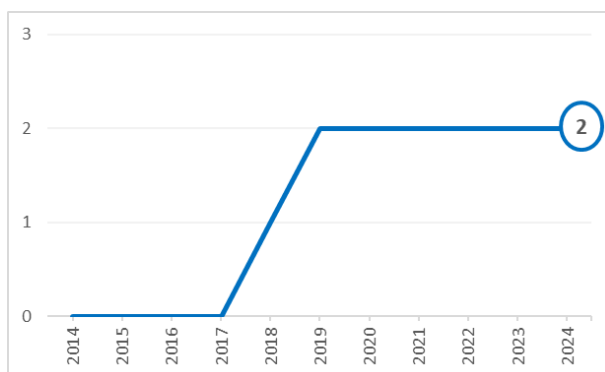
OS5 C3 – Numero di progetti nel campo della prevenzione dei reati



OS5 C3.2 - Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati (milioni di euro)



OS5 C4 - Numero di progetti finanziati finalizzati a migliorare gli scambi d'informazioni tra autorità di polizia su sistemi di dati, archivi o strumenti di comunicazione di Europol



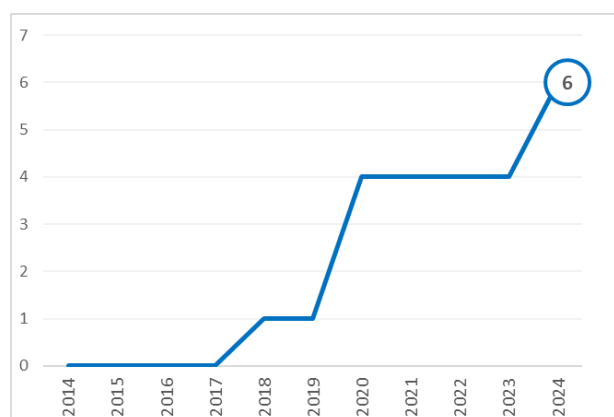
Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

Relativamente all'**Obiettivo Specifico 6 – Rischi e crisi**, esso ha previsto l'attuazione delle linee di intervento per la prevenzione di emergenze e rischi in materia di sicurezza. Il contributo del PN è stato significativo per il rafforzamento della capacità amministrativa e operativa degli Stati membri

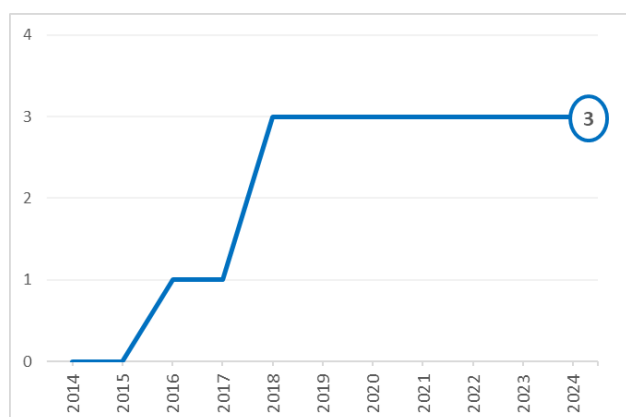
di proteggere le infrastrutture critiche in tutti i settori dell'attività economica, come evidenziato dall'indicatore "C1 - Numero di strumenti messi a punto o potenziati con l'aiuto del Fondo per agevolare la protezione di infrastrutture critiche da parte degli Stati membri in tutti i settori dell'economia" che ha raggiunto il 200% del valore obiettivo. Contrariamente, l'indicatore "C3 - Numero di riunioni di esperti, di workshop, seminari, conferenze, pubblicazioni, siti web e consultazioni (online) organizzati con l'aiuto del Fondo" si discosta significativamente dal valore target (40%), oltre ai possibili effetti del Covid-19 ha influito anche l'eliminazione di una progettualità da parte della CE. Da ciò si può dedurre che il contributo ISF al coordinamento per l'allerta e la cooperazione in caso di crisi, almeno in termini di eventi, riunioni di esperti etc. sia stato inferiore rispetto a quanto atteso nel momento in cui i target sono stati fissati. L'indicatore "C2 - Numero di progetti relativi alla valutazione e alla gestione dei rischi nel settore della sicurezza interna finanziati dal Fondo" ha raggiunto il 60% del valore target, da cui si può ipotizzare come il PN abbia contribuito a rafforzare la capacità degli Stati membri e dell'Unione di elaborare valutazioni approfondite delle minacce e dei rischi ma meno di quanto ci si attendeva quando l'obiettivo è stato fissato.

Figura 8. Indicatori quantificati relativi all'OS6 - Rischi e crisi

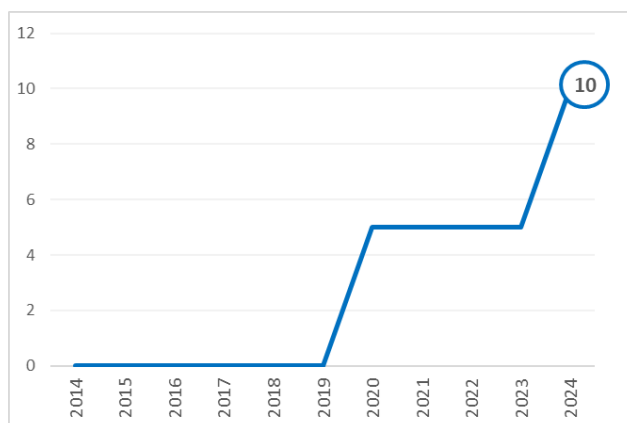
OS6 C1 - Numero di strumenti messi a punto o potenziati per agevolare la protezione di infrastrutture critiche da parte degli Stati membri in tutti i settori dell'economia



OS6 C2 - Numero di progetti relativi alla valutazione e alla gestione dei rischi nel settore della sicurezza interna finanziati dal Fondo



OS6 C3 - Numero di riunioni di esperti, di workshop, seminari, conferenze, pubblicazioni, siti web e consultazioni (online) organizzati con l'aiuto del Fondo



Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

La tabella seguente riassume l'avanzamento degli indicatori afferenti allo strumento finanziario ISF 1 – Police e ai relativi Obiettivi Specifici. Per ogni indicatore è riportata l'unità di misura, il valore obiettivo stabilito dal PN, il valore cumulativo raggiunto nel periodo 2014-2024 e la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo.

Tabella 5. Avanzamento indicatori del Programma Nazionale - ISF 1 Police

Obiettivo Specifico	Indicatore	Unità di misura	Val. obiettivo	Val. cumulativo	% di raggiungimento
Obiettivo Specifico 5 - Prevenzione e lotta alla criminalità	C2.1 - Numero di funzionari delle autorità di contrasto formati su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo	N	8,000	3,985	50
	C2.2 - Durata della formazione (realizzata) su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo	Giorni/persona	350	5,382	1538
	C3 - Numero progetti nel campo della prevenzione dei reati	N	31	27	87
	C3.2 - Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati	EUR	50,370,447	47,870,447.95	95
	C4 - Numero di progetti finanziati dal Fondo e finalizzati a migliorare gli scambi d'informazioni tra autorità di polizia concernenti i sistemi di dati, archivi o strumenti di comunicazione di Europol (ad es. caricatori di dati, estensione dell'accesso a SIENA, progetti finalizzati a migliorare i contributi agli archivi di lavoro a fini di analisi ecc.)	N	8	2	25
Obiettivo Specifico 6 - Rischi e crisi	C1 - Numero di strumenti messi a punto o potenziati con l'aiuto del Fondo per agevolare la protezione di infrastrutture critiche da parte degli Stati membri in tutti i settori dell'economia	N	3	6	200
	C2 - Numero di progetti relativi alla valutazione e alla gestione dei rischi nel settore della sicurezza interna finanziati dal Fondo	N	5	3	60
	C3 - Numero di riunioni di esperti, di workshop, seminari, conferenze, pubblicazioni, siti web e consultazioni (online) organizzati con l'aiuto del Fondo	N	25	10	40

Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

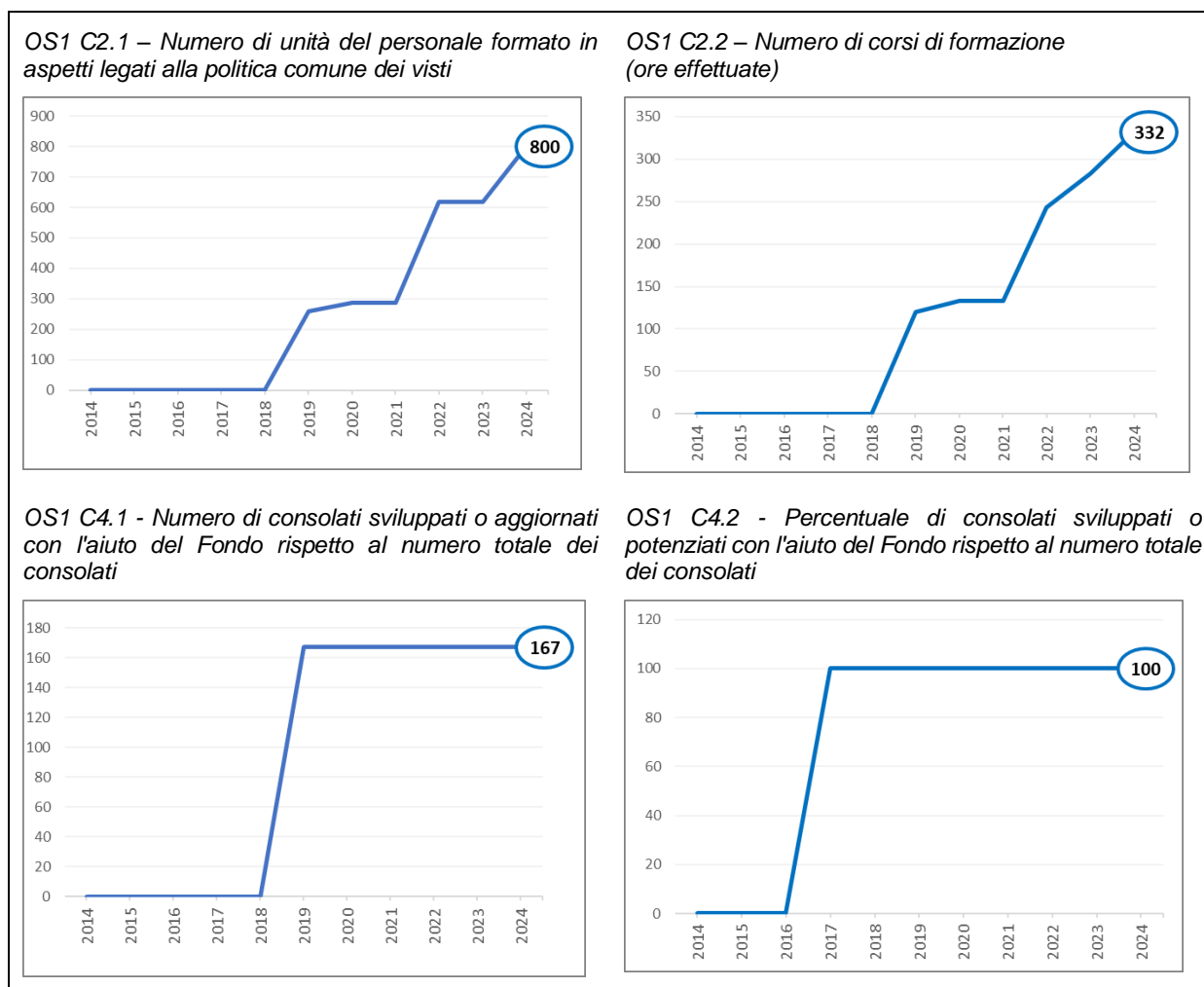
Complessivamente si può osservare che gli indicatori quantificati, seppur capaci di catturare solo in parte l'avanzamento fisico dello strumento ISF1 che ha finanziato un ventaglio variegato di progetti, mostrino un incremento significativo delle realizzazioni soprattutto dopo il 2016 ed in particolare dal biennio 2018-2019 quando vi è stato un vero e proprio “decollo” delle attività del PN. Il tasso di raggiungimento dei target invece risulta talvolta poco significativo, ma ciò pare dovuto ad una sovrastima dei valori obiettivo, come per esempio in riferimento al numero dei funzionari formati o dei progetti nel campo della prevenzione dei reati, piuttosto che ad una insoddisfacente performance del PN. Ciò da un lato richiede di integrare le informazioni di monitoraggio con raccolta

di dati di fonte primaria, cosa che è stata fatta nel presente lavoro con le interviste e i casi studio. Dall'altro canto, dai dati di monitoraggio disponibili si possono trarre lezioni rilevanti per il futuro. In primis un'opportunità di integrare la batteria di indicatori comuni con ulteriori indicatori specifici in grado di catturare in modo più soddisfacente le diverse sfumature attuative dei programmi, in particolare i risultati con speciale riguardo alle innovazioni introdotte, ai cambiamenti organizzativi e nella capacità dei beneficiari. In secondo luogo, qualunque siano gli indicatori prescelti, una maggiore obiettività nella fissazione dei target appare desiderabile. Questo obiettivo può essere raggiunto in collaborazione con l'Assistenza Tecnica e il Valutatore, selezionando indicatori e unità di misura davvero il più possibile allineati al fenomeno o elemento che si intende misurare, utilizzando metodologie di stima più robuste e affinando il livello di dettaglio con cui il dato viene raccolto.

3.2.2. ISF2 – Borders & Visa

Dall'analisi dei dati di monitoraggio relativi all'avanzamento degli indicatori comuni e specifici previsti dal Quadro comune di valutazione e monitoraggio per lo strumento ISF 2 – Borders & Visa emerge un quadro di attuazione estremamente positivo. In particolare, ***L'Obiettivo Specifico 1 - Sostegno per una politica comune in materia di visti*** era volto ad agevolare le procedure di ingresso legale nell'Unione da parte di cittadini non comunitari e a mantenere, al contempo, un elevato livello di sicurezza nell'area Schengen. Gli indicatori relativi a questo OS presentano un quadro di realizzazione molto soddisfacente: tre indicatori superano la soglia del 100% e uno si attesta al 92%.

Figura 9. Indicatori quantificati relativi all'OS1 - Sostegno per una politica comune in materia di visti



Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

Questi indicatori forniscono un indizio positivo circa la capacità del Fondo di contribuire significativamente all'applicazione dell'acquis dell'Unione in materia di visti, come evidenziato, per esempio, dall'indicatore "C2.1 – Numero di unità del personale formato in aspetti legati alla politica comune dei visti", il cui tasso di realizzazione raggiunge il 200%²⁶ del valore obiettivo e dall'indicatore "C2.2 – Numero di corsi di formazione (ore effettuate)", nel cui caso il tasso di realizzazione si attesta sul 92%²⁷. Sulla base delle informazioni di monitoraggio possiamo inoltre ipotizzare con ragionevole certezza che il Fondo abbia contribuito a rafforzare la cooperazione tra i Paesi Membri che operano in paesi terzi, come evidenziato, per esempio, dagli indicatori "C4.1 - Numero di consolati sviluppati o aggiornati con l'aiuto del Fondo rispetto al numero totale dei consolati" e "C4.2 - Percentuale di consolati sviluppati o potenziati con l'aiuto del Fondo rispetto al numero totale dei consolati" che si attestano rispettivamente al 100% e al 102% del valore target.

