



Unione  
Europea

**BMVI**  
2021-2027



MINISTERO  
DELL'INTERNO

# RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE

**Valutazione del Programma  
Nazionale dello Strumento per il controllo  
delle frontiere e dei visti (BMVI)  
2021-2027**

Novembre 2024









# Sommario

PREMESSA.....	I
---------------	---

## SOMMARIO ESECUTIVO

Programma, sfide, opportunità e risposte.....	i
---	---

## I RISULTATI DEL PN BMVI 2021 - 2027 A DUE ANNI DALLA SUA APPROVAZIONE

1. Governance e pianificazione nella fase di avvio del Programma.....	3
1.1 La governance dell'implementazione e le procedure attivate.....	3
1.2 La coerenza del parco progetti selezionato rispetto agli obiettivi del Programma .....	8
1.3 Scenari alternativi in fase di avvio e scenari futuri per l'implementazione del Programma.....	10
2. Gli effetti del Programma sulla capacità operativa e strategica dei beneficiari.....	13
2.1 La partecipazione al Programma – capacità operativa e amministrativa.....	13
2.2 I progetti ammessi a finanziamento – capacità strategica.....	19
3. Il sistema informativo: prime riflessioni.....	25

## CONCLUSIONI VALUTATIVE

Conclusioni, lezioni apprese e raccomandazioni.....	31
---	----







# PREMESSA

Il presente documento costituisce il Rapporto Annuale di Valutazione per l'anno 2024 del Programma Nazionale BMVI 2021-2027 redatto dalla società IZI spa in qualità di valutatore indipendente del PN.

Gli obiettivi del processo valutativo di cui al presente rapporto sono stati definiti dal valutatore in accordo con l'Autorità di Gestione del PN, sulla base dei fabbisogni conoscitivi dell'Amministrazione rispetto ai risultati del Programma nei primi due anni della sua implementazione. Gli aspetti indagati sono tre.

Il primo riguarda **la governance e la pianificazione** nella fase di avvio del Programma, per comprendere se e come la pianificazione e le scelte adottate dall'AdG a partire dall'approvazione del Programma Nazionale BMVI 2021-2027 ad agosto 2022 fino ad oggi, siano state efficaci nel raggiungere gli obiettivi che la stessa si era posta per questa fase di avvio:

- Rispondere prontamente ai fabbisogni dei potenziali beneficiari;
- Attivare in modo celere gli interventi del PN;
- Raggiungere l'obiettivo di spesa previsto dall'Art.14 del Reg. (UE) n.1148/2021, che prevede il raggiungimento del target di spesa del 10% rispetto alla dotazione iniziale del Programma entro il 31/12/2024.

Il secondo aspetto concerne gli effetti del Programma sulla **capacità operativa e strategica dei beneficiari** con l'obiettivo di comprendere se il PN facilita un apprendimento per quanto concerne la gestione della partecipazione ai fondi europei, rafforzando e rendendo più efficiente ed efficace l'attività istituzionale dei beneficiari. Il lavoro svolto ha approfondito in particolare se e come il PN stimola beneficiari nella individuazione e nella progettazione di interventi strategici e/o innovativi e se e come i beneficiari si siano organizzati per la gestione amministrativa delle attività.

Il terzo aspetto riguarda invece il **sistema informativo**. Nello specifico è stata eseguita una prima analisi per comprendere se, dal punto di vista procedurale e di costruzione del sistema, il sistema informativo è in grado di guidare i beneficiari nella presentazione dei progetti e di rispondere, contemporaneamente, alle esigenze informative dell'AdG. Tale aspetto continuerà ad essere indagato anche in futuro per verificare il completamento del sistema e per comprenderne l'effettivo impatto sulla gestione dei progetti e del PN.

Il documento si compone di tre sezioni, oltre alla presente Premessa. La prima, in forma di *Sommario Esecutivo*, riporta una panoramica del Programma Nazionale e dei suoi obiettivi, una breve analisi del contesto in cui il PN si inserisce, che riprende, aggiorna e amplia i dati forniti in sede di Valutazione Intermedia, e una restituzione delle principali evidenze valutative. La seconda sezione, intitolata *I Risultati del PN BMVI 2021-2027 a due anni dalla sua approvazione*, illustra le analisi effettuate sulla base dei fabbisogni conoscitivi di cui sopra e riunisce l'approfondimento sulla governance e la pianificazione nella fase di avvio del Programma, l'analisi degli effetti del Programma sulla capacità operativa e strategica dei beneficiari, e alcune riflessioni iniziali sul sistema informativo. La terza ed ultima sezione *Conclusioni valutative* riprende brevemente le più importanti conclusioni e raccomandazioni derivanti dalle analisi precedenti.







# SOMMARIO ESECUTIVO

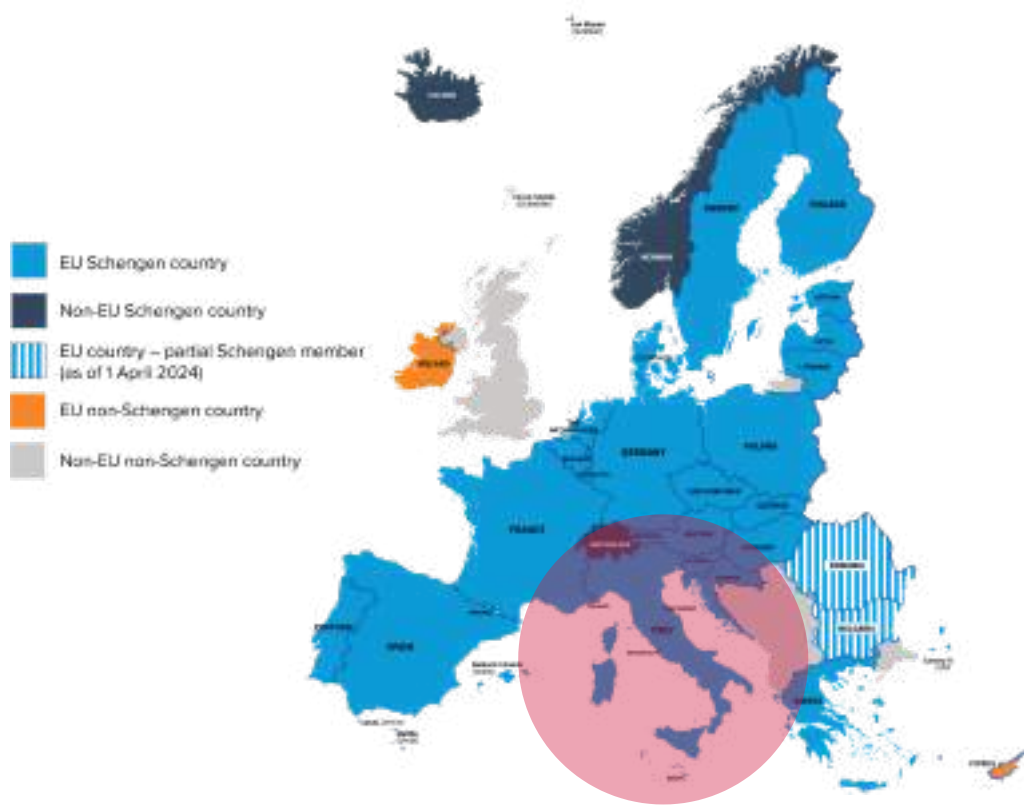






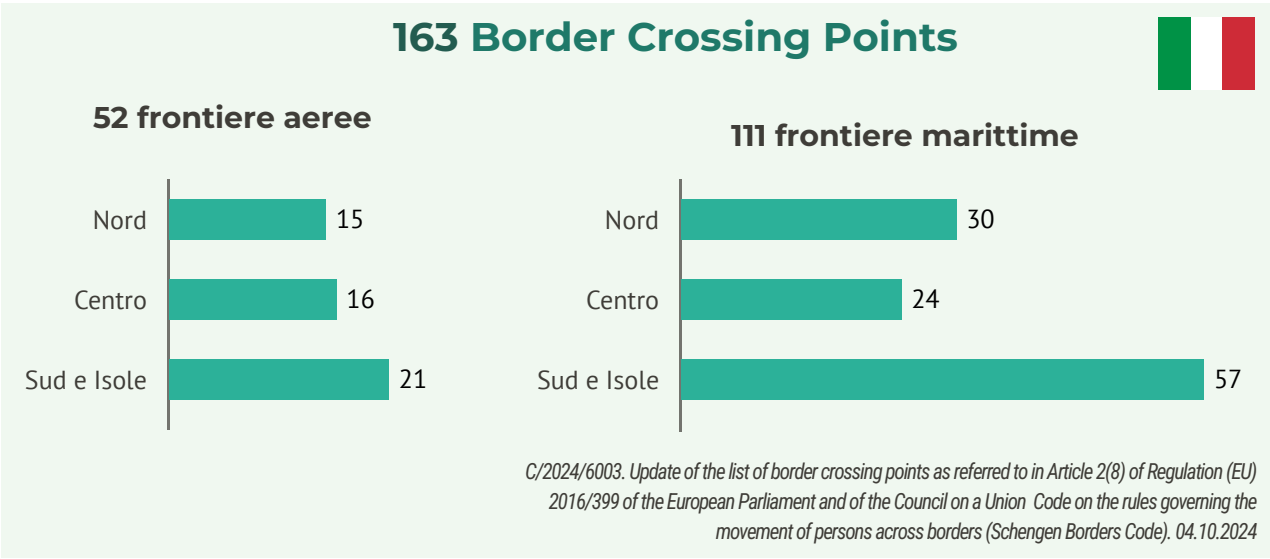
# Programma, sfide, opportunità e risposte

Data la sua posizione geografica, l'Italia è fortemente interessata nella gestione e sorveglianza delle frontiere meridionali europee, sia per quanto concerne i flussi in arrivo regolari che quelli irregolari.