²⁶ Il valore raggiunto risulta significativamente più elevato rispetto al valore target a seguito dell'introduzione di attività di formazione aggiuntive rispetto a quelle inizialmente pianificate.

²⁷ Lo scostamento rispetto al valore obiettivo è dovuto al progetto IT/2019/PR/0082 che ha realizzato 72 ore di formazione sulle 120 previste.

Le iniziative finanziate nell'ambito dell'**Obiettivo Specifico 2 – Frontiere**, hanno riguardato la gestione integrata delle frontiere esterne e la gestione dei flussi migratori nonché il rafforzamento delle competenze specialistiche del personale coinvolto in operazioni di controllo, pattugliamento e SAR correlato. L'OS2 presenta un tasso di raggiungimento complessivo degli indicatori molto positivo: dei dieci indicatori previsti, cinque si attestano oltre il 95% del target, uno al 71% e uno al 43%²⁸. I dati di monitoraggio ci consentono di osservare, con ragionevole certezza, che il PN ha contribuito positivamente al monitoraggio dei valichi di frontiera, come evidenziato, per esempio, dall'indicatore "C2 - Numero di controlli di frontiera (controlli e sorveglianza), infrastrutture e mezzi sviluppati o aggiornati" che si attesta al 232% del valore obiettivo²⁹. Per quanto riguarda il contributo del Fondo all'applicazione dell'acquis dell'Unione in materia di gestione delle frontiere, l'indicatore relativo al numero di unità del personale formato in aspetti legati alla gestione delle frontiere (C1.1) presenta un tasso di raggiungimento del valore target dell'82%. Lo scostamento è solo dovuto alle restrizioni applicate per far fronte all'emergenza sanitaria nel biennio 2020-2021, che hanno impedito il normale svolgimento dei corsi di formazione. L'indicatore "C1.2 - Numero di corsi di formazione in aspetti legati alla gestione delle frontiere" presenta invece uno scostamento significativo dal valore obiettivo e registra un tasso di raggiungimento del 29%, dovuto alla riprogrammazione dei corsi prefissati, a seguito della pandemia da Covid-19, nonché alla revoca del finanziamento nel corso dell'esercizio finanziario 2021-2022 di 2 progetti che lo valorizzavano³⁰. Il PN ha inoltre contribuito all'aggiornamento dei sistemi IT che supportano i controlli alle frontiere esterne, come evidenziato, per esempio, dall'indicatore "C4 - Numero di infrastrutture nazionali di sorveglianza delle frontiere istituite/perfezionate nel quadro di EUROSUR" che ha raggiunto e superato il valore target, con un tasso di raggiungimento del valore obiettivo del 160%, anche grazie all'ammissione al finanziamento di nuove progettualità. L'indicatore "C6 – Ore erogate per il servizio di mediazione/interpretariato permanente e/o a chiamata" mostra una performance elevata, avendo raggiunto il 286% del target³¹, così come l'indicatore "C8 – Numero di progetti per la costituzione della National Uniform Interface (NUI) nel quadro dell'Entry Exit System³²" che registra la realizzazione di tre progetti anziché uno, che era l'iniziale valore obiettivo. Infine, l'indicatore "C7 – Numero di sistemi aerei a pilotaggio remoto finanziati con l'aiuto del Fondo" ha registrato la realizzazione di 7 dei 7 sistemi previsti.

²⁸ Nessuna progettualità ha contribuito alla valorizzazione dei seguenti indicatori: C3.1 - Numero di valichi di frontiera lungo le frontiere esterne attraverso porte di controllo automatizzato con il sostegno del Fondo; C3.2 - Numero totale di valichi di frontiera; C5 - Numero di incidenti segnalati dallo Stato membro al quadro situazionale europeo.

²⁹ L'indicatore è stato valorizzato nel corso della programmazione da 40 progetti; il valore risulta notevolmente superiore a quello prefissato anche grazie all'ammissione a finanziamento di ulteriori 7 progettualità, finanziate nel corso degli esercizi finanziari 2022-2024..

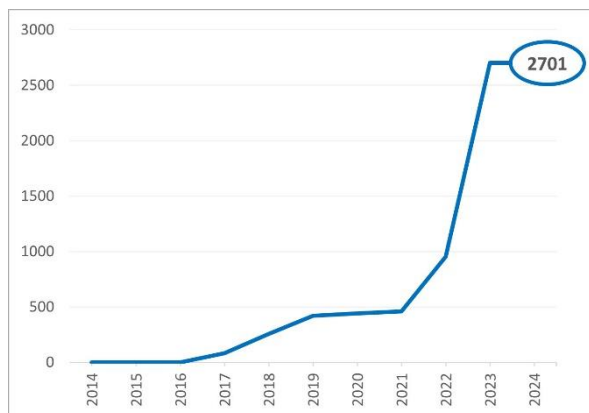
³⁰ Per tali progettualità, i Beneficiari tramite note ufficiali hanno dichiarato di non poter assicurare il termine delle iniziative in questione entro il periodo di ammissibilità delle spese, fissato prima a dicembre 2022 e, successivamente all'entrata in vigore del Reg. UE 585/2022, a giugno 2024.

³¹ Il superamento del valore target del Programma è stato reso possibile a seguito di continui interlocuzioni con l'Amministrazione beneficiaria centrale, DPS-DCIPF, la quale nel corso della programmazione ha continuamente espresso tale fabbisogno e la necessità di dare continuità al servizio di mediazione/interpretariato, anche in relazione alla consapevolezza di quanto il servizio di mediazione sia indispensabile per garantire un efficace controllo dell'attraversamento delle frontiere europee.

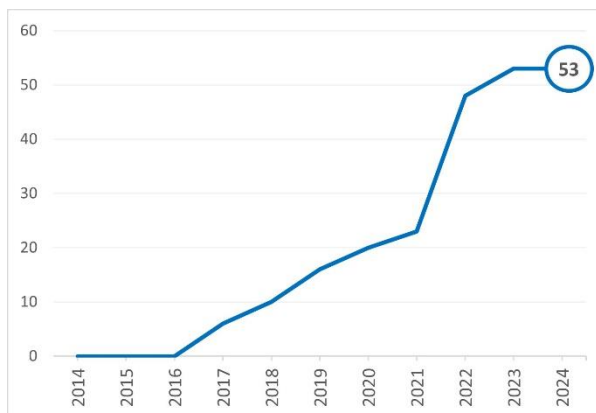
³² NUI (National Uniform Interface) è il portale di accesso al sistema centrale dell'Entry Exit System (EES), il sistema per la registrazione dei dati relativi all'ingresso/uscita e respingimento dei cittadini di Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri

Figura 10. Indicatori quantificati relativi all'OS2 - Frontiere

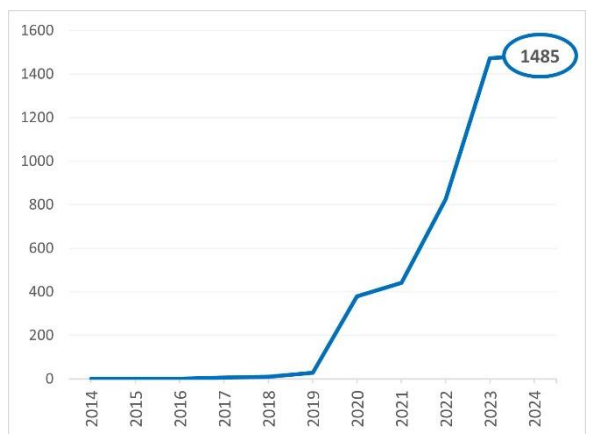
OS2 C1.1 - Numero di unità del personale formato in aspetti legati alla gestione delle frontiere



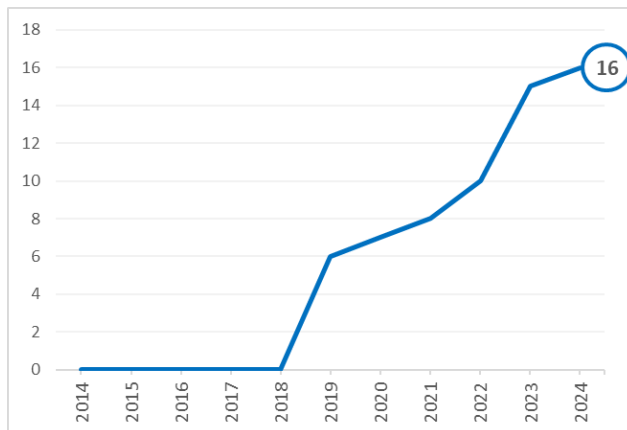
OS2 C1.2 - Numero di corsi di formazione in aspetti legati alla gestione delle frontiere



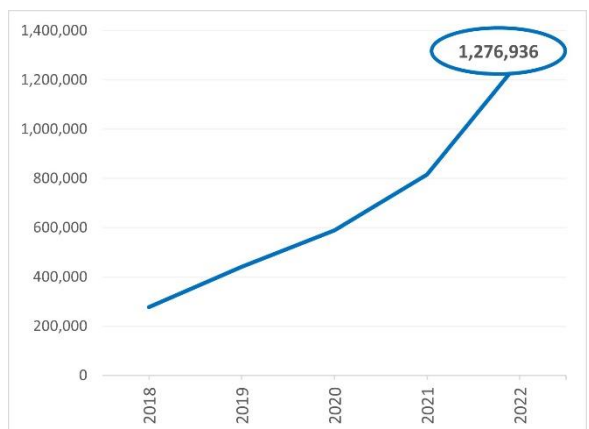
OS2 C2 - Numero di controlli di frontiera (controlli e sorveglianza), infrastrutture e mezzi sviluppati o aggiornati



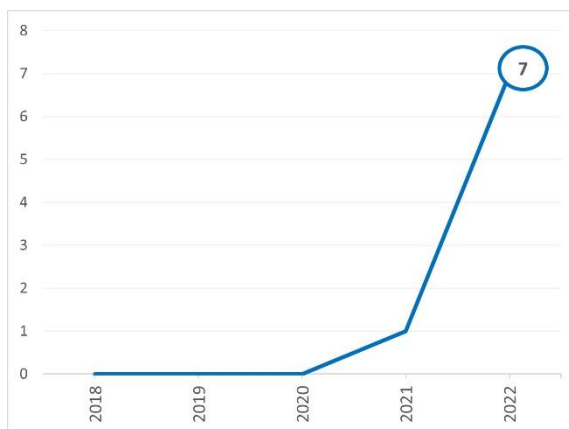
OS2 C4 - Numero di infrastrutture nazionali di sorveglianza delle frontiere istituite/perfezionate nel quadro di EUROSUR



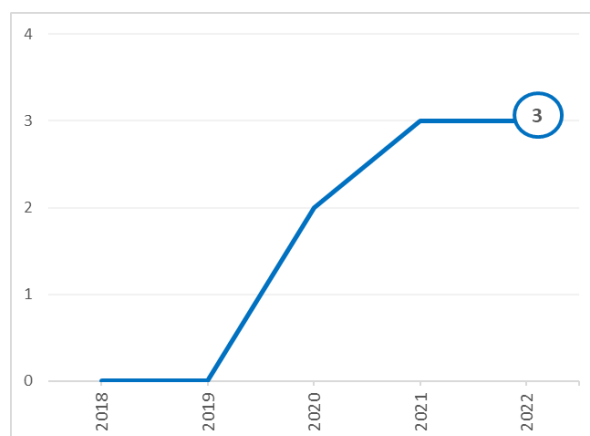
OS2 C6 - Ore erogate per il servizio di mediazione/interpretariato permanente e/o a chiamata



OS2 C7 - Numero di sistemi aerei a pilotaggio remoto finanziati con l'aiuto del Fondo



OS2 C8 – Numero di progetti per la costituzione della National Uniform Interface (NUI)
nel quadro dell'Entry Exit System



Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

La Tabella 6 riassume l'avanzamento degli indicatori afferenti allo strumento finanziario ISF 2 – Borders & Visa e ai relativi Obiettivi Specifici.

Tabella 6. Avanzamento indicatori del Programma Nazionale - ISF 2 Borders & Visa

Obiettivo specifico	Indicatore	Unità di misura	Val. obiettivo	Val. cumulativo	% di raggiungimento
Obiettivo Specifico 1 - Sostegno a una politica comune dei visti	C2.1 - Personale formato in aspetti legati alla politica comune dei visti con l'aiuto del Fondo	N	400	800	200
	C2.2 - Numero di corsi di formazione	N	359	332	92
	C4.1 - Consolati sviluppati o aggiornati con l'aiuto del Fondo rispetto al numero totale dei consolati	N	167	167	100
	C4.2 - Percentuale di consolati sviluppati o potenziati con l'aiuto del Fondo rispetto al numero totale dei consolati	%	98	100	102
Obiettivo Specifico 2 - Frontiere	C1.1 - Numero di unità del personale formato in aspetti legati alla gestione delle frontiere	N	3,275	2,701	82
	C1.2 - Numero di corsi di formazione in aspetti legati alla gestione delle frontiere	N	185	53	29
	C2 - Numero di controlli di frontiera (controlli e sorveglianza), infrastrutture e mezzi sviluppati o aggiornati	N	640	1,485	232
	C4 - Numero di infrastrutture nazionali di sorveglianza delle frontiere istituite/perfezionate nel quadro di EUROSUR	N	10	16	160
	C6 - Ore erogate per il servizio di mediazione/interpretariato permanente e/o a chiamata	Ore	446,000	1,276,936	286
	C7 - Numero di sistemi aerei a pilotaggio remoto finanziati con l'aiuto del Fondo	N	7	7	100

C8 - Numero di progetti per la costituzione della National Uniform Interface (NUI) nel quadro dell'Entry Exit System	N	1	3	300
--	---	---	---	-----

Fonte: Elaborazione di Ecorys su dati di monitoraggio ISF-S.GI al 30/06/2024

Per ogni indicatore è riportata l'unità di misura, il valore obiettivo stabilito dal PN, il valore cumulativo raggiunto nel periodo 2014-2024 e la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo.

Come osservato per lo strumento ISF1, anche nel caso di ISF2 gli indicatori quantificati sono in grado di catturare solo parzialmente l'avanzamento fisico e molto limitatamente i risultati degli interventi, fermandosi agli output. Ad ogni modo, gli indicatori disponibili mostrano un incremento significativo delle realizzazioni soprattutto a partire dal biennio 2018-2019 quando vi è stata una accelerazione delle attività del PN.

Lo strumento ISF2 presenta una situazione complessivamente migliore in termini di raggiungimento dei valori target rispetto a ISF1. Tuttavia, rimane valido quanto suggerito in precedenza, cioè di integrare, in futuro, la batteria di indicatori comuni con ulteriori indicatori specifici in grado di catturare in modo più soddisfacente le diverse sfumature attuative dei programmi, in particolare i risultati con speciale riguardo alle innovazioni introdotte, ai cambiamenti organizzativi e nella capacità amministrativa e operativa dei beneficiari. Poi, si può senz'altro pensare di fissare i target con maggiore precisione, anche ricorrendo ad una maggiore collaborazione con l'Assistenza Tecnica e il Valutatore, in modo da selezionare indicatori e unità di misura rilevanti e capaci di misurare appieno le realizzazioni ed i cambiamenti a cui il programma fornisce un contributo. Ciò chiaramente richiede di utilizzare metodologie di stima robuste e affinare il livello di dettaglio con cui il dato viene raccolto.