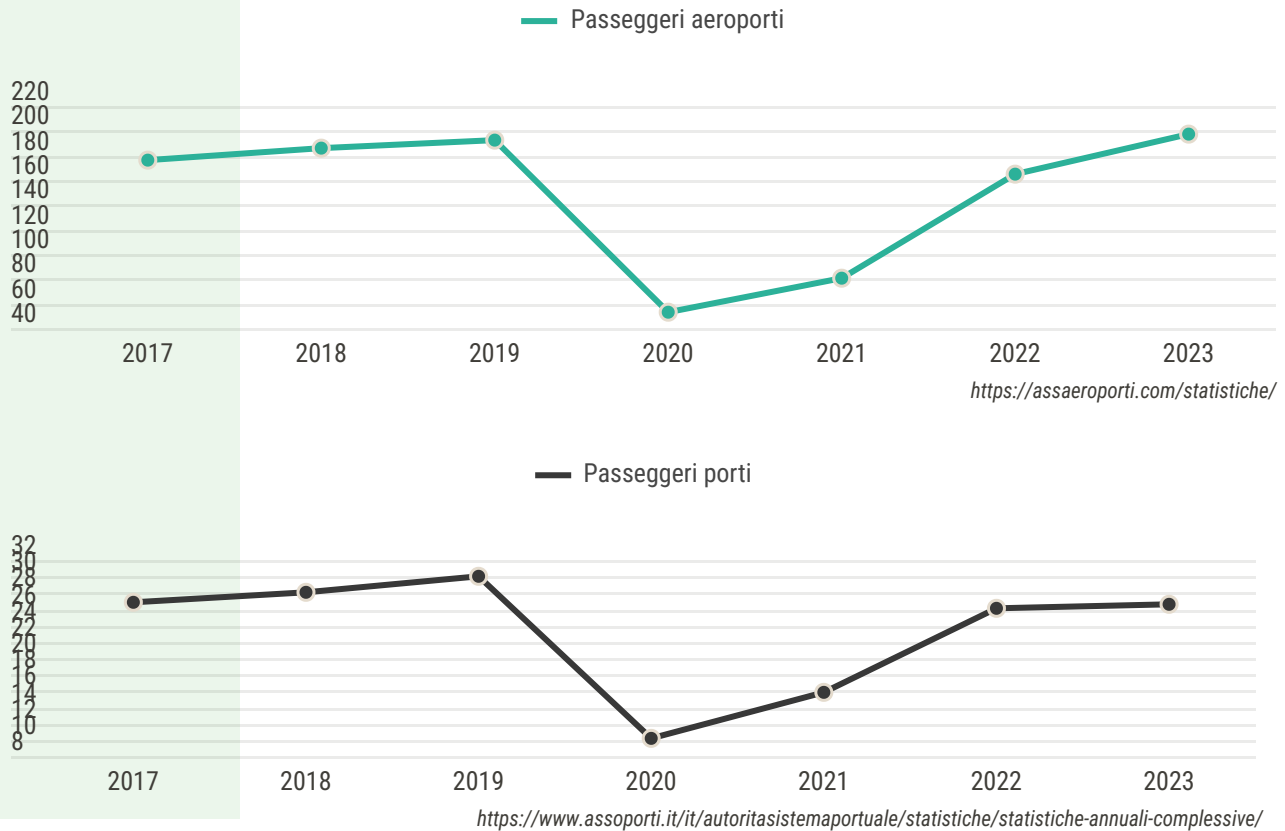
GESTIONE EUROPEA INTEGRATA DELLE FRONTIERE

In Italia sono presenti 163 *Border Crossing Points*, di questi 111 riguardano frontiere marittime e 52 frontiere aeree.

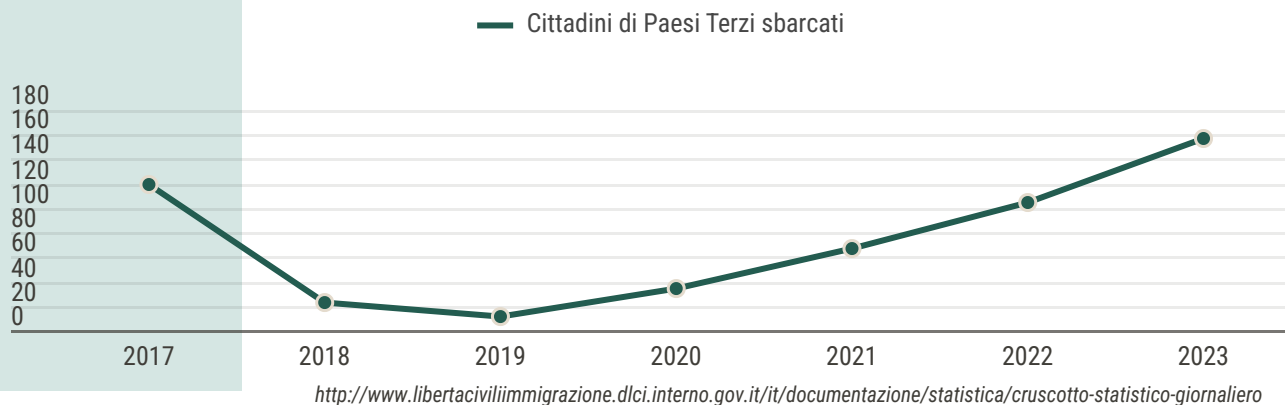




## FLUSSI REGOLARI



## FLUSSI IRREGOLARI



Nel 2023 nei porti e negli aeroporti italiani sono arrivate 223.805.789 persone; i dati relativi a tali flussi regolari possono considerarsi stabili nel tempo. Viceversa, i flussi irregolari che riguardano Cittadini di Paesi Terzi sbarcati in Italia sono in costante crescita dal 2019.

## ARRIVI IN ITALIA NEL 2023

## FLUSSI REGOLARI

**26.625.235** passeggeri nei porti

**197.180.554** passeggeri negli aeroporti

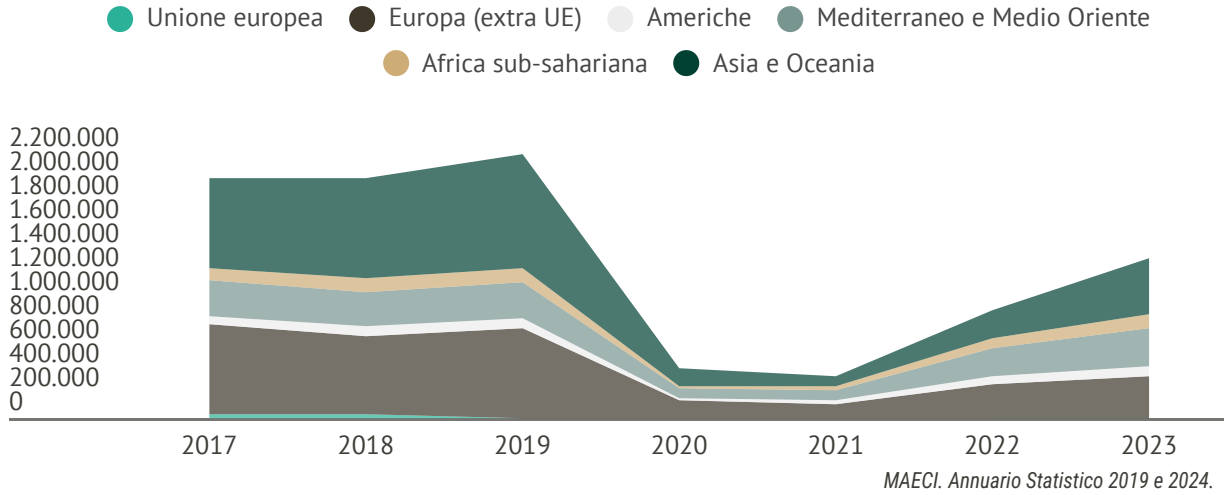
## FLUSSI IRREGOLARI

**157.652** Cittadini di Paesi Terzi sbarcati



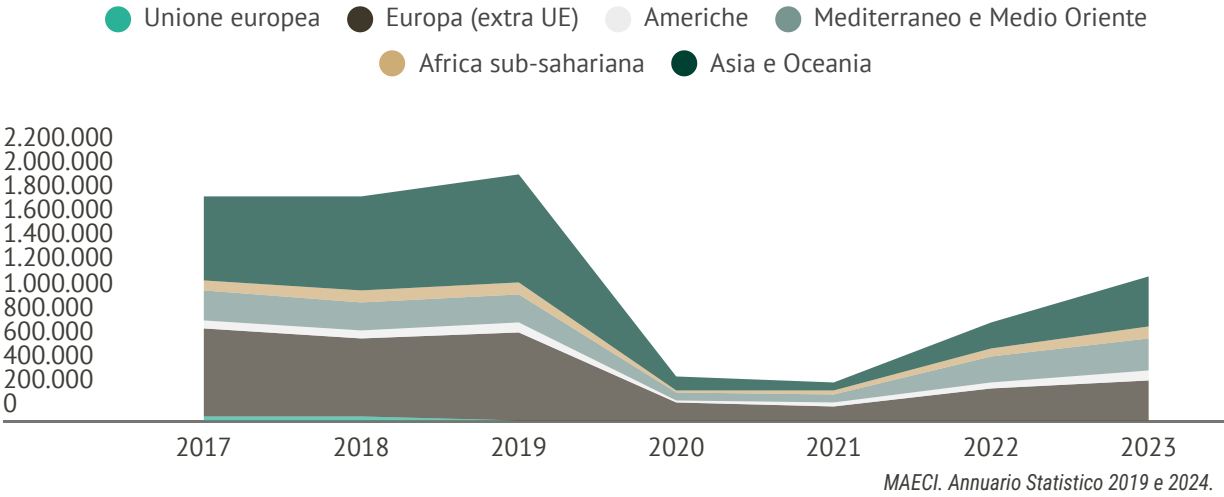
VISTI RICHIESTI

Distribuzione per area geografica



VISTI RILASCIATI

Distribuzione per area geografica



POLITICA COMUNE IN MATERIA DI VISTI

Visti richiesti nel 2023	
Unione europea	5.818
Europa (extra UE)	345.085
Americhe	85.094
Mediterraneo e Medio Oriente	316.968
Africa sub-sahariana	113.206
Asia e Oceania	470.188
<b>TOTALE</b>	<b>1.336.359</b>

MAECI. Annuario Statistico 2024.