4. Evidenze valutative e casi studio

Il presente capitolo fornisce una sintesi degli esiti del programma a fine giugno 2024, termine del periodo di eleggibilità della spesa. Le evidenze sono organizzate per criterio di valutazione e, all'interno di ciascun criterio, articolate per strumento (ISF1 e ISF2) e ove possibile per OS. Quando i dati lo consentono, il testo fornisce evidenze relative alla governance del programma o di sue parti.

4.1. Evidenze relative al PN

4.1.1. Efficacia dell'intervento

L'analisi dell'efficacia del Programma Nazionale ISF 2014-2020, basata sull'analisi dell'avanzamento degli indicatori presentata al Capitolo 3, evidenzia risultati complessivamente positivi, seppur con differenze tra i due strumenti finanziari.

Lo strumento ISF 1 – Police, finalizzato a prevenire i reati, rafforzare la cooperazione tra autorità e migliorare la capacità degli Stati membri nella gestione delle crisi, ha dimostrato particolare efficacia nello sviluppo di percorsi formativi in ambito transfrontaliero e nella realizzazione di progetti di prevenzione dei reati, oltre che nel potenziamento della capacità amministrativa e operativa per la protezione delle infrastrutture critiche in tutti i settori dell'attività economica.

Come precedentemente sottolineato, cinque indicatori tra gli otto considerati nel caso ISF 1 hanno registrato una performance molto soddisfacente. Per esempio, l'indicatore OS5 C2.2 "Durata della formazione (realizzata) su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo" è andato ben oltre le attese rappresentate dal valore obiettivo (1.538% del target). Anche l'indicatore OS5 C3.2 "Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati" ha registrato un risultato molto positivo, pari al 95% del valore target. Tre indicatori degli otto considerati invece non hanno superato il 50% del valore target. Questi includono per esempio l'indicatore OS5 C2.1 "Numero di funzionari delle autorità di contrasto formati su tematiche inerenti alla dimensione transfrontaliera con l'aiuto del Fondo" ha raggiunto il 50% del valore target. Le ragioni sono da ricercare nel mutato quadro dei fabbisogni espressi dai Beneficiari rispetto all'approvazione del PN e nell'eliminazione da parte della CE di alcune progettualità che concorrevano alla valorizzazione di tali indicatori. Complessivamente, come menzionato nel precedente capitolo, i target vanno considerati con cautela nel senso che la notevole distanza tra alcuni valori conseguiti e quelli obiettivo può segnalare una sovrastima di questi ultimi. Ciò che è certo è che gli indicatori che sono stati quantificati indicano comunque un positivo trend di avanzamento, soprattutto a partire dal biennio 2018-2019.

Lo strumento ISF 2 – Borders & Visa, orientato al sostegno della politica comune sui visti e alla gestione delle frontiere esterne per garantire sia la sicurezza sia la fluidità del transito, ha mostrato una performance più omogenea, con nove indicatori su undici che superano il 90% del valore target e alcuni risultati eccellenti, come nel caso della formazione del personale in aspetti legati alla politica comune dei visti, l'aumento dei controlli di frontiera e le ore erogate per il servizio di mediazione/interpretariato, indicatori che sono andati ben oltre il target.

Al fine di fornire un quadro valutativo d'insieme del programma, è utile riprendere qui in sintesi anche gli esiti più significativi della precedente valutazione del PN ISF 2014-2020, relativa ai progetti ammessi al finanziamento entro fine 2022.

Relativamente allo strumento ISF2, dalla valutazione precedente è emerso che il Programma ha avuto un ruolo cruciale nel mantenimento della funzionalità del Visa Information System (VIS). Grazie a questo, l'Italia ha potuto rispondere con tempestività alle domande di visto, aumentare gli standard di sicurezza e potenziare le competenze del personale. Il progetto 11.1.1 (Sviluppo e manutenzione del Software dell'applicazione Visti; gestione dei Sistemi e della rete Visti, compresi i servizi di outsourcing e di supporto agli utenti e SPoC), ad esempio, ha garantito l'aggiornamento tecnologico del VIS, uniformando i sistemi di rilascio dei visti a livello europeo e migliorandone l'infrastruttura. L'amministrazione beneficiaria (MAECI - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) ha evidenziato l'innovazione introdotta rispetto ai sistemi cartacei, che ha permesso risposte rapide e supporto agli utenti. Inoltre, altri progetti del Programma hanno assicurato l'efficienza continua del sistema visti, ammodernando la sala server Schengen presso il MAECI e fornendo supporto logistico e tecnico alle operazioni di pattugliamento delle frontiere esterne svolte dalla Guardia di Finanza.

Rispetto allo strumento ISF1, i progetti finanziati nell'ambito dell'OS5 hanno contribuito alla prevenzione dei reati gravi, transfrontalieri e di criminalità organizzata, compreso il terrorismo tramite l'acquisizione di mezzi e attrezzature (Progetto 54.5.2, Acquisto di palmari per la Polizia Ferroviaria al fine di aumentare il numero di identificazioni annue nelle stazioni ferroviarie), attività di formazione, la creazione di una piattaforma e un sistema nazionale anticrimine informatico per la protezione delle infrastrutture sensibili diffuse sul territorio nazionale. In merito ai progetti finanziati nell'ambito dell'OS6, essi hanno accresciuto la capacità di gestione dei rischi e delle crisi, potenziando le attrezzature di rilevamento della radioattività e consentendo di realizzare un Cyber Security Operations Center, oltre a fornire oltre 2.500 ore di formazione specializzata ai Carabinieri ROS per contrastare minacce di rete con tecniche di hacking avanzate.

Le indagini dirette condotte sui beneficiari dei progetti selezionati come casi studio per la presente valutazione hanno evidenziato un quadro molto positivo in termini di efficacia (per maggiori dettagli si veda il paragrafo 4.2). I progetti hanno pienamente raggiunto gli obiettivi prefissati, facilitando per esempio, grazie all'acquisto e allo sviluppo di tecnologie innovative, il rafforzamento della cooperazione europea nella lotta contro il traffico di armi e beni culturali, oltre a potenziare il sistema di controllo delle frontiere esterne. Per esempio, il progetto SWOADS - Stolen Works of Art Detection System (cod. 114.5.1) ha raggiunto una notevole visibilità a livello internazionale: è stato premiato con la "Innovative Police Force Award 2023" e ha suscitato l'interesse di EUROPOL, con il potenziale di diventare uno standard europeo. Anche il progetto PASSIM 3 - Primiissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare (cod. 113.2.1) si è distinto per aver consentito al beneficiario, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, di andare oltre i propri compiti istituzionali grazie al coinvolgimento di personale specializzato (medici, mediatori linguistici) nelle attività di soccorso.

4.1.2. Efficienza del programma

La precedente valutazione del programma aveva giudicato positivamente il tasso di spesa del PN che, al 31/12/2022, risultava pari al 97% della dotazione finanziaria totale. Lo strumento finanziario ISF1 - Police registrava una capacità di sostegno (rapporto tra risorse assegnate e dotazione finanziaria complessiva) pari al 100,4%. Il costo dei progetti finanziati dal Programma è stato ritenuto adeguato poiché le acquisizioni dei beni e servizi previste dagli interventi finanziati sono state effettuate tramite procedure di gara a evidenza pubblica, nel rispetto della norma vigente. Rispetto alla valutazione delle risorse umane impiegate, dalle indagini dirette è emerso un elevato livello di soddisfazione da parte dei beneficiari rispetto al supporto offerto dalla Segreteria Tecnica

Amministrativa e dall'Assistenza Tecnica, che hanno garantito una gestione agevole dei progetti e il completamento delle attività nei termini previsti.

A parere dei beneficiari consultati nell'ambito dei casi studio realizzati di recente nel corso della presente valutazione l'efficienza dei progetti finanziati dal PN ISF 2014-2020 è elevata, nel senso che le risorse finanziarie e umane impiegate risultano proporzionali rispetto ai risultati ottenuti. Per esempio, il progetto PASSIM 3 (cod. 113.2.1) è considerato esemplare dal punto di vista dell'efficienza organizzativa. Nello specifico nella gestione delle risorse umane, poiché il progetto ha consentito un'allocazione flessibile del personale, nonché dei fondi, nelle aree geografiche a seconda delle necessità contingenti, adattando i team di soccorso all'intensità dei flussi migratori. Inoltre, la partecipazione continuativa degli stessi partner alle diverse edizioni del progetto ha permesso di formare team di lavoro estremamente efficienti e coesi (si veda il paragrafo 4.2 per informazioni più dettagliate). Altri esempi di guadagni di efficienza si possono trarre anche dagli altri progetti esaminati nei casi studio; in linea generale, è stato osservato in quasi tutti i casi come l'adozione di soluzioni innovative e l'upgrading della dotazione tecnologica dei beneficiari si è riverberata sulla capacità operativa e amministrativa degli stessi, contribuendo a rendere i processi e l'organizzazione del lavoro più efficiente.

4.1.3. Pertinenza o rilevanza rispetto ai bisogni e loro evoluzione nel tempo

Dalla valutazione sui progetti ammessi al finanziamento entro il 31 dicembre 2022 emerge che il Programma ha risposto in modo efficace ai bisogni individuati, tra cui: 1) intensificare il pattugliamento per il controllo e il contrasto dell'immigrazione clandestina, 2) potenziare l'efficienza della sorveglianza delle frontiere e del pattugliamento costiero, 3) migliorare lo scambio informativo e incrementare la capacità di identificare i traffici illeciti, 4) fornire competenze per l'uso ottimale degli investimenti tecnologici e per indagini tecniche approfondite da parte della Polizia scientifica. Il Programma ha facilitato l'aggiornamento delle dotazioni delle Forze di Polizia, l'acquisizione di attrezzature avanzate e l'integrazione dei dati con sistemi analoghi utilizzati a livello internazionale, promuovendo così lo scambio di informazioni e la cooperazione transfrontaliera. Inoltre, ha consentito l'acquisto di tecnologie ICT all'avanguardia che, come sottolineato nel precedente punto, ha reso più efficienti le operazioni. Per il controllo delle frontiere e dell'immigrazione, il PN ha supportato l'acquisizione di mezzi dotati di radar e sistemi elettro-ottici avanzati, utilizzati dalla Guardia di Finanza per identificare in modo mirato imbarcazioni coinvolte in attività illecite e aumentare l'efficacia delle operazioni di pattugliamento marittimo e soccorso. La formazione qualificata del personale ha risposto alla necessità di incrementare la capacità di prevenzione e/o la repressione dei reati – anche in ambito cyber – mediante lo svolgimento delle indagini tecniche. Ciò si traduce in un innalzamento della capacità di gestione dei rischi per la sicurezza e le crisi del Paese e dell'UE. Ciascun intervento risponde ad almeno un bisogno e, complessivamente, il criterio della pertinenza è stato considerato soddisfatto, supportato dall'adozione di un approccio verticale co-partecipato di costruzione delle schede progettuali che ha coinvolto i potenziali beneficiari nella predisposizione del Programma e dall'ascolto dei punti di debolezza e dei fabbisogni delle singole Amministrazioni centrali.

Dalle analisi condotte per i casi studio realizzati nell'ambito della presente valutazione, è emerso un feedback estremamente positivo dei beneficiari sulla capacità dei progetti finanziati dal PN ISF 2014-2020 di rispondere ai bisogni per cui i progetti erano stati concepiti. Il Programma Nazionale ha saputo rispondere efficacemente all'esigenza di acquisire, progettare e aggiornare le strumentazioni fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Un esempio

particolarmente esemplare rispetto alla rilevanza/pertinenza è stato PASSIM 3 (cod. 113.2.1), che ha consentito un'assistenza più adeguata alle necessità sanitarie e di cura dei migranti soccorsi, grazie all'integrazione di un medico, un infermiere e un mediatore culturale-linguistico nei team di soccorso del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto.

Inoltre, il Programma Nazionale ha saputo rispondere all'evoluzione dei bisogni nel tempo, adattandosi ai cambiamenti degli equilibri internazionali, come quelli determinati dalla guerra in Ucraina, che hanno generato nuovi bisogni di sicurezza e gestione delle frontiere esterne. Ne è un esempio il progetto "Potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi in ambito CBRN-E (cod. 7.6.6)", che ha finanziato tra l'altro l'acquisto e il dispiegamento di strumentazioni avanzate per captare potenziali minacce nucleari, come innovativi rilevatori capaci di individuare e monitorare nubi radioattive contenenti prodotti di fissione nucleare (si veda la scheda relativa al caso studio per ulteriori informazioni).

4.1.4. Coerenza e complementarità

La precedente valutazione ex post aveva sottolineato come, a fine 2022, la maggioranza dei beneficiari confermasse il raccordo degli interventi di propria competenza con altri aventi obiettivi simili. Ad esempio, la "Direzione Pianificazione Strategica e Controllo del Comando Generale" della Guardia di Finanza ha assicurato la coerenza delle azioni finanziate dal Programma con altri progetti sovvenzionati, sia con risorse del Programma stesso che con altri fondi europei. In alcuni casi, è stata creata un'unità organizzativa dedicata.

Le azioni del Programma sono state ritenute coerenti con altri interventi simili, nazionali, europei o internazionali, da molti beneficiari, con una parte significativa che ha espresso un parere positivo sulle sinergie. A livello nazionale, è emersa la coerenza del Programma Nazionale ISF 2014-2020 con progetti precedenti, come il Fondo Frontiere Esterne 2007-2012. A livello internazionale, alcuni interventi del PN hanno soddisfatto le esigenze informative del National Coordination Center (NCC) e del International Coordination Center (ICC), mentre altri si sono allineati ai principi del Visa Information System (VIS).

Le indagini dirette hanno confermato la valutazione di interventi complementari durante la preparazione dei progetti, in particolare attraverso l'analisi preliminare dei vari interventi finanziati. La maggioranza dei beneficiari ha segnalato l'istituzione di meccanismi per evitare sovrapposizioni tra strumenti finanziari. La "Direzione Pianificazione Strategica" ha monitorato costantemente l'assenza di sovrapposizioni e ha svolto il ruolo di coordinatore delle iniziative progettuali. Infine, la conciliazione tra gli interventi è stata garantita da una pianificazione ex ante per acquisti e attività formative, in conformità all'articolo 23 del D.Lgs. n. 50 e s.m.i. del 18 aprile 2016.

I casi studio condotti nell'ambito della presente valutazione evidenziano che durante la fase di stesura dei progetti è stata effettuata, quando necessaria, una ricognizione degli interventi con obiettivi analoghi finanziati, sia a livello nazionale che europeo, oltre che all'interno del PN, per prevenire duplicazioni e sovrapposizioni. Tuttavia, per diversi beneficiari che per il loro ruolo possedevano già una conoscenza approfondita del contesto e degli interventi preesistenti, tali ricognizioni non sono risultate necessarie. Per esempio, questo è il caso del Dipartimento dei Carabinieri – Tutela Patrimonio Culturale – che, in quanto punto di riferimento nell'ambito della ricerca di beni illecitamente sottratti, può vantare una conoscenza approfondita del contesto e degli interventi realizzati. Ciò ha consentito una piena consapevolezza dell'assenza di progettualità simili a SWOADS, senza necessitare di ulteriori verifiche (si veda il paragrafo 4.2.1. per ulteriori informazioni in merito). Le indagini sul campo hanno evidenziato diverse sinergie con attività condotte da altri attori, come il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (si

veda il caso studio relativo al progetto CBRN-E), e con strumenti comunitari come rescEU, adottato dalla Commissione Europea per la protezione dai disastri e la gestione dei rischi. Significative complementarità sono state riscontrate tra operazioni condotte da beneficiari diversi ma finanziati all'interno del PN. Ad esempio, nell'ambito del progetto PASSIM3 (113.2.1) è stata evidenziata la complementarità con altri progetti del Programma che hanno condotto all'acquisizione o al refitting di mezzi di trasposto marini e aerei utilizzati per il pattugliamento e che quindi hanno condotto a sinergie significative con le attività di prima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare (per ulteriori informazioni si rimanda alle schede dei casi studio).

4.1.5. Valore aggiunto comunitario dell'intervento

Le indagini dirette condotte con i beneficiari degli interventi finanziati dal PN hanno sottolineato una percezione elevata del valore aggiunto derivante dal Programma, soprattutto in relazione al rafforzamento delle competenze e skills del personale e del grado di innovatività dei progetti. Un numero elevato di interventi ammessi a finanziamento ha riguardato l'acquisizione e l'aggiornamento di strumenti tecnologici innovativi. Un esempio significativo è il Progetto 11.1.1 riguardante lo sviluppo e la manutenzione del Sistema VIS che, secondo quanto emerso dall'ascolto dell'Amministrazione beneficiaria (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) sarebbe obbligatoriamente stato introdotto, ma avrebbe sottratto risorse interne all'Amministrazione e, probabilmente, non avrebbe soddisfatto i livelli di eccellenza e gli standard richiesti dall'UE. Ulteriore esempio è rappresentato dalla progettualità 79.2.2. che ha previsto la creazione del nuovo Sistema Informativo Automatizzato (SIA), finalizzato a gestire con maggiore efficienza la sorveglianza delle frontiere e i flussi migratori illegali, nonché a garantire il collegamento con la rete EUROSUR e a permettere lo scambio di dati classificati EU. L'Amministrazione beneficiaria (DPS - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere) ha segnalato che il SIA non sarebbe stato realizzato, o comunque non avrebbe avuto tutte le estensioni ricevute, in assenza del sostegno economico garantito dal PN.

I casi studio condotti di recente nel corso di questa valutazione ci suggeriscono di poter affermare con ragionevole certezza che il valore aggiunto del Programma risulta elevato. In generale, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha fornito un contributo essenziale alle attività condotte da tutti i beneficiari intervistati permettendo il raggiungimento dei risultati in tempi notevolmente più celeri rispetto a quanto sarebbe accaduto attraverso fondi ordinari. Inoltre, il programma ha favorito l'adozione di soluzioni innovative e tecnologie avanzate. Un esempio è il sistema IT-HEALTH, finanziato nell'ambito del progetto PASSIM 3 (cod. 113.2.1). Si tratta di un sistema diagnostico che consente di raccogliere prontamente e condividere dati sullo stato di salute dei migranti in una sorta cartella clinica elettronica. Anche il progetto SWOADS (cod. 114.5.1) ha introdotto elementi di innovazione significativi, tra cui l'automazione di attività che in precedenza richiedevano l'intervento manuale degli operatori, come l'identificazione di opere contraffatte su siti di aste e social network. Ulteriore esempio di innovazione tecnologica è rappresentato dal progetto 52.5.2, relativo alla balistica forense. Si tratta dell'implementazione di sistemi avanzati per l'acquisizione di immagini 3D destinate alla comparazione di bossoli e proiettili che consentono – rispetto alla precedente tecnologia 2D - un livello di precisione più elevato nell'identificazione delle corrispondenze balistiche. Infine, in diversi casi come lo stesso progetto PASSIM 3, il supporto del PN ha consentito ai beneficiari persino di andare oltre il proprio mandato, raggiungendo obiettivi che in assenza del sostegno ISF non sarebbero stati possibili con i fondi ordinari.

4.1.6. Sostenibilità degli effetti delle operazioni nel medio-lungo termine

La precedente valutazione del Programma aveva sottolineato come la fase di candidatura da parte dei beneficiari pone particolare enfasi sull'aspetto della sostenibilità. Infatti, il format della scheda progettuale richiedeva ai potenziali beneficiari, già in questa fase preliminare, di esplicitare come avrebbero garantito la sostenibilità futura dell'intervento. Con sostenibilità in questo contesto si intende la capacità delle operazioni finanziate di raggiungere risultati ed effetti nel medio-lungo periodo. Se gli interventi non fossero sostenibili, le conseguenze negative sarebbero duplici: i bisogni per cui gli interventi sono stati concepiti persisterebbero poiché i cambiamenti che si è inteso favorire non sono avvenuti; la capacità generata dai progetti (da un punto di vista umano, organizzativo, strutturale) risulta interrotta.

La maggior parte dei beneficiari intervistati ha evidenziato come vi sia un'alta probabilità che i progetti possano avere continuità nel lungo periodo, attraverso il mantenimento delle azioni avviate o l'avvio di iniziative complementari. In ogni caso, i beneficiari hanno specificato che utilizzeranno risorse proprie o, se disponibili, anche Fondi europei, per esempio grazie al nuovo strumento finanziario BMVI 2021-2027. Ad esempio, il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale ha già pianificato le attività per SWOADS 2 in vista della nuova Programmazione; allo stesso modo, la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere prevede di replicare i progetti di cui è titolare per assicurare la continuità delle azioni intraprese. Nel caso del Progetto 60.5.1, invece, il beneficiario – la Guardia di Finanza – ha espresso la volontà di aggiornare i sistemi di monitoraggio della rete cellulare, anche in assenza dello strumento finanziario, in risposta a una richiesta specifica dei Reparti.

Sulla base dell'evidenza raccolta con i casi studio, è emerso come alcuni progetti abbiano generato cambiamenti permanenti – come l'acquisto di tecnologie e strumentazioni – che per loro natura favoriscono effetti di lungo termine degli interventi. In altri casi sono state messe in atto diverse iniziative per assicurare la continuità delle attività e dei relativi risultati nel medio-lungo periodo. Per esempio, nel caso del progetto “Network integrato dell'Arma dei Carabinieri per la balistica forense” (cod. 52.5.2), l'iniziativa è stata concepita in modo da utilizzare le risorse ISF per l'acquisizione della strumentazione innovativa mentre la manutenzione dei sistemi acquisiti è garantita tramite risorse ordinarie del beneficiario. Poi, per la maggior parte delle iniziative esaminate, si prevede un rinnovo o un aggiornamento/upgrading grazie ai fondi 2021-2027 che consentono continuità ed evoluzione nel tempo delle operazioni. Per esempio, con la programmazione 2021-2027 si sosterrà una quarta edizione del progetto PASSIM 3 (cod. 113.2.1), con un aumento del budget da 8 a 20 milioni di euro, una seconda edizione del progetto SWOADS (cod. 114.5.1), come precedentemente menzionato, con l'aspettativa di un'ulteriore continuazione attraverso le programmazioni successive.

4.1.7. Semplificazione di procedure e processi

L'analisi degli effetti delle procedure innovative introdotte dal PN ha rilevato un impatto decisamente positivo sulla semplificazione derivante dall'implementazione del Sistema Informativo, il quale ha agevolato le interazioni tra i Beneficiari delle risorse del PN e gli Organi di controllo. Tuttavia, i beneficiari hanno anche evidenziato l'esigenza di rendere il sistema più intuitivo e user-friendly, migliorando la chiarezza dei manuali operativi e offrendo una formazione completa per il suo utilizzo.

Anche la flessibilità della Programmazione pluriennale, le norme nazionali sull'ammissibilità e l'opzione semplificata sui costi sono stati considerati elementi di impatto positivo in termini di

semplificazione. I beneficiari hanno inoltre sottolineato come gli interventi finanziati dal PN abbiano dato un contributo significativo nel facilitare il percorso di transizione digitale delle singole Strutture.

I casi studio realizzati di recente nell'ambito della presente relazione hanno evidenziato come il PN abbia facilitato la gestione operativa e amministrativa dei processi e delle routine negli uffici e nelle squadre che hanno beneficiato dei progetti, contribuendo sia all'automatizzazione di numerose operazioni, sia alla semplificazione delle procedure, con una riduzione dei tempi di attesa come, per esempio, nel progetto "Implementazione di soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera e per l'Identificazione dei migranti presso gli Hotspots" (cod. 9.2.6). Infine, alcuni beneficiari hanno evidenziato come il Sistema Informativo ISF-SGI abbia contribuito ad accelerare le fasi di controllo amministrativo e finanziario.

4.2. Casi studio e buone pratiche

Il presente paragrafo approfondisce alcuni progetti esemplari, ritenuti particolarmente interessanti sia per il contenuto innovativo sia per le ricadute positive a vantaggio dei beneficiari e, direttamente e indirettamente, di altri portatori di interesse. Oltre che fornire esempi concreti dei risultati del Programma e qualificare il giudizio valutativo relativo a ciascun criterio di valutazione con informazioni puntali, i casi intendono anche fornire lezioni utili alle successive programmazioni.

4.2.1. SWOADS – “Stolen Works of Art Detection System”

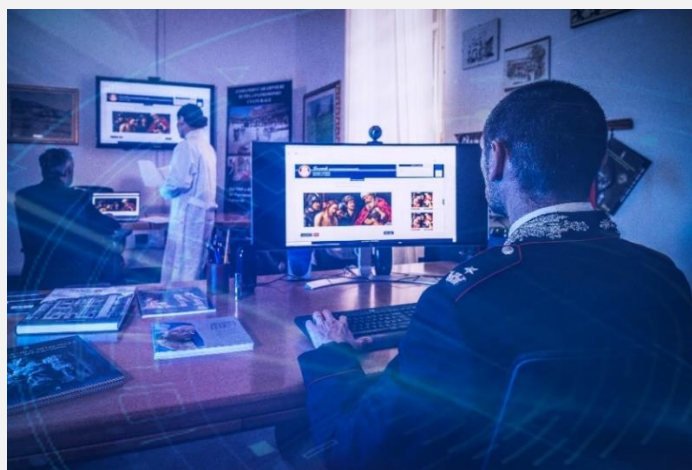
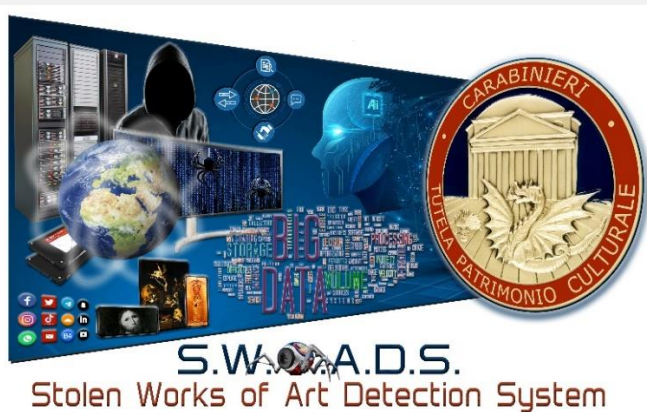
Descrizione e indicatori chiave

Il progetto SWOADS, acronimo che sta per “Stolen Works of Art Detection System”, ossia sistema rilevamento delle opere d'arte rubate, è stato implementato dal Comando Carabinieri - Tutela Patrimonio Culturale tra il 2021 e il 2023 (anno di conclusione).

Con questo progetto, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha sostenuto il beneficiario nella lotta alle organizzazioni criminali organizzate e ai gruppi terroristici, principali destinatari dei proventi derivanti dal traffico illecito dei beni culturali. Le nuove tecnologie hanno condotto ad una crescente diffusione della vendita online di opere rubate.




Il progetto SWOADS ha finanziato la creazione di **un nuovo sistema automatizzato di ricerca** che consente di rintracciare i beni illecitamente sottratti, presenti nella banca dati dell'Arma, e di confrontarli con quelli messi in vendita online.

Nuove tecnologie per la ricerca di opere d'arte rubate



Fonte: schede di monitoraggio, web, interviste.

Figura 11. SWOADS: informazioni essenziali sul progetto

Strumento	Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Durata (mesi)	Contributo ISF (UE)	Risorse erogate
ISF1 - Police	OS5	ON1	 31	 50%	 5.111.555,58

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Tabella 7. SWOADS: indicatori di monitoraggio selezionati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Valore iniziale	Valore atteso	Valore raggiunto	Tasso di conseguimento
OS5.C3.1	Numero di progetti nel campo della prevenzione dei reati	Numero	0	1	1	100%
OS5.C3.2	Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati	Eur	0	5.112.299,97	5.111.555,58	99%
OS5.C6	Dispositivi a disposizione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale per l'alimentazione del sistema di ricerca automatica	Numero	0	233	233	100%
OS5.C7	Piattaforma software per il supporto alla protezione dei beni culturali	Numero	1	2	2	100%
OS5.C8	Incremento del numero di controlli di beni culturali sul web	Percentuale	0	100	100	100%

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Risultati e impatti

Criterio valutativo	Evidenze
Efficacia	Il progetto ha raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati nel 2014-2020, ed infatti è stato rinnovato nella nuova programmazione 2021-2027 con SWOADS 2 che aggiorna la progettualità precedente grazie all'integrazione con l'intelligenza artificiale, addestrata per il riconoscimento dei falsi e degli oggetti archeologici all'asta. Il sistema permette di automatizzare processi che altrimenti verrebbero effettuati dagli operatori, come ad esempio il riconoscimento di opere false. Il sistema, in caso di riconoscimento di un bene

illecitamente esportato (confrontando anche con le red list³³), genera un alert che viene poi approfondito dagli operatori.

L'aggiornamento del sistema permette oltre all'analisi di contenuti fotografici, anche analisi video. Ciò implica un potenziamento in termini di CPU, per esempio per consentire all'algoritmo di compressione delle immagini di funzionare.

Per quanto riguarda i risultati conseguiti con il PN 2014-2020, i principali sono stati:

- un controllo massivo su internet (siti di aste online, social networks etc.)
- un riscontro positivo per quanto riguarda beni difficili da identificare (a causa della qualità delle immagini o di difficile interpretazione da parte degli operatori)
- anche in assenza di immagini/foto a corredo, il sistema può cercare dei match sulla base dell'interpretazione dei testi di descrizione di un'opera
- dalla "accensione" del sistema (novembre 2023) sono state effettuate 75 localizzazioni di beni

Tra gli altri risultati degni di nota: notevole visibilità internazionale, visto che SWOADS è risultato vincitore dell'Innovative Police Force Award al Police World Summit di Dubai nel 2023³⁴.

Inoltre, SWOADS ha catturato l'interesse di EUROPOL, che è interessata ad adottare un sistema che consenta il web crawling. È stato fatto un test dimostrativo all'Aia e SWOADS potrebbe diventare uno standard europeo, messo a disposizione da Carabinieri TPC, che assisterebbero altri enti europei nella customizzazione del sistema.