Nel 2023, a fronte di 1.336.359 visti richiesti, ne sono stati rilasciati 1.196.573 di cui 959.225 Visti Schengen Uniformi



MAECI. Annuario Statistico 2024.



## Il Programma Nazionale BMVI 2021-2027

Il Programma Nazionale BMVI 2021-2027, in coerenza con il Regolamento (UE) 1148/2021, si pone come **obiettivo** quello di contribuire allo *sviluppo di una gestione europea integrata delle frontiere esterne, contribuendo in tal modo a garantire un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione tutelando al tempo stesso la libera circolazione delle persone al suo interno, nel pieno rispetto del pertinente acquis dell'Unione e degli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri derivanti dagli strumenti internazionali di cui sono parti.*

L'architettura del Programma individua due Obiettivi Specifici entro cui operare. L'Obiettivo Specifico 1, finalizzato alla **gestione europea integrata delle frontiere esterne** e l'Obiettivo Specifico 2, che mira a garantire l'**applicazione uniforme della politica comune in materia di visti**.

## IL PN BMVI AGISCE SU QUESTE DIMENSIONI PERSEGUENDO RISULTATI RELATIVI A:

- Rafforzamento della centralità di EUROSUR nel sistema nazionale.
- Priorità alle misure sulle gestione delle frontiere esterne coerenti con le disposizioni e i contenuti attuali e futuri di policy UE e nazionali.
- Interoperabilità dei sistemi ICT su larga scala, in linea con gli aggiornamenti comunitari in materia, in cooperazione con l'agenzia eu-LISA.
- Rafforzamento delle competenze del personale, in linea con gli standard comunitari, anche -se del caso- in cooperazione con CEPOL e Frontex.
- Ampliamento e rinnovamento della flotta aerea e marittima nazionale impegnata nelle attività di controllo delle frontiere esterne dell'UE, anche nell'ambito di operazioni Frontex.
- Innalzamento degli standard di qualità ed efficienza delle procedure d'ingresso legale di cittadini non comunitari, ottimizzando le procedure di rilascio di visti riducendone i tempi
- Priorità alle raccomandazioni formulate dalla CE in occasione di valutazioni valutazioni Schengen e di Vulnerabilità.

## I BENEFICIARI DEL PN

### COMPETENZE



#### Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza (DPS)

Detiene compiti di impulso e coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione illegale, compresa la raccolta e l'analisi di tutti i dati rilevanti.



#### Comando Generale della Guardia di Finanza (GdF)

Competente per la vigilanza della frontiera comunitaria esterna prevalentemente entro le 24 miglia marittime (ruolo rafforzato ex. D.Lgs. 177/2016).



#### Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera (CdP)

Responsabile delle operazioni SAR e concorre alle attività di sorveglianza delle frontiere.



#### Stato Maggiore della Marina Militare (MM)

Svolge attività di sorveglianza prevalentemente nelle acque internazionali.



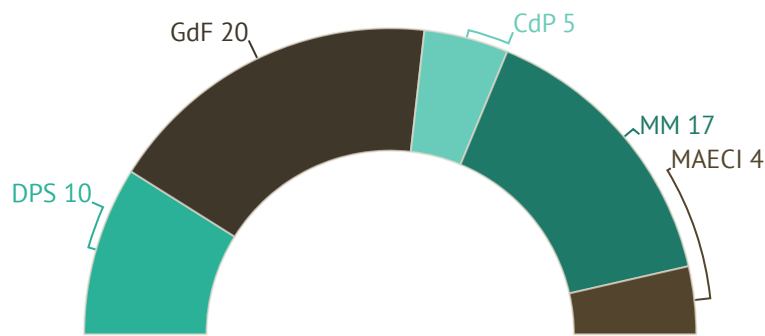
#### Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Competente per il rilascio dei visti emessi dalla Repubblica Italiana, insieme alla sua rete di Uffici diplomatico-consolari abilitati.

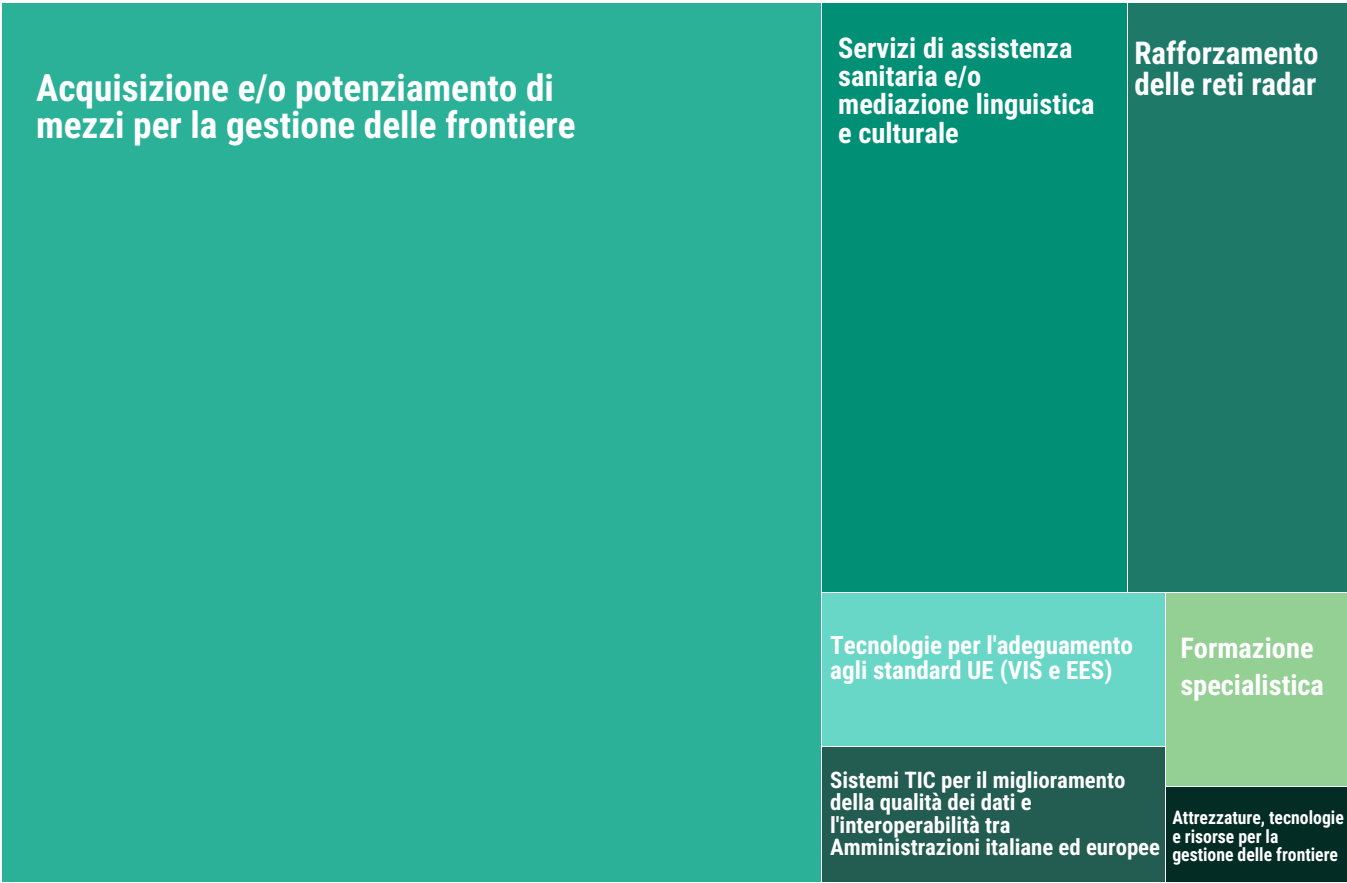


L'ATTUAZIONE DEL PN

56 PROPOSTE PROGETTUALI AMMESSE A FINANZIAMENTO AD OTTOBRE 2024



TIPOLOGIA DI INTERVENTI ATTIVATI:



Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio e Schede Progetto del PN



# I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE ANNUALE 2024

## DOMANDA DI VALUTAZIONE 1

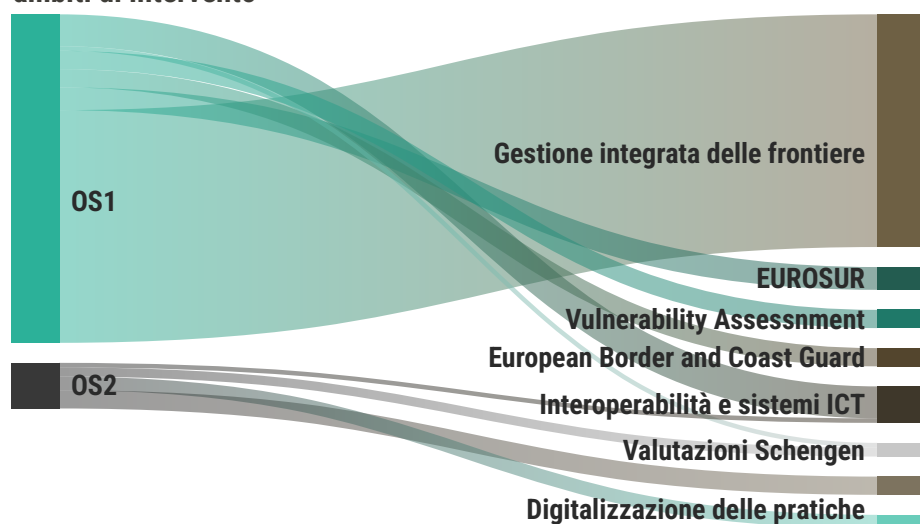
Le modalità adottate dall'Autorità di Gestione per l'avvio del PN in termini di governance e pianificazione sono le più efficaci per garantire il raggiungimento degli obiettivi che la stessa si era posta per questa fase di avvio, ovvero:

- Rispondere prontamente ai fabbisogni dei potenziali beneficiari;
- Attivare in modo celere gli interventi del PN;
- Raggiungere l'obiettivo di spesa previsto dall'Art. 14 del Reg. (UE) n.1148/2021, che prevede il raggiungimento del target di spesa del 10% rispetto alla dotazione iniziale del Programma entro il 31/12/2024?

### RISPOSTA AI FABBISOGNI DEI POTENZIALI BENEFICIARI



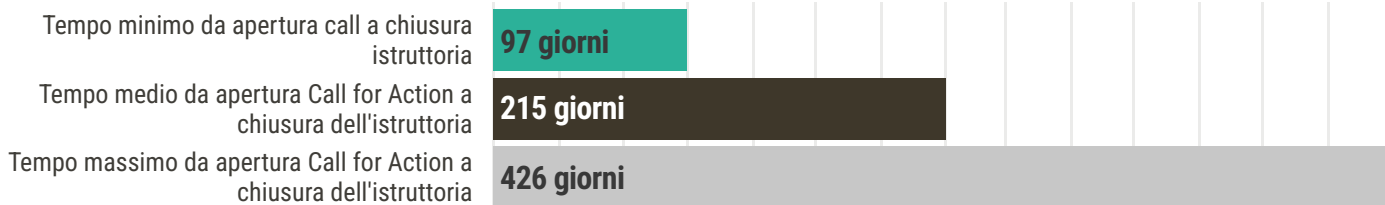
#### I progetti ammessi a finanziamento per OS e ambiti di intervento



Su **11** possibili ambiti di intervento previsti nei due OS dal Programma **10** sono intercettati dai progetti ammessi a finanziamento ad ottobre 2024.

Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio, Schede Progetto, sito web del PN

### AVVIO CELERE DEGLI INTERVENTI



Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio e sito web del PN

### RAGGIUNGERE L'OBIETTIVO DI SPESA AL 31/12/2024 : **SULLA BUONA STRADA**



Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN



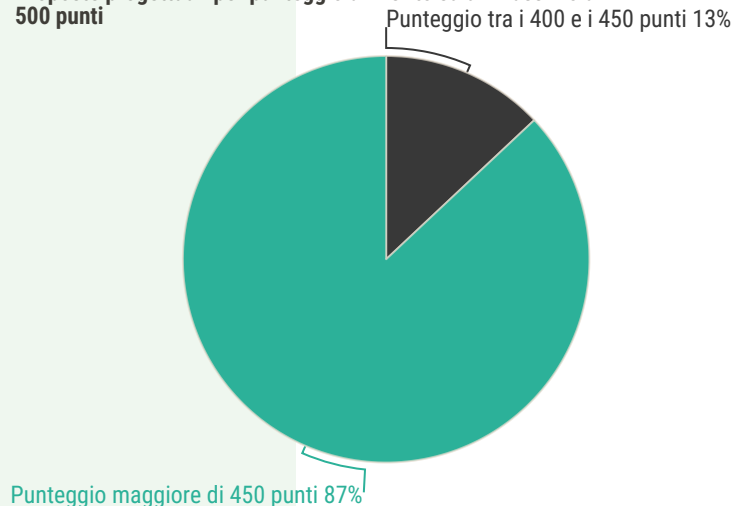
## DOMANDA DI VALUTAZIONE 2

### Il PN ha influito sui beneficiari in termini di capacità operativa/amministrativa e strategica?

#### CAPACITA' OPERATIVA

La **pratica consolidata** e l'**apprendimento** determinano un'elevata qualità dei progetti.

Proposte progettuali per punteggio di merito su un massimo di 500 punti



Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio e Schede

Progetto del PN

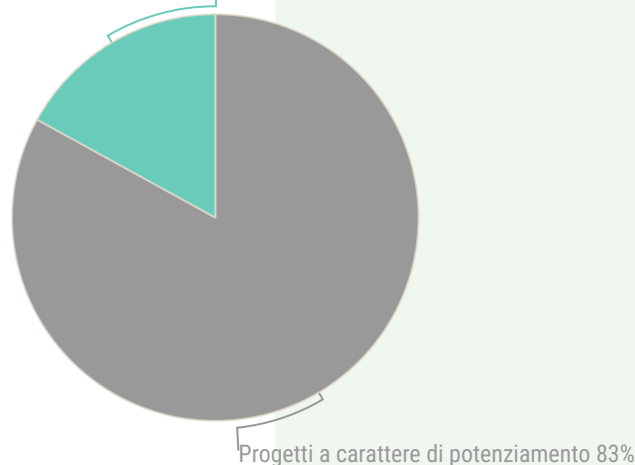
Il rafforzamento della capacità strategica determina un'**elevata incidenza di progetti a**

#### CAPACITA' STRATEGICA

**carattere innovativo.**

Budget a valere su progetti a carattere di potenziamento o di innovazione sul totale del budget impegnato

Progetti a carattere di innovazione 17%



Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio e Schede Progetto

del PN

## DOMANDA DI VALUTAZIONE 3

### Prime riflessioni sul sistema informativo

#### BUONA PRATICA

L'architettura del sistema, guidata da una **risorsa interna** con competenze informatiche unite a una consolidata esperienza nella gestione di Programmi cofinanziati dall'UE, semplifica l'attività dei beneficiari e di gestione e restituzione dei dati.







# I RISULTATI DEL PN BMVI 2021- 2027 A DUE ANNI DALLA SUA APPROVAZIONE







# 1. Governance e pianificazione nella fase di avvio del Programma

Nella presente sezione si indaga se e come le azioni, le procedure e più in generale la pianificazione e le scelte adottate dall'AdG a partire dall'approvazione del Programma Nazionale BMVI 2021-2027 (agosto 2022) fino ad oggi siano state efficaci nel raggiungere gli obiettivi che la stessa si era posta per questa fase di avvio, ovvero:

- Rispondere prontamente ai fabbisogni dei potenziali beneficiari;
- Attivare in modo celere gli interventi del PN;
- Raggiungere l'obiettivo di spesa previsto dall'Art.14 del Reg. (UE) n.1148/2021, ovvero il raggiungimento del target di spesa del 10% rispetto alla dotazione iniziale del Programma entro il 31/12/2024, escluse le risorse erogate a titolo di prefinanziamento, che non concorrono al target di spesa.

Le principali fonti utilizzate per l'analisi, oltre alla base informativa relativa dalla documentazione di Programma, sono state:

- Le interviste effettuate con i beneficiari, l'Autorità di Gestione, la Segreteria tecnico-amministrativa per la gestione dei fondi europei e dei programmi operativi nazionali e in particolare l'Area 3<sup>a</sup> c.d. Ufficio Gestione BMVI e l'Assistenza Tecnica a supporto della attività relative al Fondo;
- Le schede relative ai singoli progetti ammessi a finanziamento;
- I dati di avanzamento del Programma al 24/10/2024;
- La relazione di valutazione intermedia e di valutazione ex-post del Fondo Sicurezza Interna 2014-2020
- I dati relativi ai progetti finanziati a valere sullo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020.

L'attività è stata condotta partendo dall'analisi della governance e delle procedure, incluso l'aspetto finanziario, verificando quindi la rispondenza dell'attività dell'AdG ai tre obiettivi fissati. Segue quindi un breve studio dei progetti ammessi a finanziamento, che ha permesso di verificare l'adeguatezza degli interventi attivati rispetto ai fabbisogni dei beneficiari. Da ultimo, sono stati ipotizzati due scenari relativi a modalità di azione differenti che l'AdG avrebbe potuto adottare nella fase di avvio del PN, così da verificare se altre modalità avrebbero permesso di raggiungere gli obiettivi posti con una migliore efficienza o migliori risultati.

## 1.1. La governance dell'implementazione e le procedure attivate

L'avvio del Programma è stato caratterizzato da una fase di dialogo continuo tra l'AdG e le Amministrazioni potenzialmente beneficiarie del Fondo, al fine di condividere la strategia attuativa in termini di pianificazione temporale e delle tipologie di procedura da avviare, ovvero Call for Action o Assegnazione Diretta, in modo da consentire ai potenziali beneficiari di programmare e stabilire delle priorità all'interno della propria organizzazione in termini di progettualità da proporre e unità organizzative da coinvolgere.