I principali ostacoli incontrati durante l'implementazione della progettualità sono stati:

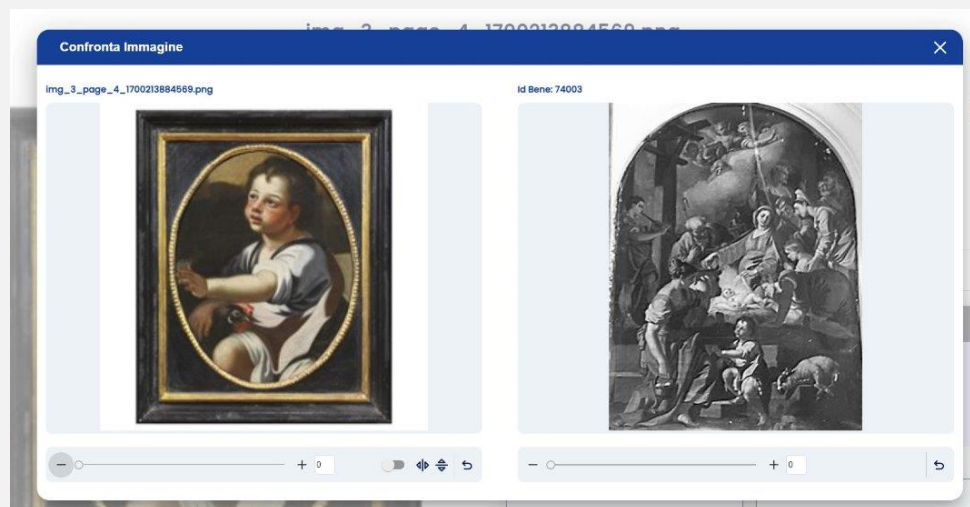
- contromisure di protezione applicate da parte dei siti (es. case d'asta) che sono in grado di riconoscere ricerche automatiche effettuate da bot, classificarle come comportamenti "non umani", e bloccarle. Per bypassare questi blocchi, è stato necessario ricalibrare il sistema affinché si comportasse come un utente umano (es. configurando la frequenza dei click, lo scrolling e il comportamento sui siti affinché assomigliasse a quello umano)
- contromisure di protezione applicate da social networks (es. FB), che cercano anch'essi di bloccare operazioni automatizzate compiute da bot.

³³ Red List, liste dell'International Council of Museums (ICOM) che contengono informazioni sui beni sottratti ed esportati illecitamente che si possono trovare all'estero

³⁴<https://www.difesa.it/primopiano/assegnato-ai-carabinieri-linnovative-police-force-award/39308.html#:~:text=Il%20premio%20internazionale%20%E2%80%9CInnovative%20Police,sta%20sviluppando%20il%20progetto%20S.W.O.A.D.S.>

Efficienza	<p>Le risorse finanziarie sono risultate adeguate e proporzionate rispetto ai risultati ottenuti, e sono state impiegate per l'approvvigionamento di servizi software e di hardware; una parte delle risorse destinata al supporto amministrativo, e risultata poi non necessaria, è stata reinvestita nell'acquisto di hardware.</p> <p>Il PN non presenta riferimenti espliciti alla tutela del patrimonio culturale, perciò, è stato difficile ottenere inizialmente il finanziamento. Al primo tentativo il progetto è stato scartato per essere poi recuperato.</p>
Rilevanza / pertinenza	<p>La progettualità ha soddisfatto pienamente i bisogni individuati che erano latenti, ossia avere uno strumento potente e innovativo che consentisse loro di lottare efficacemente con le organizzazioni criminali organizzate e i gruppi terroristici, principali destinatari dei proventi derivanti dal traffico illecito dei beni culturali. L'idea progettuale infatti esisteva già dal 2018 ma è stata possibile realizzarla solo grazie al PN ISF (vedere paragrafo sul valore aggiunto).</p>
Coerenza e complementarità	<p>Il Dipartimento dei Carabinieri, Tutela Patrimonio Culturale è il punto di riferimento nell'ambito della ricerca di beni illecitamente sottratti e presenta quindi una conoscenza approfondita del contesto e degli interventi realizzati. Ciò ha permesso consapevolezza totale della (mancata) esistenza di altre eventuali soluzioni/sistemi sul mercato senza bisogno di fare ricognizioni. Né a livello europeo né nazionale esisteva qualcosa di simile a SWOADS quindi non si pongono questioni di duplicazione di sforzi, necessità di coordinamento etc.</p> <p>Lo strumento potrebbe essere utilizzato da altri soggetti come per esempio gli uffici doganali presenti su territorio italiano, permettendo loro di confrontare i beni che arrivano alle frontiere con quelli presenti nelle red list disponibili. Ciò si può fare mediante una app che può essere resa disponibile, per esempio, sui palmari/smartphone del personale delle dogane. Inoltre, tra le possibili sinergie è stato menzionato l'obiettivo di integrare le informazioni anche in assenza di una unica banca dati (che è impossibile per una questione di protezione dei dati), e di creare una rete di unità SWOADS tra le diverse forze di polizia, che permetterebbe di effettuare ricerche comparative di beni attraverso un unico motore di ricerca, collegato a più banche dati.</p>

Esempio di opera trafugata nel 1993 e recuperata nel 2023



Valore aggiunto

Il contributo del PN è stato fondamentale per la realizzazione del progetto che ha comportato una spesa significativa in hardware e software. Gli hardware si trovano fisicamente negli uffici di Roma, con un sito secondario a Napoli. L'idea progettuale, come precedentemente menzionato, già c'era ma solo il PN ISF 2014-2020 ha permesso di realizzarla. Il progetto ha permesso di sperimentare soluzioni innovative anche organizzative, in quanto SWOADS ha alleggerito il carico di lavoro degli operatori. Attraverso i finanziamenti ordinari del Ministero dell'Interno il dipartimento è in grado di garantire la manutenzione dell'hardware (es. sostituzione dischi, Ram) ma non sarebbe stato in grado di realizzare SWOADS. Recentemente, SWOADS è stato citato come caso esemplare al Summit G7 Cultura³⁵.

Sostenibilità

Come detto, i finanziamenti ordinari del Ministero dell'Interno consentono la manutenzione ed una continuità di SWOADS. Non sono invece sufficienti per lo sviluppo e l'innovazione e per questo motivo il progetto è stato rinnovato nella programmazione 2021-2027 e ci si aspetta che sarà rinnovato ulteriormente.

Semplificazione

Non sono state introdotte semplificazioni di tipo amministrativo nell'ambito del progetto, se non una maggiore efficienza operativa dovuta all'automazione di determinate operazioni di indagini precedentemente manuali e meno efficaci.

Altre lezioni / riflessioni

- Con SWOADS, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha sostenuto il beneficiario nella lotta alle organizzazioni criminali organizzate e ai gruppi terroristici, principali destinatari dei proventi derivanti dal traffico illecito dei beni culturali.
- Il successo di SWOADS testimonia l'importanza, da un lato, di partire da un concreto bisogno non soddisfatto nel progettare un intervento ad elevato valore aggiunto (che non avrebbe visto la luce senza l'ISF), dall'altro, che se l'ambizione si trasforma in innovazione (di prodotto, di processo e organizzativa), le ricadute possono essere significative.
- Le ricadute positive di SWOADS riguardano non solo ovviamente il Comando TPC (Tutela Patrimonio Culturale) dei Carabinieri ma

³⁵ Dichiarazione Ministeriale finale G7 Cultura: <https://cultura.gov.it/comunicato/26776>

vanno ben oltre. Sono stati intercettati bisogni diffusi delle forze di polizia europee come dimostra l'interesse di Europol rispetto alla possibilità di replicare lo strumento sviluppato in Italia.

- Considerare il potenziale di riuso e le condizioni per cui un progetto sia trasferibile in altri contesti è un fattore importante per massimizzare l'impatto e la sostenibilità, intesa come capacità di produrre effetti nel lungo periodo, di un intervento.

Premiazione di SWOADS con il Police Force Award - Police World Summit di Dubai (2023)



Fonti: interviste, analisi desk, Sito web: <https://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/home/informazioni/swoads>

4.2.2. Network integrato dell'Arma dei Carabinieri per la balistica forense

Descrizione e indicatori chiave

Il progetto è stato realizzato dall'Arma dei Carabinieri – RaCIS (Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche) dal 2018 al 2022 (anno di conclusione) con l'obiettivo finale di favorire la prevenzione dei reati commessi con armi da fuoco e contrastare la criminalità organizzata e il terrorismo. Con questo progetto, il PN ISF 2014-2020, da un lato, ha finanziato l'aggiornamento della strumentazione obsoleta dei Reparti di Investigazione Scientifica (RIS) di Parma, Messina e Cagliari e l'integrazione dei sistemi IBIS (Interpol Ballistic Information System) di queste sedi con quella di Roma. Al contempo ha favorito la creazione di un network per lo scambio di dati balistici con i sistemi IBIS delle Forze di Polizia nazionali e internazionali. Una caratteristica particolarmente innovativa è che i nuovi strumenti adottati consentono una comparazione 3D di bossoli e proiettili, e che vi è interoperabilità con le banche dati esistenti in dotazione a Forze di Polizia nazionali ed internazionali aderenti all'Interpol Ballistic Information Network (IBIN).

Innovazione nella balistica forense



Fonte: schede di monitoraggio, web, interviste.

Figura 12. Network integrato per la balistica forense: informazioni essenziali sul progetto

Strumento	Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Durata (mesi)	Contributo ISF (UE)	Risorse erogate
ISF1 - Police	OS5	ON2	54	50%	4.900.326,79

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Tabella 8. Network integrato per la balistica forense: indicatori di monitoraggio selezionati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Valore iniziale	Valore atteso	Valore raggiunto	Tasso di conseguimento
OS5.C3.1	Numero di progetti nel campo della prevenzione dei reati	Numero	0	1	1	100%
OS5.C3.2	Valore finanziario dei progetti nel campo della prevenzione dei reati	Eur	0	4.900.326,79	4.900.326,79	100%
OS5.C6	Numero di Reparti dell'Arma dei Carabinieri in grado di effettuare indagini forensi con sistemi di comparazione tridimensionale di impronte balistiche su bossoli e proiettili	Numero	0	4	4	100%
OS5.C7	Numero di sistemi di analisi balistica in grado di condividere dati	Numero	0	4	4	100%

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Risultati e impatti

Criterio valutativo	Evidenze
Efficacia	Il progetto ha dotato le Sezioni Balistica dei Reparti Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RIS) di avanzati sistemi per acquisire immagini tridimensionali ad alta definizione di bossoli e proiettili, sia rinvenuti sulle scene del crimine sia prodotti sperimentalmente dalle armi in sequestro. Sono state installate in ciascuna delle quattro sedi RIS tre postazioni specifiche: una per acquisire immagini 3D dei proiettili, una per i bossoli e una per la comparazione digitale tra i reperti di scena e i campioni sperimentali. Questa tecnologia 3D, rispetto alla precedente 2D, aumenta significativamente la precisione nell'identificazione di corrispondenze balistiche e consente di determinare con un livello molto superiore di "ragionevole certezza" la corrispondenza tra bossoli o proiettili e l'arma del reato, potenziando le capacità investigative contro la criminalità. Grazie al formato X3P, i dati balistici possono essere condivisi rapidamente con le forze di polizia nazionali e internazionali tramite il network INTERPOL Ballistic Information Network (IBIN), agevolando la cooperazione in ambito europeo nella lotta al traffico illecito di armi utilizzate anche da organizzazioni terroristiche e criminalità organizzata.
Efficienza	Le risorse finanziarie ed umane impiegate per il conseguimento dei risultati progettuali, in termini di rapporto costi-benefici, sono da reputarsi nel complesso proporzionali ai risultati ottenuti.

Rilevanza / pertinenza

Tenuto conto delle crescenti necessità di incrementare il dettaglio delle immagini digitali degli elementi di cartuccia da inserire nella banca dati delle forze di polizia nazionali, nonché di condividere le stesse anche con gli organi di polizia esteri, con la progettualità sono state fornite alle 4 sedi RIS sistemi - in continua evoluzione - le cui caratteristiche hanno consentito di raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Il progetto, durante l'implementazione, ha subito due modifiche principali. Inizialmente, era prevista l'installazione di due tipologie di sistemi nei quattro centri RIS di Roma, Parma, Messina e Cagliari. Questi sistemi erano destinati rispettivamente all'acquisizione di immagini 3D di bossoli e proiettili per le banche dati nazionali e internazionali, e alla comparazione tridimensionale delle cartucce, secondo lo standard x3p, per facilitare la condivisione internazionale. La prima modifica ha previsto un servizio di manutenzione estesa del primo sistema in tutti i centri RIS, riducendo le dotazioni per Cagliari. La seconda modifica, grazie a ulteriori fondi ISF 2014-2020, ha consentito di recuperare parte delle dotazioni inizialmente ridotte per il RIS di Cagliari.

Coerenza e complementarità

Durante la fase di stesura del progetto è stata condotta una ricognizione degli interventi nazionali ed europei con obiettivi simili, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni. Al termine di questa analisi, non sono emerse sovrapposizioni tra gli interventi individuati.

Il Ministero dell'Interno ha inoltre messo a disposizione risorse mirate a prevenire e contrastare fenomeni di interesse nazionale in ambiti come sicurezza, immigrazione e asilo, assicurando sinergie e complementarità tra i diversi programmi, come dimostrato dagli interventi ISF e BMVI: il primo, ad esempio, sostiene il

sistema di fotosegnalamento, mentre il secondo facilita il rilascio dei visti Schengen, entrambi mirati a rafforzare la sicurezza interna.

Analogamente, durante la fase di stesura del progetto è stata svolta un'ulteriore valutazione degli interventi finanziati all'interno del PN, senza rilevare duplicazioni. In questo contesto, il PN ISF 2014-2020 ha permesso all'Arma dei Carabinieri e alla Polizia di Stato di potenziare il network italiano della balistica forense, investendo su tecnologie



	compatibili e rafforzando la cooperazione nazionale per garantire sistemi interconnessi.
Valore aggiunto	Considerate le rilevanti risorse finanziarie necessarie per sviluppare il progetto di un network integrato dell'Arma dei Carabinieri dedicato alla balistica forense, l'impiego delle risorse ordinarie destinate al RaCIS attraverso i consueti canali di approvvigionamento avrebbe comportato tempi di realizzazione notevolmente più lunghi. Nell'attuazione della progettualità, il RaCIS ha collaborato direttamente con la Governance del Comando Generale dell'Arma, evitando passaggi gerarchici intermedi e favorendo così un dialogo più rapido ed efficiente rispetto ai canali ordinari.
Sostenibilità	Al termine della progettualità, attraverso risorse rese disponibili con fondi ordinari è stato possibile sottoscrivere dei contratti di manutenzione dei sistemi acquisiti con il progetto per garantire una continuità di funzionamento, alimentazione della banca dati balistica, nonché la possibilità di condivisione con paesi esteri delle immagini tridimensionali ad alta risoluzione degli elementi balistici.
Semplificazione	Per lo svolgimento delle procedure di approvvigionamento il RaCIS ha cooperato direttamente con gli Uffici della Governance del CGA senza far ricorso alla tradizionale via gerarchica, contribuendo all'efficienza amministrativa. Inoltre, l'avvento del Sistema Informativo ISF 2014-2020 ha consentito di semplificare e velocizzare le fasi di controllo amministrativo e finanziario da parte della competente STA del Dip. di P.S. attraverso una piattaforma web-based in grado di gestire i dati inerenti check-list, monitoraggio, interim e "final assessment" forniti dai beneficiari.
Altre lezioni / riflessioni	<p>I risultati del progetto, rafforzando la cooperazione europea attraverso il network IBIN, hanno evidenziato l'importanza di focalizzare anche in futuro l'attenzione sullo sviluppo delle capacità investigative dell'Arma dei Carabinieri in cooperazione con le altre forze europee, al fine di contrastare il traffico illecito di armi con maggiore efficacia ed efficienza (attraverso l'utilizzo per esempio di tecnologie innovative che consentono maggiore precisione e rapidità nello scambio di informazioni).</p> 

La collaborazione diretta con gli uffici della governance del Comando Generale dell'Arma nelle procedure di approvvigionamento, che ha consentito di accelerare e semplificare la gestione dell'iter amministrativo e procedurale, viene considerata una prassi da replicare, ove possibile, anche in futuro.