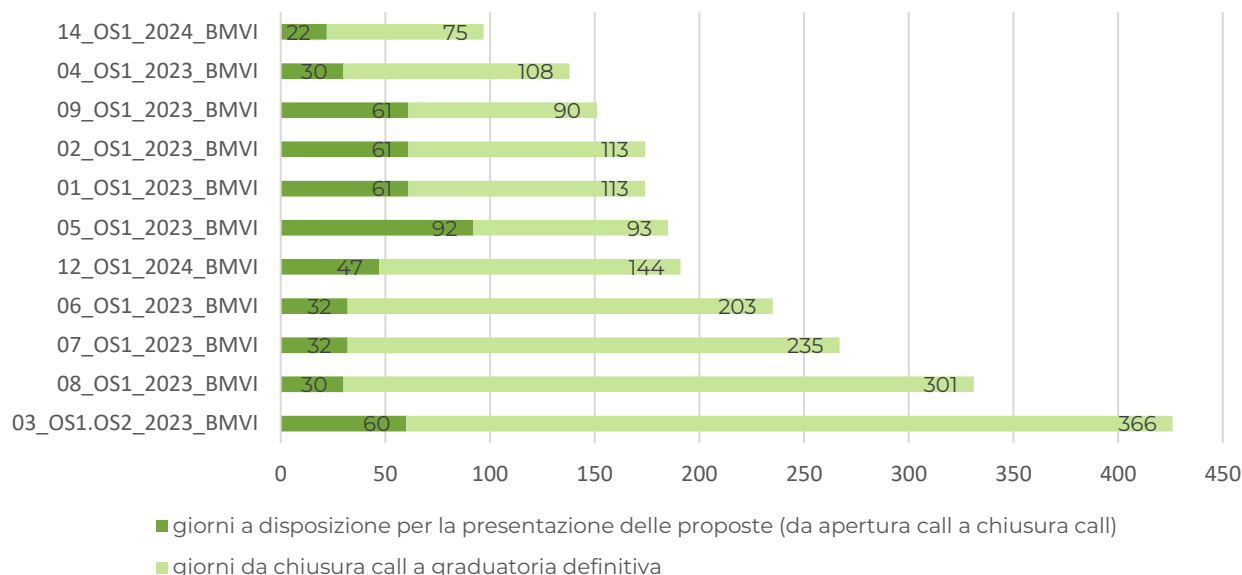
Rispetto alla passata programmazione 2014-2020, come sarà maggiormente dettagliato nel Par. 2.1, la scelta adottata dall'AdG è stata quella di privilegiare le Call rispetto all'Assegnazione Diretta.

Tra il mese di maggio 2023 e aprile 2024 sono state attivate quindici Call, di cui undici concluse a ottobre 2024 con la pubblicazione della graduatoria definitiva dei progetti ammessi a finanziamento. Un'analisi delle



tempistiche relative alle singole Call, effettuata solo per le undici Call concluse, evidenzia che i tempi di apertura delle call sono stati molto contenuti: in media circa 44 giorni, con un massimo di circa tre mesi e un minimo di 22 giorni.

**Graf. 1 - Tempistiche per Call for Action tra apertura chiusura della Call e pubblicazione della graduatoria (in giorni)**



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Complessivamente, dall'apertura del bando alla graduatoria, i tempi medi per la selezione dei progetti si attestano attorno ai 215 giorni, variando da un massimo di un anno a un minimo di tre mesi e mezzo. Tale variabilità nelle tempistiche, prevalentemente determinata dalla fase istruttoria, calcolata come giorni intercorsi dalla chiusura della call alla pubblicazione della graduatoria e che ha avuto una durata media pari a 167 giorni di calendario, equivalenti a circa 119 giornate lavorative, è presumibilmente dovuta alla complessità dei progetti presentati, oltre che alla sovrapposizione con la chiusura della programmazione precedente che ha impegnato il medesimo personale, oltre ad alcuni ritardi da parte dei beneficiari nel riscontro a richieste di integrazioni. Inoltre, l'AdG ha effettuato una scelta strategica relativamente alla selezione dei progetti a cui dare priorità. Infatti, a parità di punteggio di merito sono stati selezionati prioritariamente quei progetti per cui si prevedeva una velocità di spesa maggiore al fine di incrementare i livelli di pagamento e garantire più facilmente il rispetto degli adempimenti unionali in termini di raggiungimento dell'obiettivo di spesa a dicembre 2024.

Il primo dato da evidenziare è dunque legato all'efficacia della strategia ideata dall'AdG sia in merito alla tipologia di interventi da avviare in via prioritaria, che all'individuazione di quegli interventi cui dare priorità nella fase di istruttoria in ottica di accelerare quanto più possibile la spesa. Il risultato è stato un numero elevato di progetti approvati, conseguenza da un lato di candidature in linea con le indicazioni contenute nelle call (cfr. Par. 2.1), e dall'altro, della rispondenza degli interventi alle esigenze dei beneficiari (tutti i progetti presentati sono stati dichiarati ammissibili<sup>1</sup>). Tale traguardo è stato raggiunto anche grazie alla capacità delle strutture preposte all'istruttoria dei progetti di essere rapide, e talvolta molto rapide, nel processo di selezione.

L'analisi dei tempi medi di istruttoria per progetto evidenzia ulteriori elementi conoscitivi. A tal fine le proposte progettuali sono state classificate sulla base di categorie generali in funzione delle tipologie di interventi previsti. In particolare, tali categorie sono:

<sup>1</sup> I progetti non ammessi a finanziamento sono stati tutti dichiarati ammissibili ma non finanziabili per mancanza di budget.



- Unità aeree e navali, ovvero quei progetti che presuppongono l'acquisizione di mezzi di controllo e sorveglianza;
- Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza, ovvero quelle progettualità orientate all'acquisizione di elementi a potenziamento delle unità aeree e navali;
- Attrezzature, tecnologie e risorse per la gestione della frontiera e l'attraversamento della stessa, ovvero le progettualità che prevedono acquisizioni di attrezzature e sistemi da utilizzare presso i Border Control Points e i sistemi relativi al rilascio dei visti;
- Sistemi TIC, interoperabilità, qualità dei dati, ovvero quei progetti che presuppongono l'acquisizione o l'evoluzione di sistemi informativi volti al potenziamento delle capacità di conoscenza situazionale e dello scambio di informazioni;
- Formazione specialistica, ovvero quei progetti che riguardano la formazione linguistica e tecnico-specialistica;
- Rafforzamento delle reti radar;
- Servizi di assistenza sanitaria e/o mediazione linguistica culturale.

La classificazione dei progetti sulla base delle categorie su riportate e l'analisi dei tempi medi di istruttoria mette in luce come ogni progetto sia stato istruito mediamente in 32 giorni, e in particolare:

- Le tipologie di intervento che richiedono un tempo medio istruttorio per progetto più performanti fanno riferimento alle *Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza* (7,5 gg) e alla *formazione specialistica* (25 gg);
- Le call relative alle *Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza* e ai *mezzi aerei e navali* garantiscono la migliore performance in termini di impegno per tempo medio istruttorio e per spesa per tempo medio istruttorio. Ogni unità di tempo impiegata per selezionare attrezzature equivale a 7,7 Meuro circa di risorse impegnate, mentre per i mezzi aerei e navali circa 4 Meuro. In termini di spesa, riferendosi ai dati a fine ottobre 2024, sembra che i mezzi navali garantiscano una migliore performance di spesa con circa 700.000 euro di risorse rendicontate per unità di tempo istruttorio in fase di selezione, mentre per le attrezzature la spesa scende a 326.196 euro per unità di tempo istruttorio.

**Tab. 1 - Tempo medio istruttorio per progetto per tipologia di intervento**

Tipologia di intervento finanziabile	Tempo medio di istruttoria di un progetto	Risorse impegnate	Risorse erogate	Risorse impegnate per tempo medio di istruttorio	Risorse erogate per tempo medio istruttorio
Sistemi TIC, interoperabilità, qualità dei dati	79	26.400.179	5.280.036	334.179	66.836
Reti radar	43	41.000.954	0	953.511	-
Formazione specialistica	25	11.102.105	327.035	596.887	17.583
Unità aeree / navali	34	149.755.479	26.128.450	4.457.008	777.632
Attrezzature, tecnologie e risorse per la gestione della frontiera e l'attraversamento della stessa	46	5.494.174	758.684	152.616	21.075
Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza	8	57.903.290	2.446.468	7.720.439	326.196

Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)



Al fine di verificare il possibile raggiungimento del target del 10% di spesa entro dicembre 2024, l'analisi viene allargata alle Azioni Specifiche e alle Assegnazioni Dirette. Queste due procedure sono state accorpate in quanto le Azioni Specifiche, selezionate a livello comunitario<sup>2</sup>, quando vengono integrate all'interno del Programma Nazionale sono già state selezionate, ovvero le progettualità sono già state definite in termini di contenuti e di risorse impegnate, similmente a quanto accade nel caso delle Assegnazioni Dirette.

Nella tabella seguente viene sintetizzata la situazione degli impegni e dei pagamenti per tipo di procedura. Entrambe le tipologie presentano una velocità di spesa simile. Si deve anche evidenziare come uno dei progetti ad Assegnazione Diretta, approvato a febbraio 2024<sup>3</sup>, abbia contribuito al 64% della spesa registrata sulle Assegnazioni Dirette.

**Tab. 2 - Risorse impegnate ed erogate per tipologia di procedura (Call for Action e Assegnazione Diretta/Azione Specifica)**

Tipologia di procedura	Risorse impegnate	Risorse erogate	Velocità di spesa (erogato su impegnato)
assegnazione diretta / azione specifica	€ 99.839.476,83	€ 11.645.447,29	11,7%
call for action	€ 274.158.950,94	€ 34.940.672,67	12,7%
<b>Totale complessivo</b>	<b>€ 373.998.427,77</b>	<b>€ 46.586.119,96</b>	<b>12,4%</b>

Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Il contributo al target di spesa e le caratteristiche dei progetti finanziati per tipologia di procedura utilizzata sono rappresentati nel grafico seguente.

**Graf. 2 - Caratteristiche e performance dei progetti per tipo di procedura**



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Il budget medio dei progetti ad Assegnazione Diretta/Azione Specifica è pari quasi a tre volte quello dei progetti selezionati attraverso le Call for Action. In termini di impegni, il peso delle Assegnazioni Dirette/Azioni Specifiche è pari al 27% del totale e, come già illustrato nella tabella sopra, essi contribuiscono ad un quarto delle spese<sup>4</sup> sin qui rendicontate.

Nel seguente grafico sono sintetizzati i principali risultati attuativi conseguiti: nei due assi sono riportate le capacità di impegno (asse delle ascisse) e di spesa (asse delle ordinate). I colori delle bolle rappresentano i due diversi livelli di analisi riportati in precedenza: in verde si riportano i dati relativi alla suddivisione per tipologia di progetto e in grigio quelli relativi alla suddivisione per tipologia di procedura attivata; mentre il diametro delle bolle indica il relativo peso finanziario a livello di impegni.

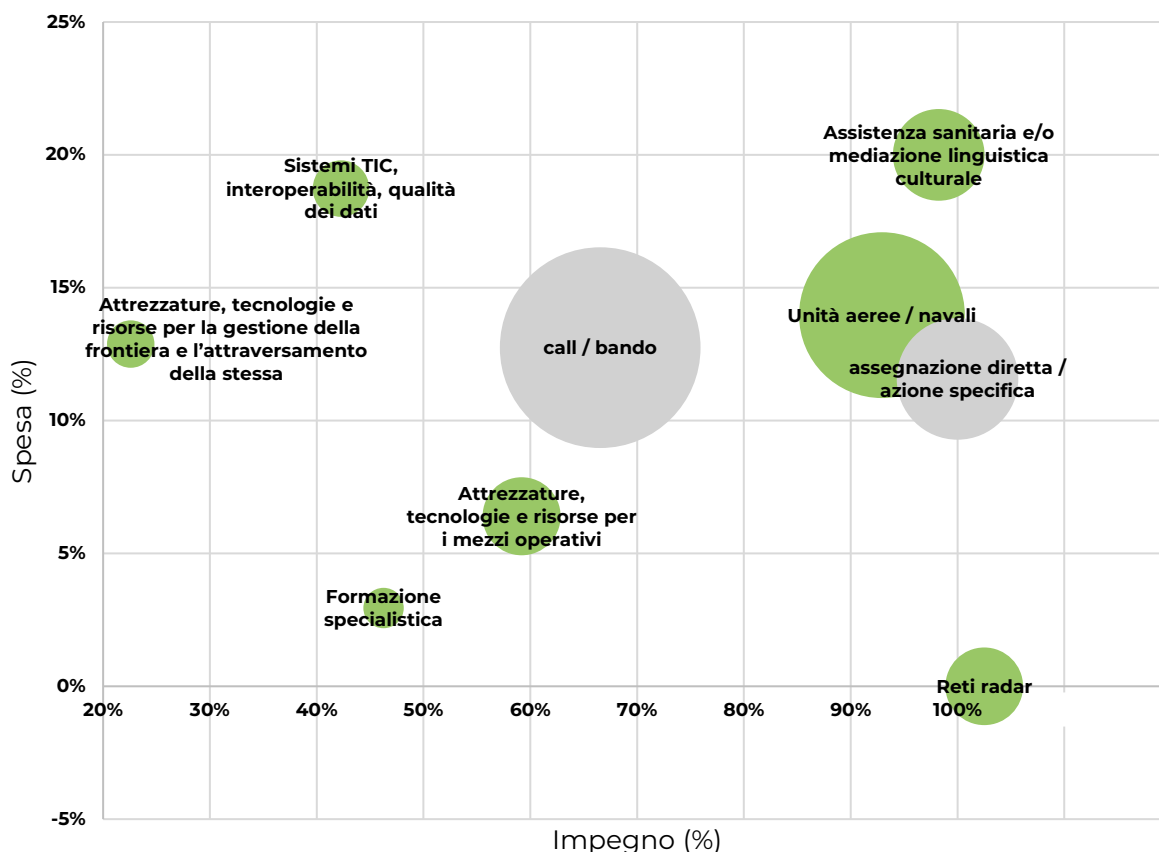
<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/bmvi>

<sup>3</sup> Servizio di mediazione linguistico e culturale 2024-2027 (con beneficiario il DPS - DC dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere).

<sup>4</sup> L'unico progetto afferente all'azione specifica non registra alcun avanzamento finanziario al 24 ottobre, in ogni caso non avrebbe contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di spesa del 10%.



Graf. 3 - Livelli di impegni e spesa per tipo di intervento e procedura



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Sempre in termini di risorse, le analisi effettuate fanno emergere come la migliore performance in termini di spesa sia riconducibile al progetto di mediazione linguistico e culturale 2024-2027, attivato in Assegnazione Diretta, appartenente alla categoria *assistenza sanitaria e/o mediazione linguistica culturale*, insieme alla categoria dei *sistemi TIC*. Dal punto di vista finanziario, invece, è particolarmente rilevante il peso delle unità aeree e navali sia in termini di impegno che di spesa.

Infine, rispetto all'obiettivo di spesa del 10% della dotazione iniziale, come osservabile dalla tabella seguente, a ottobre 2024 si registra una spesa inferiore alla soglia prevista di circa 13,88 Meuro.

Tab. 3 - Avanzamento della spesa per OS e AT al 24 ottobre 2024

Tipo di procedura	Risorse programmate	Risorse impegnate	Risorse erogate	Obiettivo di spesa (10% su dotazione iniziale)
OS 1	€ 568.795.809,40	€ 363.509.875,76	€ 45.374.083,95	-
OS 2	€ 63.020.000,20	€ 10.488.552,01	€ 1.212.036,01	-
AT	€ 39.699.515,20	€ 33.333.886,04	€ 2.553.339,31	-
<b>Totale complessivo</b>	<b>€ 671.515.324,80</b>	<b>€ 407.332.313,81</b>	<b>€ 49.139.459,27</b>	<b>€ 63.018.307,80</b>

Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)



Oltre alle risorse erogate i beneficiari hanno presentato ulteriori rendiconti per un importo complessivo tale che, anche qualora solo una parte di esso fosse erogato, permette di ipotizzare che l'obiettivo di spesa possa essere raggiunto entro dicembre 2024.

La concentrazione di un numero importante di Call in risposta alle specifiche esigenze emerse dalla fase iniziale di concertazione con i potenziali beneficiari ha fatto sì che le proposte progettuali fossero immediatamente numerose. Il numero di progetti presentati in questi primi due anni di attuazione supera quello relativo allo stesso periodo temporale per la programmazione precedente. Si è quindi riusciti ad avviare fin da subito le progettualità a valere sul PN limitando il rischio di trascinamenti durante il periodo di programmazione.

Inevitabilmente, il lancio di un numero elevato di Call in tempi relativamente brevi ha creato un "imbuto amministrativo", per far fronte al quale, come già detto, sono state effettuate scelte precise dando priorità nella fase di istruttoria a quelle Call che avrebbero garantito il finanziamento di progetti con una velocità di spesa elevata, così da raggiungere l'obiettivo di spesa prestabilito a livello UE. Alla luce di questa esperienza, l'AdG potrebbe, in futuro e per quanto possibile, pubblicare per primi quegli avvisi riferiti a progetti per cui si prevede che i tempi di realizzazione siano più brevi consentendo così un'ulteriore accelerazione della loro attuazione e della spesa, anche se la potenziale durata dei progetti non è sempre facilmente determinabile ex ante solo in funzione della tematica di riferimento delle Call.

Si deve comunque evidenziare che la concentrazione nell'apertura delle Call è stata dovuta anche alla strutturale lentezza nell'avvio dei Programmi co-finanziati da risorse comunitarie che mediamente vedono l'approvazione quasi due anni dopo l'avvio della programmazione (un problema registrato per tutti i Fondi, almeno in Italia).

A partire da questa situazione il risultato ottenuto dall'AdG del PN BMVI 21-27 è stato sicuramente positivo: in tempi relativamente rapidi gli impegni di spesa hanno raggiunto livelli elevati pari a circa il 60% della dotazione iniziale al netto dell'Assistenza Tecnica. Questo significa che, in una prospettiva più di medio-lungo termine rispetto al solo obiettivo di dicembre 2024, si può ipotizzare il raggiungimento degli standard di spesa previsti.

## 1.2. La coerenza del parco progetti selezionato rispetto agli obiettivi del Programma

Il PN è stato costruito attraverso un intenso processo concertativo che sin dalla fase di programmazione ha spinto i Beneficiari a ragionare sulle singole progettualità e sulla conseguente capacità di fare spesa in linea con l'orizzonte temporale della programmazione. In questo paragrafo si intende verificare se tale coerenza, determinata dalle interazioni tra AdG e beneficiari nella fase iniziale, continui ad essere attuale, ovvero se il PN continui a rispondere alle necessità dei beneficiari.