Fonti: interviste, analisi desk, EC (2020) Snapshot from ISF

(https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/isf_more_snapshot_e_book.pdf)

4.2.3. Potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E

Descrizione e indicatori chiave

Il progetto “Potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi in ambito CBRN-E (chimico, biologico, radiologico nucleare ed esplosivo)” è stato realizzato dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile dal 2017 al 2024.

Finanziando questa iniziativa, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha contribuito a rafforzare la rete di rilevamento della radioattività e ad aggiornare la strumentazione CBRN-E, con l'obiettivo di migliorare la capacità di gestione delle situazioni di crisi, tenendo conto anche del contesto bellico internazionale e dei possibili rischi ad esso connessi.

Tra la strumentazione acquisita attraverso il contributo del PN, particolarmente innovativo risulta essere il sistema integrato di monitoraggio QUBE (comprensivo di analizzatore Xenon SAUNA Qube), sistema completamente automatizzato che ha permesso di migliorare significativamente il riconoscimento della tipologia di eventi radiologici e nucleari.

Prevenzione e gestione rischi in ambito CBRN-E (chimico, biologico, nucleare, esplosivo)



Fonte: schede di monitoraggio, web, interviste.

Figura 13. Prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E: informazioni essenziali sul progetto

Strumento	Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Durata (mesi)	Contributo ISF (UE)	Risorse erogate
ISF1 – Police	OS6	ON5, ON6	 87	 50%	 13.241.993,57

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Tabella 9. Prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E: indicatori di monitoraggio selezionati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Valore iniziale	Valore atteso	Valore raggiunto	Tasso di conseguimento
OS6.C2	Numero di progetti relativi alla valutazione e alla gestione dei rischi nel settore della sicurezza interna finanziati dal Fondo	Numero	0	1	1	100%
OS6.C4	Acquisizione strumentazione rilevazione rischio Chimico Biologico	Numero	0	10	10	100%
OS6.C5	Acquisizioni per il potenziamento della rete di rilevamento della radioattività	Numero	0	3	3	100%
OS6.C6	Procedure aggiuntive ex rimodulazione 15/7/22	Numero	0	100	100	100%

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Risultati e impatti

Criterio valutativo	Evidenze
Efficacia	<p>Il progetto ha soddisfatto pienamente gli obiettivi prefissati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. I risultati principali raggiunti attraverso il finanziamento della progettualità sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> un miglioramento dell'operatività delle squadre dei VVF, nonché una migliorata gestione da parte del vertice del Corpo dei Vigili del fuoco delle crisi in ambito CBRN-E (minacce o rischi derivanti da materiali o agenti chimici, biologici, radiologici, nucleari e esplosivi). l'acquisizione di strumenti di monitoraggio mobili, quali rilevatori handheld, ossia strumenti portatili di rilevazione del rischio CBRN-E, la piattaforma integrata NCBR (interventi in ambito nucleare, chimico, biologico, radiologico), di fatto una console operativa che

riceve in tempo reale i dati acquisiti dalla rete dei rilevatori fissi e mobili.

- l'aggiornamento della rete di rilevatori di radioattività fissi costruita dagli anni '60 agli anni 90' e costituita da 1200 centraline, oltre all'installazione di 200 centraline di nuova generazione (MIRA), di cui 15 centraline SARA (Sistema Automatizzato Rilevamento Ambientale, stazioni di rilevazione spettrometriche di tecnologia avanzata) di cui 3 collocate presso le ambasciate nelle capitali Varsavia, Budapest, Vilnius, in accordo con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI).
- lo sviluppo di un rilevatore CBRN-E innovativo, in collaborazione con l'università La Sapienza di Roma.

Gli ostacoli incontrati durante l'implementazione riguardano la natura multidisciplinare del progetto, che allo stesso tempo è stato uno stimolo per permettere la messa a sistema di tecnologie innovative. Ulteriore fattore di difficoltà è stato rappresentato dai problemi operativi, anche banali come la firma elettronica, incontrati nella collaborazione con fornitori stranieri, a causa della difficoltà di interazione di questi con il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA).

Centraline per il rilevamento "MIRA" e "SARA" acquisite




Efficienza

Le risorse finanziarie e umane impiegate per la realizzazione del progetto sono considerate proporzionali ai risultati raggiunti, secondo i beneficiari intervistati.

Rilevanza / pertinenza

Il progetto ha risposto alla necessità di un aggiornamento e ampliamento della rete di centraline di rilevazione del rischio CBRN-E costruite in epoca "guerra fredda", dagli anni 60' agli anni 90'.

Durante il periodo di programmazione, in risposta ai cambiamenti degli equilibri internazionali causati dalla Guerra in Ucraina e dalla collegata,

	<p>possibile minaccia nucleare, il programma è stato rimodulato per consentire di venire incontro ai mutati bisogni dei beneficiari.</p>
Coerenza e Complementarità	<p>L'installazione di sonde di rilevamento avanzate SARA in ambito CBRN presso le ambasciate di Varsavia, Budapest e Vilnius, che sono di fatto diventati avamposti dello Stato per individuare rischi, pericoli, anomalie, in particolare relativamente a nubi radioattive che potrebbero essere rilasciate in seguito a incidenti nucleari o atti ostili, rappresenta un esempio di coerenza e sinergia con attività di altri attori, in questo caso il MAECI.</p> <p>Il progetto risulta inoltre coerente e sinergico con altri strumenti di finanziamento comunitari. In particolare, con rescEU³⁶, strumento integrato nel Meccanismo di protezione civile dell'UE, che fornisce una riserva delle capacità europee, la quale include una flotta di aerei ed elicotteri antincendio, un aereo per l'evacuazione medica e una scorta di articoli medici e ospedali da campo in grado di rispondere alle emergenze sanitarie, rifugi, mezzi di trasporto e logistica e articoli di approvvigionamento energetico. Le riserve sono sviluppate anche per rispondere ai rischi CBRN.</p>
Valore aggiunto	<p>In assenza del sostegno finanziario garantito dal PN ISF 2014-20 il raggiungimento dei risultati del progetto avrebbe richiesto tempi più lunghi. Oltre al sostegno finanziario, il progetto ha rappresentato una spinta per sperimentare soluzioni innovative, quali la citata piattaforma di monitoraggio NCBR, rivelatosi di fondamentale importanza che garantisce una continua disponibilità dei dati raccolti dalla rete di centraline di rilevazione, così come l'acquisizione e impiego dei dispositivi handheld che co sentono al personale operativo, anche privo di competenze tecniche e specifiche rispetto agli ambiti CBRN-E, di raccogliere dati e trasmetterli alla piattaforma. Vi è stata inoltre una sperimentazione di altre soluzioni innovative quali l'utilizzo di droni nel sistema di soccorso e la realizzazione, in collaborazione con l'Università di Roma "La Sapienza", di uno strumento mobile per la misurazione di tracce di radioattività.</p> <p style="text-align: center;">Piattaforma di monitoraggio NCBR</p>  <p>The screenshot displays the 'NBCR OPERATIONAL CONSOLE' interface. At the top, it shows the title 'NBCR OPERATIONAL CONSOLE', a clock indicating '14/2/2024, 12:19:47', and several status icons (green, yellow, red). Below the header is a map of Europe, with a high density of green dots representing data points, primarily concentrated over Italy. The map includes labels for various countries and cities. On the right side of the map, there is a vertical toolbar with various icons for map interaction. At the bottom of the map, there is a small text box indicating 'Progetto realizzato con i fondi dello Strumento Finanziario N. 7.6.8 ISF-Police del FONDO SICUREZZA INTERNA 2014-2020'.</p>
Sostenibilità	<p>Il progetto ha prodotto dei cambiamenti permanenti nella capacità del Comando Nazionale VVF di fronteggiare i rischi e le minacce in ambito</p>

³⁶ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_it

CBRN-E, grazie agli effetti sull'organizzazione, alla dotazione di strumenti innovativi presso le squadre operative dei Vigili del Fuoco, il potenziamento della rete di rilevazione, già presente ma modernizzata e rafforzata, nonché la realizzazione della menzionata piattaforma operativa NCBR. Nella programmazione 2021-27, le attività realizzate troveranno continuità anche attraverso il consolidamento di alcune innovazioni sperimentate.

Semplificazione

La piattaforma integrata NCBR ha consentito una semplificazione della gestione operativa. La piattaforma, infatti, oltre che consentire un monitoraggio ed una gestione integrata e unitaria degli alert e degli interventi, permette anche una gestione più fluida della strumentazione poiché raccoglie i dati relativi alle necessità di manutenzione della rete di rilevatori.

Varie innovazioni introdotte e in sperimentazione nell'ambito del progetto di potenziamento del sistema nazionale di prevenzione e gestione delle crisi, in ambito CBRN-E



Fonti: interviste, analisi desk

4.2.4. PASSIM 3 - Primiissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare

Descrizione e indicatori chiave




Il progetto PASSIM 3 - Primiissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare 3 rappresenta la terza edizione del progetto PASSIM, implementato dal 2016 a valere del Fondo FAMI e che vedeva come beneficiario la Marina Militare. Dalla progettualità PASSIM 2, a valere del Fondo Sicurezza Interna, il beneficiario è invece il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto. La terza edizione del progetto si è conclusa ad ottobre 2023 e la quarta edizione è stata avviata attraverso il finanziamento della nuova programmazione 2021-2027. Attraverso questa progettualità il PN ISF 14-20 risponde all'urgenza di garantire un'assistenza sanitaria immediata ed efficace ai migranti che giungono sulle coste siciliane, anche in considerazione del contesto di crisi sanitaria da COVID19. L'Italia, infatti, rappresenta uno dei principali Paesi di destinazione e transito all'interno dell'Area Schengen. In PASSIM 3, il Comando delle Capitanerie di Porto opera mediante accordi di Convenzione in collaborazione con il Ministero della Salute, Fondazione CISOM Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta (che mette a disposizione il personale medico) e OIM Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (che fornisce i mediatori culturali e linguistici). Con questo progetto il PN ha finanziato le attività di soccorso attraverso la messa a disposizione di teams di medici e infermieri all'interno delle unità navali impegnate nella borders surveillance presso Catania, Pescara, Lampedusa, Crotone, Roccella Jonica. Allo stesso tempo, ha finanziato attività di mediazione linguistico-culturale a bordo delle imbarcazioni di soccorso e supportato l'aggiornamento e l'implementazione di IT-HEALTH (sistema diagnostico brevettato per lo screening e la gestione delle informazioni sanitarie dei migranti) in relazione alla pandemia COVID.

Primiissima assistenza sanitaria nelle operazioni di soccorso in mare



Fonte: schede di monitoraggio, web, interviste.

Figura 14. PASSIM 3: informazioni essenziali sul progetto

Strumento	Obiettivo Specifico	Obiettivo Nazionale	Durata (mesi)	Contributo ISF (UE)	Risorse erogate
ISF2- Borders	OS2	ON1	 40	 50%	 8.841.417,47

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Tabella 10. PASSIM 3: Indicatori di monitoraggio selezionati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Valore iniziale	Valore atteso	Valore raggiunto	Tasso di conseguimento
OS2.C1.1	Numero di unità del personale formato in aspetti legati alla gestione delle frontiere con l'aiuto del Fondo	Numero	0	70	75	107%
OS2.C1.2	Numero di corsi di formazione in aspetti legati alla gestione delle frontiere con l'aiuto del Fondo	Numero	0	5	5	100%
OS2.C2	Numero di controlli di frontiera (controlli e sorveglianza), infrastrutture e mezzi sviluppati o aggiornati con l'aiuto del Fondo	Numero	0	1	1	100%
OS2.C9	Numero interventi di primo soccorso e sorveglianza sanitaria delle frontiere alla luce dell'emergenza COVID-19	Numero	0	850	1112	130%
OS2.C10	Potenziamento di sistemi IT in tema di sorveglianza sanitaria dei flussi di frontiera alla luce dell'emergenza COVID-19	Numero	0	2	2	100%

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Risultati e impatti

Criterio valutativo	Evidenze
Efficacia	<p>Il progetto ha pienamente raggiunto gli obiettivi prefissati ed è considerato un successo sia dal beneficiario che dal Ministero dell'Interno, che lo ha definito un esempio virtuoso di intervento pubblico che ha consentito al beneficiario di andare perfino oltre i propri compiti istituzionali. In particolare, grazie al coinvolgimento di medici e infermieri, nonché di mediatori linguistici e culturali, nei team di salvataggio, viene garantita un'assistenza sanitaria immediata a bordo delle imbarcazioni delle Capitanerie di Porto che soccorrono e trasportano i migranti nel canale di Sicilia. Questo intervento è di cruciale importanza, considerando che i salvataggi spesso avvengono a grande distanza dalle coste italiane, talvolta anche in prossimità delle coste libiche, e dopo il salvataggio possono trascorrere molte ore prima di raggiungere la terraferma. L'assistenza sanitaria immediata è essenziale poiché, su un soccorso medio che riguarda 100 migranti, almeno 6 o 7 rischierebbero di perdere la vita senza di essa.</p> <p>Tra il 2021 e il 2023 sono stati 119.000 i migranti soccorsi attraverso il progetto PASSIM 3.</p>
Efficienza	<p>Il progetto si è caratterizzato per una spiccata efficienza nell'utilizzo di risorse umane e finanziarie impiegate per raggiungere gli obiettivi prefissati. L'elevata efficienza è anche conseguenza di una gestione dinamica e flessibile del progetto e dei team di soccorso, che sono composti e assegnati in funzione dell'andamento flussi migratori e della loro distribuzione (più nello specifico, risorse umane e finanziarie complessive venivano distribuite nelle diverse aree geografiche del progetto a seconda delle necessità).</p> <p>Evento di chiusura di PASSIM 3 (giugno 2023)</p> 