Da alcune interviste effettuate emerge come la pianificazione strategica dei beneficiari, soprattutto per quanto riguarda l'acquisizione di mezzi aerei e navali, si snodi su un orizzonte temporale che è difficilmente compatibile con una programmazione comunitaria: la progettazione, la realizzazione di prototipi, il loro collaudo, i miglioramenti adeguativi, la messa in linea produttiva, ecc. I processi per la predisposizione di prototipi ed elementi innovativi, in particolare per i mezzi di controllo e sorveglianza, hanno tempi tendenzialmente lunghi con un orizzonte temporale spesso più lungo del settennato della programmazione. Il Programma consente quindi l'acquisizione di mezzi che rispondano a determinate caratteristiche sviluppate precedentemente rispetto al PN, ma che permettano di incrementare le dotazioni di mezzi dei beneficiari contribuendo, in questo modo, ad una migliore operatività e, di fatto, a un miglior controllo delle frontiere esterne dell'UE.



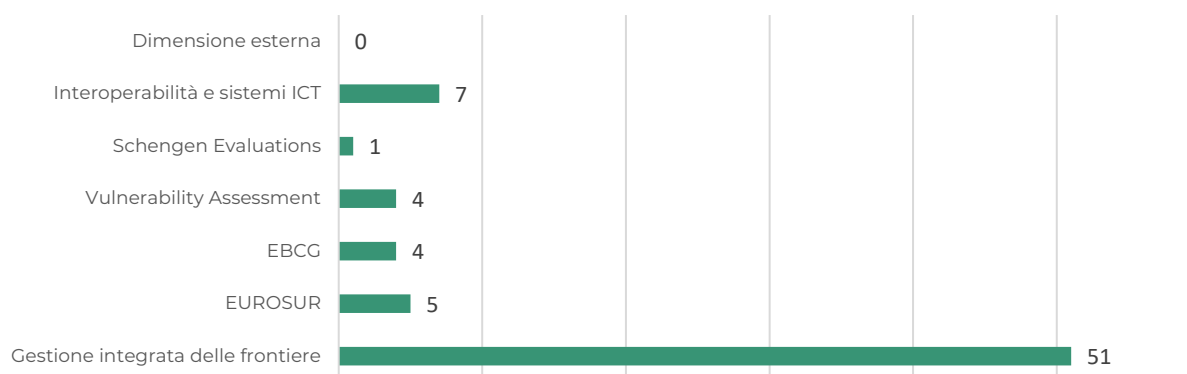
Tale risultato, come già detto, è frutto della fase iniziale di concertazione tra AdG e beneficiari che ha prodotto un PN con linee di intervento coerenti con i fabbisogni dei beneficiari e con gli obiettivi del fondo, puntando sul potenziamento della flotta aerea e navale, attraverso il rinnovamento della flotta esistente e delle attrezzature in dotazione, oltre ai miglioramenti evolutivi dei sistemi informativi adottati sia nella gestione degli ingressi nello spazio Schengen che per garantire l'interoperabilità con altre banche dati e i flussi informativi interni ed esterni.

Per quanto riguarda i mezzi di controllo e sorveglianza, i progetti proposti vanno nella direzione di aumentare la capacità di intervento delle Amministrazioni centrali competenti nel controllo e sorveglianza delle Frontiere. Per quanto attiene ai sistemi informativi, il miglioramento evolutivo consente di essere più efficienti nello scambio informativo e nelle procedure di ingresso in conformità al diritto dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere (Sistemi EES, ETIAS, SIS e Interoperabilità per quanto riguarda l'OS 1) e al diritto dell'Unione nel settore della politica comune in materia di visti (sistema VIS ed interoperabilità tra VIS ed EES per quanto riguarda l'OS 2).

Se si analizza il parco dei progetti ammessi a finanziamento rispetto agli ambiti di intervento previsti dal PN, emerge che quasi tutti gli ambiti siano intercettati dai progetti.

Per quanto riguarda l'OS1 – Gestione europea integrata delle frontiere, ad eccezione di un caso tutte le schede progetto riportano l'ambito di intervento "Gestione integrata delle frontiere" che d'altronde può descrivere trasversalmente tutti gli altri ambiti relativi a questo OS. L'unico ambito di intervento ad oggi non intercettato riguarda la "Dimensione esterna", ma si rileva come sia in fase di approvazione un progetto che riguarda proprio la cooperazione con Paesi Terzi<sup>5</sup>.

**Graf. 4 - Occorrenza degli ambiti di intervento nei progetti ammessi a finanziamento - OS1**

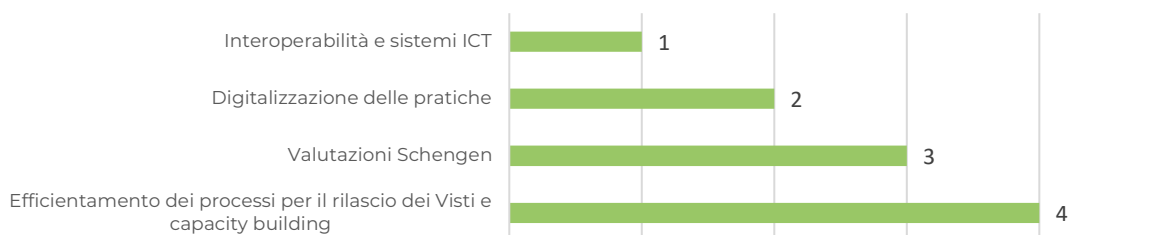


Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

Anche con riferimento all'OS2 – Politica comune in materia di visti, i progetti ammessi a finanziamento intercettano tutti gli ambiti di intervento definiti dal Programma.

<sup>5</sup> Si segnala l'approvazione di tale progetto, "ITEPA2", in data 11 novembre 2024.



**Graf. 5 - Occorrenza degli ambiti di intervento nei progetti ammessi a finanziamento - OS2**

Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

Essendo possibile la compresenza di più ambiti di intervento in un singolo progetto, è interessante notare come alcuni di essi si associno tra loro. In particolare, per l'OS2 si presenta un'associazione forte tra ambiti relativi alle "Valutazioni Schengen", "Efficientamento dei processi per il rilascio dei Visti e capacity building" e "Digitalizzazione delle pratiche", che rispecchia la rispondenza dei progetti a una pluralità di necessità dei beneficiari che derivano sia dai fabbisogni interni che dalla necessità di rispondere in modo efficace agli esiti delle Valutazioni Schengen, in linea quindi con le esigenze espresse a livello comunitario.

La capacità dei beneficiari di intercettare tutti gli ambiti di intervento definiti a livello di Programma e il riscontro anche nella numerosità delle proposte progettuali in risposta alle Call for Action, numerosità in crescita nelle Call più recenti, permette di affermare che la strategia messa in campo dal Programma continui a rispondere alle necessità dei beneficiari.

### 1.3. Scenari alternativi in fase di avvio e scenari futuri per l'implementazione del Programma

La costruzione degli scenari alternativi alla strategia adottata dall'AdG per la fase di avvio del programma è finalizzata alla verifica della bontà delle scelte adottate rispetto agli obiettivi di incidere sui fabbisogni di intervento dei potenziali beneficiari del PN, di avviare celermente la fase di attuazione del PN e dell'obiettivo di spesa del 10% al 31/12/2024.

Viste le caratteristiche delle modalità attuative osservate, l'analisi si è concentrata su due aspetti chiave:

- La scansione temporale delle Call for Action;
- La combinazione di procedure di attuazione adottate.

Nelle tabelle seguenti, per entrambi gli aspetti chiave, sono descritti due possibili scenari alternativi con evidenziati i punti di forza e debolezza della procedura e/o della scelta adottata.

Con riferimento al primo aspetto, come visto, l'AdG ha optato per una forte concentrazione temporale delle Call for Action piuttosto che una maggiore dilatazione dei tempi di pubblicazione degli avvisi.



Tab. 4 - Caratteristiche della tempistica adottata e scenari alternativi

Caratteristiche della tempistica adottata	Punti di forza della procedura adottata	Punti di debolezza della procedura adottata	Ipotesi alternativa
<b>Forte concentrazione temporale delle Call for Action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Copertura di fabbisogni diversificati</li> <li>Possibilità di privilegiare l'avvio di iniziative più performanti e/o strategicamente rilevanti</li> <li>Avvio celere degli interventi del PN in linea con gli obiettivi di spesa al 31/12/2024</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colli di bottiglia e ritardi nella fase di istruttoria per alcune call;</li> <li>Sforzo operativo e gestionale per i beneficiari nella fase di candidatura</li> </ul>	Differimento dei tempi di avvio delle Call

Tab. 5 - Scenario alternativo: differimento dei tempi di avvio delle Call for Action

Ipotesi alternativa	Punti di forza della procedura alternativa	Punti di debolezza della procedura alternativa
<b>Differimento dei tempi di avvio delle Call for Action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maggiore tempestività della fase di istruttoria (tempi più contenuti dalla chiusura della Call alla graduatoria)</li> <li>Possibilità di distribuire lo sforzo operativo e gestionale dei beneficiari nella fase di candidatura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avvio più lento degli interventi, con maggior rischio di un mancato raggiungimento dell'obiettivo di spesa al 31/12/2024</li> <li>Potenziiale disinteresse a partecipare al PN da parte dei beneficiari per una non immediata risposta a fabbisogni diversificati</li> </ul>

La tempistica adottata è risultata essere quella maggiormente rispondente alle specificità del Programma, in quanto ha favorito l'attivazione di una pluralità di azioni volte a coprire fabbisogni differenziati e che non trovano risposta in altri strumenti finanziari.