	<p>L'efficienza è aumentata nel corso dell'implementazione, anche grazie al fatto che medici e sanitari a bordo che all'inizio non sapevano bene come gestire alcune fasi delle missioni di soccorso, non avendo conoscenze specifiche di navigazione e missioni di questo tipo, si sono via via integrati nelle "procedure militari" delle Capitanerie e "amalgamati" con l'equipaggio.</p> <p>Al fine di rendere il progetto sempre più efficiente, la sede centrale di Roma garantisce un continuo monitoraggio e consultazione presso le sedi operative di Lampedusa, Catania, Crotone, Roccella Jonica, Pescara al fine di confrontarsi con l'equipaggio e tutto il personale coinvolto nelle operazioni di soccorso per individuare eventuali criticità emerse nel servizio e approntare i necessari accorgimenti migliorativi.</p>
Rilevanza / pertinenza	<p>Il progetto ha pienamente soddisfatto i bisogni per cui era stato finanziato, consentendo al Comando delle Capitanerie di Porto di andare oltre le proprie competenze che consistono esclusivamente nel recupero dei migranti, non disponendo peraltro di personale medico e quindi non essendo in grado di rispondere alle esigenze sanitarie e di mediazione linguistico-culturale delle persone soccorse. PASSIM 3 ha previsto l'integrazione nei team di soccorso di un medico, un infermiere e un mediatore linguistico-culturale, garantendo così un'assistenza più efficace ed una maggiore rilevanza del servizio rispetto ai bisogni di cura e salute di molti dei migranti soccorsi.</p> <p>Da rilevare anche che il budget di PASSIM 4 (il progetto che nel 2021-2027 sostituisce PASSIM 3) è di circa 20 milioni di euro, più del doppio del suo predecessore, che a sua volta era superiore ai precedenti, a testimonianza di una elevata capacità del progetto nel dare risposta al fenomeno dei movimenti migratori via mare, un fenomeno rilevante e in crescita negli ultimi anni.</p>
Coerenza e complementarità	<p>Non è stata fatta una ricognizione sistematica di altre iniziative simili a livello europeo, ma sul piano nazionale non vi sono, a parere del beneficiario, altri interventi con caratteristiche assimilabili per cui il progetto ha numerosi elementi di unicità.</p> <p>Il PN ISF 2014-2020 ha finanziato altri progetti che presentano elementi di complementarità e sinergie con PASSIM 3, finalizzati a contribuire al controllo e alla gestione efficiente delle frontiere esterne. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acquisto moto vedette che vengono utilizzate proprio nelle missioni PASSIM 3 • Refitting aerei ATR per il pattugliamento • Progetti di supporto operativo che hanno consentito di coprire oneri accessori (per esempio per gli straordinari di guardia, l'acquisto di dispositivi di protezione e di servizi di sanificazione durante il COVID-19, (attività di pattugliamento con aeromobili e unità navali specializzate)

Valore aggiunto	<p>Il servizio sanitario non rientra tra le missioni istituzionali del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, che di conseguenza non dispone di fondi dedicati al personale medico nei propri capitoli di bilancio. Per questo motivo, il contributo del Programma è stato essenziale per garantire un supporto immediato ed efficace durante le operazioni di salvataggio, che altrimenti non sarebbe stato possibile senza il sostegno finanziario ISF. Inoltre, il progetto ha consentito l'implementazione di soluzioni innovative, come IT-HEALTH, un sistema diagnostico simile a una cartella sanitaria elettronica, implementato dal Ministero della Salute con cui è stata sottoscritta una convenzione attuativa. Il personale medico svolge uno screening iniziale dei migranti, una sorta di Triage per individuare eventuali pazienti gravi. Durante questo screening può raccogliere mediante tablet i dati sulla salute dei migranti soccorsi, registrarli su braccialetti elettronici forniti ai migranti e trasmetterli al personale medico in banchina, permettendo loro e al 118 di prepararsi adeguatamente per prestare soccorso alle persone che ne hanno bisogno una volta sbarcate a terra.</p>
Sostenibilità	<p>Il Progetto PASSIM è stato implementato per la prima volta nel 2016 a valere sul Fondo FAMI con beneficiario la Marina Militare. Le successive progettualità, PASSIM 2 e PASSIM 3, sono state finanziate dal PN Fondo Sicurezza Interna e hanno coinvolto il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto come beneficiario. Nel corso del tempo il progetto è diventato fondamentale per garantire un'attività di salvataggio completa ed efficace. Per dare continuità a questo tipo di intervento, come precedentemente menzionato, PASSIM è stato rinnovato per una quarta edizione nel quadro della Programmazione 2021-2027 (PASSIM 4), con un budget aumentato da circa 8 milioni di euro (2014-2020) a circa 20 milioni di euro.</p>
Semplificazione	<p>Nell'ambito del progetto non sono state introdotte semplificazioni di tipo amministrativo. Il beneficiario ha sottolineato semplificazioni organizzative dovute alla presenza degli stessi partner (Ministero della Salute, CISOM, OIM) per tutte e tre le edizioni del progetto, che consente di avere una "macchina" ampiamente rodada, con un equipaggio di soccorso composto da corpo militare, staff medico e mediatori linguistici in grado di lavorare in modo efficiente e coeso.</p>
	<p>La validità dell'approccio PASSIM 3, con il coinvolgimento di personale specializzato – medici, infermieri e mediatori linguistici – per garantire un'assistenza adeguata ai migranti ha determinato una sua continuazione nel periodo 2021-2027 con PASSIM 4 (che ha anche un budget raddoppiato). La principale lezione per il futuro è che sarebbe auspicabile che questo modello di cooperazione diventasse prassi ordinaria nelle attività di soccorso ai migranti. Il progetto rappresenta un esempio di collaborazione virtuosa del beneficiario con partner esterni - Ministero della Salute, CISOM, OIM - che ha consentito di lavorare in modo efficiente e sinergico.</p>

4.2.5. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera e per l'identificazione dei migranti presso gli Hotspots

Descrizione e indicatori chiave

Il progetto "Implementazione di soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera e per l'Identificazione dei migranti presso gli Hotspots", realizzato dal DPS – Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle Frontiere dal 2016 al 2023 (anno di conclusione), ha contribuito a migliorare la qualità e l'efficienza dei controlli di frontiera.

Grazie al contributo del Programma Nazionale ISF 2014-2020, sono state acquistati strumenti tecnologicamente avanzati, precedentemente non disponibili presso gli uffici destinatari, che consentono verifiche biometriche di identità ed il controllo dei documenti esibiti dai viaggiatori, al fine di contribuire alla gestione integrata delle frontiere esterne.

Innovazione nella dotazione tecnologica degli uffici di frontiera e hotspots



Fonte: schede di monitoraggio, web, interviste, Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=bTIdLg-D760>

Figura 15. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera: informazioni essenziali sul progetto

Strumento	OS	ON	Durata (mesi)	Contributo ISF (UE)	Risorse erogate
ISF2 - Borders	OS2	ON6	97	50%	1.738.196,13

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Tabella 11. Soluzioni mobili per i controlli presso gli Uffici di Frontiera: indicatori di monitoraggio selezionati


Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Valore iniziale	Valore atteso	Valore raggiunto	Tasso di conseguimento
OS2.C1.2	Numero di corsi di formazione in aspetti legati alla gestione delle frontiere con l'aiuto del Fondo	Numero	0	15	1 ³⁷	Non calcolabile poiché è cambiata la modalità di erogazione dei corsi
OS2.C1.1	Numero di unità del personale formato in aspetti legati alla gestione delle frontiere con l'aiuto del Fondo	Numero	0	1500	1662	111%
OS2.C9	Sviluppo app per mobile	Numero	0	1	1	100%
OS2.C10	Dispositivi mobili acquistati	Numero	0	343	343	100%

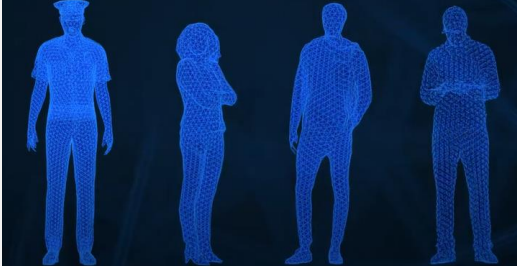

Fonte: schede di monitoraggio SGI

Risultati e impatti

Criterio valutativo	Evidenze
Efficacia	<p>Il progetto è risultato estremamente efficace nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Ha previsto l'acquisizione di tecnologie hardware (tablet e smartphone) e software. In particolare è stata acquistata una applicazione Android che si interfaccia con i sistemi di verifica di frontiera, i database contenenti informazioni biometriche (foto del volto, impronte digitali), ed è integrata con il sistema PNR (Passenger Name Record – Dati del Codice di Prenotazione), un insieme di informazioni relative alla prenotazione di un volo da parte di uno o più passeggeri e API (Advanced Passenger Information – Informazioni Anticipate sui Passeggeri), un insieme di informazioni come ad esempio nome, data di nascita, cittadinanza etc., raccolte in fase di accettazione (check-in) o di imbarco su aerei o altri mezzi di trasporto. Il progetto ha potenziato il sistema di controllo delle frontiere e reso i controlli più agevoli in quanto sono stati acquisiti apparati mobili interconnessi che hanno affiancato il controllo fisso. L'utilizzo di palmari di dimensioni ridotte ha permesso di velocizzare le procedure, risultato rilevante anche alla luce della situazione di fragilità dei cittadini di paesi terzi, in particolar modo presso gli Hotspot (centri sulle frontiere esterne dell'Unione Europea preposti alla gestione di grandi arrivi di persone, in cui si registrano e si rilevano i dati personali dei cittadini stranieri). Precedentemente ci si affidava al sistema informativo di frontiera SIF, su pc portatili, che si caratterizza chiaramente per una minore velocità, trasportabilità e maggior peso.</p>

³⁷ "Dal momento che si è fatto ricorso alla formazione erogata in modalità e-learning, il numero dei corsi è pari a 1."

	Poiché il progetto è stato realizzato nel periodo della pandemia di COVID-19, vi sono stati ostacoli legati alle restrizioni imposte durante la crisi. A causa del contesto emergenziale, l'implementazione ha richiesto tempi più lunghi mentre la formazione del personale è stata condensata in un tempo più breve ed è stata fatta online, con modalità e-learning sulla piattaforma digitale Moodle.
Efficienza	In generale l'efficienza del progetto, interpretata come proporzionalità dei costi sostenuti rispetto ai risultati raggiunti, è considerata soddisfacente. Inoltre, a giudizio della Polizia di Stato il progetto ha consentito il miglioramento delle procedure per cui i nuovi apparati e l'app sono stati introdotti, e ha permesso una automatizzazione e snellimento delle procedure.
Rilevanza / pertinenza	Il progetto ha pienamente soddisfatto i bisogni per cui è stato finanziato. In particolare, secondo la Polizia di Stato l'iniziativa contribuisce a garantire la libera circolazione dei cittadini che ne hanno diritto.
	
Coerenza e complementarietà	Il progetto si caratterizza per diverse sinergie con altri interventi rispetto al controllo dei visti, alla gestione integrata delle frontiere, al controllo biometrico e documentale. In particolare, agisce in complementarità con altre due progettualità finanziate attraverso lo strumento finanziario ISF2 (Borders & Visa) del PN ISF 2014-20. In primo luogo, il progetto 8.3.2 "Servizi di assistenza e manutenzione dei Sistemi SIF (Sistema Informativo Frontiere) e SMSI-RA (Sistema di Moniti Statistiche Immigrazione e Frontiere)" ha previsto la manutenzione di tali sistemi e di consentire controlli documentali da parte del SIF sempre più efficaci. Piena complementarità è presente anche con il progetto 1.1.1 "Acquisizione di una infrastruttura ICT centrale I-VIS (Sistema Informativo Visti) e servizi" che ha previsto la realizzazione di una nuova infrastruttura ICT centrale, al fine di migliorare gli standard di qualità ed efficienza del sistema.
Valore aggiunto	In assenza del sostegno finanziario garantito dal PN ISF 2014-20 la realizzazione della progettualità avrebbe incontrato maggiori difficoltà. In particolare, la realizzazione attraverso i fondi di bilancio ordinari avrebbe richiesto tempi notevolmente più lunghi. Il progetto ha dunque consentito di rispondere prontamente all'emergenza migratoria quando serviva, cosa che altrimenti non sarebbe stata possibile.
Sostenibilità	La programmazione 2021-2027 si pone in assoluta continuità con la precedente, prevedendo di adottare tecnologie ancora più avanzate per il controllo degli ingressi di cittadini di paesi terzi. In particolare, grazie alla nuova programmazione si prevede un aggiornamento dell'hardware, per mezzo

	dell'acquisto di palmari nuovi che, in un unico "case", contengono un tablet, un lettore di impronte digitali, e fotocamere ad alta qualità.
Semplificazio -ne	<p>Come precedentemente sottolineato, l'acquisto di software e hardware mobili ha permesso un aumento della qualità dei controlli alle frontiere, con effetti sulla semplificazione delle procedure e riducendo i tempi di attesa per i cittadini di paesi terzi. Inoltre, è stato sottolineato che da un punto di vista organizzativo interno, nell'ambito del progetto è stato dato un contributo alla revisione della piattaforma di gestione e monitoraggio dei progetti ISF.</p> <div> <div> <p>GRAZIE ALLA CAPACITÀ DI VERIFICA "IN MOBILITÀ", PORTA VANTAGGI SIA AI CITTADINI SIA AGLI OPERATORI.</p>  </div> <div> <p>L'APP ESEGUE, COSÌ, IN TEMPO REALE, TUTTI I CONTROLLI ELETTRONICI SULLA PERSONA,</p>  </div> </div>

Fonte: interviste, analisi desk, video di presentazione su web: <https://www.youtube.com/watch?v=bTIdLg-D760&t=4s>

5. Conclusioni, criticità e raccomandazioni

La valutazione ex-post del Programma Nazionale ISF ha esaminato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, la complementarità, la coerenza, il valore aggiunto, la semplificazione e la sostenibilità delle attività progettuali finanziate. La valutazione ex-post evidenzia i risultati raggiunti in ambito di sicurezza interna e gestione delle frontiere esterne, sottolineando il contributo strategico del programma per affrontare alcune delle sfide più complesse che l'Italia e l'Unione Europea hanno dovuto affrontare negli ultimi anni. In un contesto caratterizzato da un aumento dei flussi migratori, da minacce transfrontaliere, e da un'evoluzione dei rischi legati alla criminalità e alla sicurezza digitale, il PN ISF ha supportato azioni mirate e investimenti che hanno permesso di rafforzare la resilienza e la capacità di risposta delle autorità italiane.

Raggiungimento degli Obiettivi e Contributo alla Sicurezza Nazionale ed Europea

Gli obiettivi del programma sono stati, in larga misura, raggiunti. I due strumenti principali del programma, ISF1 - Police e ISF2 - Borders & Visa, hanno finanziato progetti che hanno migliorato le competenze tecniche, la cooperazione internazionale e le infrastrutture necessarie per garantire la sicurezza interna e la gestione efficiente delle frontiere. ISF1 - Police ha avuto particolare successo nel rafforzare le capacità operative delle autorità di sicurezza italiane attraverso progetti di formazione e il miglioramento degli strumenti di sorveglianza e risposta alle crisi. Questo strumento si è rivelato particolarmente efficace nel rafforzare la prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, temi sempre più pressanti per la sicurezza nazionale.

Parallelamente, ISF2 - Borders & Visa ha promosso una gestione integrata e coordinata delle frontiere esterne, contribuendo alla politica comune dei visti dell'UE e migliorando l'efficienza dei controlli. Questo strumento ha fornito alle autorità italiane strumenti essenziali per affrontare l'aumento dei flussi migratori, specialmente lungo le rotte del Mediterraneo, in maniera sicura e organizzata. Il programma ha dimostrato di essere una risorsa chiave non solo per l'Italia, ma anche per la sicurezza collettiva dell'UE, facilitando la collaborazione con gli Stati membri e con le agenzie europee come Frontex.

Le indagini dirette condotte hanno evidenziato un quadro molto positivo in termini di efficacia. I progetti hanno pienamente raggiunto gli obiettivi prefissati, facilitando per esempio, grazie all'acquisto e allo sviluppo di tecnologie innovative, il rafforzamento della cooperazione europea nella lotta contro il traffico di armi e beni culturali, oltre a potenziare il sistema di controllo delle frontiere esterne.

Efficienza nell'Utilizzo delle Risorse, flessibilità e Capacità di Adattamento

Un elemento cruciale emerso dalla valutazione è stato l'elevato livello di **efficienza** nell'impiego delle risorse. Entrambi gli strumenti, ISF1 e ISF2, hanno utilizzato quasi interamente il budget a disposizione, con un tasso di assorbimento del 100% per ISF1 e del 98% per ISF2. Questo dato evidenzia non solo un'efficiente pianificazione e gestione dei fondi, ma anche un'adeguata selezione dei progetti che hanno risposto concretamente ai bisogni identificati. L'efficienza nella spesa è stata inoltre favorita dall'introduzione di strumenti di monitoraggio e controllo che hanno permesso di mantenere i costi entro i limiti previsti e di ottimizzare l'uso delle risorse.

Il programma ha anche mostrato una notevole capacità di adattamento alle nuove sfide, come dimostrato durante la crisi sanitaria del COVID-19 e di fronte all'aumento dei flussi migratori provenienti da zone di crisi. Questo adattamento è stato possibile grazie alla flessibilità progettuale. L'introduzione di piattaforme di formazione online e l'uso di sistemi di monitoraggio avanzati hanno migliorato la capacità delle autorità di operare in contesti difficili, contribuendo alla continuità delle operazioni e alla resilienza delle istituzioni coinvolte.

In base ai risultati delle indagini dirette, l'efficienza dei progetti è elevata. È stato osservato in quasi tutti i casi come l'adozione di soluzioni innovative e l'upgrading della dotazione tecnologica si è riverberata sulla capacità operativa e amministrativa dei beneficiari, contribuendo a rendere i processi e l'organizzazione del lavoro più efficiente.

Pertinenza o rilevanza rispetto ai bisogni.

Dalle analisi è emerso un feedback estremamente positivo dei beneficiari sulla capacità dei progetti finanziati dal PN ISF 2014-2020 di rispondere ai bisogni per cui i progetti erano stati concepiti. Il Programma Nazionale ha saputo rispondere efficacemente all'esigenza di acquisire, progettare e aggiornare le strumentazioni fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Inoltre, il Programma Nazionale ha saputo rispondere all'evoluzione dei bisogni nel tempo, adattandosi ai cambiamenti degli equilibri internazionali, come quelli determinati dalla guerra in Ucraina, che hanno generato nuovi bisogni di sicurezza e gestione delle frontiere esterne.

Coerenza e complementarità.

Le analisi hanno evidenziato coerenza delle attività del programma con altre iniziative complementari nazionali ed internazionali. Durante la fase di stesura dei progetti è stata infatti effettuata, quando necessaria, una ricognizione degli interventi con obiettivi analoghi, sia a livello nazionale che europeo, oltre che all'interno del PN, per prevenire duplicazioni e sovrapposizioni. Le indagini sul campo hanno evidenziato diverse sinergie con attività condotte da altri attori, come il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e con strumenti comunitari come rescEU, adottato dalla Commissione Europea per la protezione dai disastri e la gestione dei rischi. Significative complementarità sono state riscontrate tra operazioni condotte da beneficiari diversi ma finanziati all'interno del PN.

Valore Aggiunto, sostenibilità a lungo termine e semplificazione

Il valore aggiunto del PN ISF è emerso chiaramente dall'accelerazione di innovazioni tecnologiche e dal miglioramento delle capacità amministrative che altrimenti non sarebbero state raggiungibili nel breve termine. Le attrezzature, le infrastrutture e i sistemi di sorveglianza acquisiti rappresentano un investimento che offre vantaggi duraturi, mentre il potenziamento delle competenze del personale coinvolto garantisce una maggiore efficacia e sostenibilità nelle attività di sicurezza e gestione delle frontiere. Le infrastrutture e le strumentazioni finanziate, come i sistemi di sorveglianza delle frontiere e le tecnologie avanzate per il controllo dei visti, continueranno a essere strumenti essenziali per il sistema di sicurezza italiano ed europeo. Il rafforzamento della formazione e l'implementazione di tecnologie digitali hanno migliorato il capitale umano e le capacità operative delle autorità coinvolte, rendendo più sostenibili le azioni di controllo e prevenzione. La collaborazione istituzionale tra le autorità nazionali e gli organismi europei, supportata dal programma, ha inoltre permesso di creare meccanismi di risposta condivisi e coordinati che resteranno attivi oltre la durata del programma.

I casi studio consentono di affermare con ragionevole certezza che il valore aggiunto del Programma risulta elevato. In generale, il Programma Nazionale ISF 2014-2020 ha fornito un contributo essenziale alle attività condotte da tutti i beneficiari intervistati permettendo il raggiungimento dei risultati in tempi notevolmente più celeri rispetto a quanto sarebbe accaduto attraverso fondi ordinari. Inoltre, come più volte sottolineato, il programma ha favorito l'adozione di soluzioni innovative e tecnologie avanzate.

Gli interventi hanno mostrato una sostenibilità significativa, intesa come capacità delle operazioni finanziate di raggiungere risultati ed effetti nel medio-lungo periodo, soprattutto nei processi di sorveglianza e gestione dei confini che resteranno operativi oltre la conclusione del programma. Le attrezzature e le infrastrutture acquisite rappresentano un investimento a lungo termine che, se

mantenuto e aggiornato, contribuirà a una sicurezza duratura. Dai casi studio, è emerso come alcuni progetti abbiano generato cambiamenti permanenti – come l'acquisto di tecnologie e strumentazioni – che per loro natura favoriscono effetti di lungo termine degli interventi. In altri casi sono state messe in atto diverse iniziative per assicurare la continuità delle attività e dei relativi risultati nel medio-lungo periodo.

Infine, le indagini dirette hanno evidenziato come il PN abbia facilitato la gestione operativa e amministrativa dei processi e delle routine negli uffici e nelle squadre che hanno beneficiato dei progetti, contribuendo sia all'automatizzazione di numerose operazioni, sia alla semplificazione delle procedure, con una riduzione dei tempi di attesa.

Lezioni Apprese e Raccomandazioni per il Futuro

In sintesi, il PN ISF 2014-2020 ha raggiunto risultati significativi, contribuendo alla sicurezza interna e alla gestione delle frontiere esterne dell'Italia, in linea con le priorità dell'Unione Europea. Il programma ha non solo risposto alle esigenze immediate del contesto italiano, ma ha anche gettato le basi per una sicurezza duratura e una gestione efficiente dei confini che proseguirà nei prossimi anni. La capacità di innovazione e la gestione efficiente delle risorse dimostrano il valore del Fondo Sicurezza Interna come strumento strategico, indispensabile per affrontare le sfide future e sostenere una cooperazione europea sempre più solida in materia di sicurezza e gestione dei flussi migratori. Dalla Valutazione Ex-Post del Programma Nazionale 2014-2020 emergono diverse lezioni per la futura programmazione del Fondo Sicurezza Interna e altri strumenti simili. Di seguito sono riportate le principali raccomandazioni basate sugli apprendimenti e i risultati dell'analisi:

- **Integrazione della batteria di indicatori di monitoraggio con indicatori specifici di risultato e impatto:** Oltre agli indicatori comuni, è suggerita l'introduzione di nuovi indicatori specifici, capaci di catturare meglio i risultati delle innovazioni introdotte, i cambiamenti organizzativi e l'accrescimento della capacità amministrativa e operativa dei beneficiari. Questo consentirebbe un monitoraggio più preciso e una valutazione dei benefici a lungo termine dei progetti finanziati.

La definizione di indicatori di monitoraggio che catturino più accuratamente l'impatto a lungo termine dei progetti, tenendo conto delle diversità nelle condizioni operative e del contesto variabile, permetterà non solo di ottenere un quadro più completo dei benefici effettivi ma anche di adattare più rapidamente le strategie operative.

È altresì importante evitare la sovrastima dei target, che può portare a risultati di avanzamento non allineati con le aspettative iniziali. Si consiglia di stabilire obiettivi realistici, calibrati sulla base di stime accurate, per monitorare con precisione il raggiungimento dei risultati e per adattare il programma alle reali esigenze e alle capacità operative dei beneficiari. Maggiori consultazioni con l'Assistenza Tecnica e i valutatori esterni potrebbero migliorare la selezione di indicatori e unità di misura rilevanti per i progetti futuri.

- **Sinergia e coordinamento con altri fondi UE:** Per massimizzare l'efficacia delle risorse, sarebbe utile rafforzare le sinergie con altri fondi e programmi europei, come il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), per garantire un approccio più coeso alle sfide in ambito sicurezza e gestione dei flussi migratori. Un miglior coordinamento inter-programma contribuirebbe a ottimizzare l'allocazione delle risorse e a potenziare i risultati delle azioni intraprese.

È emerso inoltre che una collaborazione diretta con le istituzioni governative e partner internazionali contribuisce a snellire i processi operativi e amministrativi. In futuro, si raccomanda di consolidare queste collaborazioni per una maggiore efficienza e per ridurre i tempi necessari per l'implementazione dei progetti.

- **Promuovere ulteriormente la sostenibilità di lungo termine dei progetti:** Per garantire la continuità delle azioni e dei benefici a lungo termine, è importante prevedere risorse destinate alla manutenzione e all'aggiornamento delle tecnologie e delle infrastrutture acquisite. Ad esempio, contratti di manutenzione e aggiornamenti tecnologici periodici potrebbero assicurare il funzionamento efficace delle strumentazioni a lungo termine. Si consiglia di incorporare nei progetti misure concrete di sostenibilità.
- **Maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale delle attività.** In considerazione del fatto che fornire un contributo da parte delle attività co-finanziate dai fondi UE alla lotta ai cambiamenti climatici e alla salvaguardia ambientale è sempre di più un obiettivo trasversale e pervasivo, e in considerazione del fatto che alcune minacce alla sicurezza interna e alle frontiere esterne siano direttamente o indirettamente acuite proprio dai cambiamenti climatici, si pensi per esempio ai flussi migratori spinti proprio da tali cambiamenti e alle attività illecite che li accompagnano, pare auspicabile una maggiore attenzione al contenuto "green" dei progetti finanziati. Da un lato i criteri di selezione delle progettualità potrebbero incorporare elementi che consentano di dare priorità, o favoriscano le iniziative che contribuiscono alla riduzione delle emissioni, alle soluzioni più efficienti da un punto di vista energetico, che nel contempo non arrechino danno agli obiettivi ambientali definiti a livello comunitario (regolamento (UE) 2020/852), in coerenza con il PNRR, in relazione all'adattamento ai cambiamenti, all'uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, all'economia circolare, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, alla protezione e ripristino della biodiversità.
È utile qui ricordare che il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, tra le considerazioni generali sottolinea che data l'importanza di lottare contro i cambiamenti climatici, in linea con gli impegni assunti dall'Unione per attuare l'accordo di Parigi e realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, i fondi dovrebbero contribuire all'integrazione delle azioni per il clima nelle politiche e al conseguimento dell'obiettivo generale di destinare il 30 % delle spese di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici. In tale contesto, i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino le norme e le priorità climatiche e ambientali dell'Unione e non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio. Meccanismi adeguati a garantire l'immunizzazione dagli effetti del clima degli investimenti in infrastrutture sostenuti dovrebbero essere parte integrante della programmazione e dell'attuazione dei fondi. Inoltre, tra i principi orizzontali richiamati nell'art. 9, vi è il principio 4 Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio «non arrecare un danno significativo».
- **Investire ulteriormente nella comunicazione e divulgazione dei risultati e degli impatti.** Dai casi studio condotti nell'ambito della presente relazione di valutazione ex-post sono emerse informazioni e risvolti particolarmente interessanti sulla portata innovativa delle iniziative e sul loro valore aggiunto, evidenziate nella relazione con esempi concreti. I dati di monitoraggio non consentono di catturare pienamente questi risultati e quindi non rendono giustizia al programma. Da ciò nasce il suggerimento di promuovere nel futuro una azione comunicativa più capillare e rivolta ad una audience ampia e non tecnica, con

iniziative divulgative capaci di divulgare le migliori prassi seguendo un approccio sistemico, come programma nel suo complesso, e non solo individualmente da parte dei singoli beneficiari e singoli progetti. Ciò può essere fatto anche con maggiore ricorso ai social network, ai workshop ed eventi dimostrativi sul territorio.

In sintesi, le raccomandazioni puntano a un miglioramento della pianificazione, dell'integrazione con altri programmi, della sostenibilità, e della capacità di adattamento del Fondo Sicurezza Interna, al fine di massimizzare l'impatto delle risorse europee e rispondere in modo più efficace alle esigenze di sicurezza e gestione delle frontiere.

- **Continuare a promuovere l'adozione di tecnologie avanzate per il monitoraggio e la gestione dei rischi e delle crisi:** L'utilizzo di tecnologie innovative, come i droni e i sistemi di monitoraggio avanzati, ha dimostrato un alto valore aggiunto nella gestione delle crisi e delle emergenze. Si raccomanda di continuare a esplorare e integrare tali tecnologie per migliorare la capacità di risposta e la resilienza delle autorità alle minacce alla sicurezza interna e internazionale. Progetti come l'implementazione di soluzioni mobili per il controllo delle frontiere e l'identificazione dei migranti presso gli hotspot hanno evidenziato l'importanza di soluzioni tecnologiche avanzate e mobili per la gestione delle frontiere. Si consiglia di ampliare ulteriormente queste soluzioni, sfruttando l'automazione e la digitalizzazione per rendere più efficienti le operazioni e ridurre i tempi di attesa.
- **Valutazione periodica e adattamento del programma in base alle esigenze emergenti:** Il contesto di sicurezza è in continua evoluzione, e i programmi futuri dovrebbero essere dotati di una maggiore flessibilità per adattarsi rapidamente a nuove sfide o emergenze, come dimostrato dalla risposta alla pandemia di COVID-19. La creazione di un quadro di valutazione dinamico e aggiornabile aiuterebbe a calibrare le azioni in modo reattivo e basato sui bisogni emergenti.

In sintesi, le raccomandazioni puntano a un miglioramento della pianificazione, dell'integrazione con altri programmi, della sostenibilità, e della capacità di adattamento del Fondo Sicurezza Interna, al fine di massimizzare l'impatto delle risorse europee e rispondere in modo più efficace alle esigenze di sicurezza e gestione delle frontiere.

6. Allegati

6.1. Sintesi non tecnica

(Documento separato)

6.2. Catalogo e raccolta dei dati rilevati nel corso delle indagini

(Cartella Excel separata)

6.3. Sintesi della valutazione precedente

(Documento separato)



Ecorys Italy
Viale Castrense 8
00182 Roma
Italia

E italy@ecorys.com
W www.ecorys.com