Lo scenario che prevede il differimento dei tempi di avvio delle Call for Action determina il rischio di perdere l'opportunità di disporre della dotazione finanziaria aggiuntiva, vincolata al raggiungimento del 10% di spesa rispetto alla dotazione iniziale al 31/12/2024. Inoltre, può causare uno scollamento fra l'AdG e i potenziali beneficiari che non avrebbero trovato una risposta immediata alle necessità espresse in fase di programmazione. A fronte del forte impegno organizzativo e gestionale richiesto ai beneficiari nella fase di candidatura, la numerosità e la qualità dei progetti pervenuti evidenzia la capacità di risposta degli stessi beneficiari, frutto del consolidato livello di competenze acquisito anche grazie alle esperienze maturate nelle precedenti programmazioni (cfr. Par. 2.1). Inoltre, avere optato per una forte concentrazione temporale delle Call for Action ha permesso all'AdG di operare scelte strategiche rispetto all'ordine di istruttoria delle proposte progettuali, velocizzando quelle procedure che dovrebbero facilitare il raggiungimento dell'obiettivo del 10% di spesa.

Per quanto riguarda le opzioni a disposizione a livello di tipologia di procedura, l'AdG ha adottato una combinazione equilibrata e motivata tra Call for Action e Assegnazione Diretta, evitando di ricorrere a un utilizzo esclusivo o eccessivamente preponderante dell'una o dell'altra.

Tab. 6 - Caratteristiche della procedura adottata e scenari alternativi

Caratteristiche della procedura adottata	Punti di forza della procedura adottata	Punti di debolezza della procedura adottata	Ipotesi alternativa
<b>Combinazione di procedure: Assegnazione Diretta; Call for Action</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilità di favorire la concorrenza e la trasparenza (Call)</li> <li>Consolidamento di esperienze di successo garantendone la sostanziale continuità (Assegnazione Diretta)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maggiore complessità per i Beneficiari nella fase di candidatura (Call)</li> <li>Alcuni interventi finanziabili con Assegnazione Diretta sono passati attraverso Call (MAECI)</li> </ul>	Esclusivo ricorso ad Assegnazione Diretta o Call for action



Tab. 7 - Scenario alternativo: utilizzo esclusivo delle Assegnazioni Dirette

Ipotesi alternativa	Punti di forza della procedura alternativa	Punti di debolezza della procedura alternativa
<b>Utilizzo esclusivo di Assegnazioni Dirette</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fase di candidatura semplificata per i beneficiari</li> <li>▪ Semplificazione delle procedure per l'AdG date le competenze specifiche e disciplinate per legge delle Amministrazioni beneficiarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minore trasparenza delle procedure</li> <li>▪ Riduzione delle opportunità offerte ai potenziali beneficiari di accedere ai Fondi europei</li> <li>▪ Minore sviluppo della capacità propositiva e della diversificazione delle competenze dei beneficiari</li> </ul>

Rispetto alla precedente Programmazione, il PN BMVI ha visto il passaggio da un esclusivo utilizzo di procedure ad Assegnazione Diretta all'utilizzo prevalente di Call for Action. Le modalità adottate sono risultate efficaci ed hanno consentito di assicurare il consolidamento e la continuità di precedenti e significative esperienze progettuali (tra cui ad esempio PASSIM 4, Sistema Visti, Servizio di mediazione linguistico e culturale) grazie al ricorso all'Assegnazione Diretta, e, al tempo stesso, di favorire lo sviluppo di nuove progettualità in risposta a specifici fabbisogni, favorite dal carattere concorrenziale delle Call for Action.

La scelta di puntare sulle sole Assegnazioni Dirette offre il vantaggio di semplificare le procedure sia per i beneficiari che per l'AdG, in una situazione in cui le materie trattate dal PN risultano di competenza specifica delle Amministrazioni centrali beneficiarie; tuttavia, l'uso delle Call for Action, oltre a garantire una maggiore trasparenza delle procedure, agisce da stimolo per una maggiore capacità propositiva dei beneficiari, rivolta non per forza solo verso il PN BMVI ma anche verso altri fondi europei.

Sulla base dei risultati ad oggi pervenuti, la scelta adottata è apparsa quella maggiormente adeguata alle specificità e agli obiettivi del Programma.

Guardando al futuro, le procedure attivate tramite Call hanno permesso di raccogliere e selezionare un parco progetti significativo e in grado di rispondere a fabbisogni diversificati. Rispetto alla quota di risorse ad oggi non assorbita dalle Call, si ritiene che possano essere da una parte indirizzate verso quei tipi di intervento che hanno dimostrato un buon tiraggio di risorse (Call su mezzi e attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza) e ove possibile orientare in modo mirato ulteriori interventi attraverso il ricorso a procedure di Assegnazione Diretta. In particolare, in riferimento all'OS2; tenuto conto del ruolo svolto dal MAECI (amministrazione nazionale competente in materia di visti), la modalità di assegnazione diretta appare la più funzionale per assicurare una mirata allocazione delle risorse, tenendo conto della complessità delle loro procedure interne (cfr. Par. 2.1).



## 2. Gli effetti del Programma sulla capacità operativa e strategica dei beneficiari

Nella presente sezione si indaga se e come il PN BMVI 2021-2027 abbia influito sui beneficiari in termini di capacità operativa/amministrativa e strategica, ovvero nella individuazione e nella progettazione di interventi innovativi e strategici.

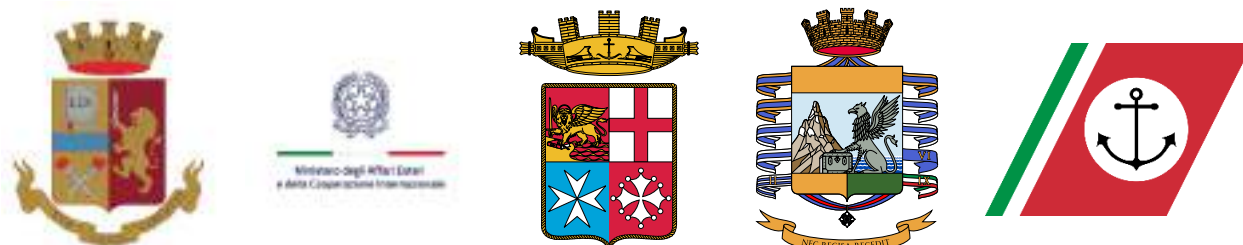
Le principali fonti utilizzate per l'analisi, oltre alla base informativa relativa dalla documentazione di Programma, sono state:

- Le interviste effettuate con i beneficiari, l'Autorità di Gestione, la Segreteria tecnico-amministrativa per la gestione dei fondi europei e dei programmi operativi nazionali e in particolare l'Area 3<sup>a</sup> c.d. Ufficio Gestione BMVI e l'Assistenza Tecnica a supporto della attività relative al Fondo;
- Le schede relative ai singoli progetti ammessi a finanziamento;
- I dati di avanzamento del Programma al 24/10/2024;
- La relazione di valutazione intermedia e di valutazione ex-post del Fondo Sicurezza Interna 2014-2020;
- I dati e le informazioni relativi ai progetti finanziati a valere sullo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020.

### 2.1. La partecipazione al Programma – capacità operativa/amministrativa

I beneficiari del PN BMVI 2021-2027 si pongono in continuità con i beneficiari dello strumento finanziario ISF 2 - Borders & Visa 2014 – 2020. Questo è dovuto alla natura intrinseca del fondo, in quanto le finalità con esso perseguite riflettono le competenze che spettano per legge alle Amministrazioni centrali beneficiarie, cui consegue, quindi, una sostanziale continuità con il periodo di programmazione precedente.

Fig. 1 - I beneficiari del PN BMVI 2021-2027



Oltre all'aspetto della continuità, ovvero dell'esperienza pregressa dei beneficiari nella partecipazione allo strumento finanziario nel 2014-2020, si è rilevato anche che in molti casi all'interno dell'Amministrazione stessa sono presenti uffici preposti alla ricerca di fonti di finanziamento esterne rispetto alle proprie risorse ordinarie. Questo accade per la loro natura di Amministrazioni centrali preposte alla gestione di aspetti fondamentali che riguardano la gestione europea integrata delle frontiere (OS1). Nello specifico è questo il caso della Marina



Militare, della Guardia di Finanza e del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, invece, non dispone di un ufficio dedicato, ma le risorse che attualmente gestiscono i progetti finanziati dal PN BMVI 2021-2027 già avevano seguito la partecipazione al periodo di programmazione precedente e hanno dichiarato di ritenersi una “struttura ormai esperta” in grado di gestire le procedure previste.

Oltre alla presenza di uffici o di figure professionali che si occupano della ricerca di fonti di finanziamento per l'Amministrazione, si deve evidenziare che spesso i beneficiari, per la natura della loro organizzazione, sono stazioni appaltanti e dispongono, quindi, delle professionalità in grado di gestire tutte le procedure richieste per partecipare al PN BMVI.

Si può affermare, quindi, che questi beneficiari possiedono già le capacità amministrative e organizzative necessarie per partecipare al Programma e per essi si può presupporre che la gestione di progetti co-finanziati dai fondi europei possa essere considerata una **pratica consolidata**.

Diversa è, invece, la situazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), a cui compete la gestione della politica comune dei visti (OS2). In questa organizzazione gli oneri di gestione dei progetti co-finanziati dal PN BMVI ricadono sui singoli Uffici del Ministero che decidono di partecipare al fondo. Non esiste, quindi, né un ufficio né del personale dedicato in modo esclusivo a questa attività.

Ciononostante, l'esperienza in capo ai singoli Uffici ministeriali che partecipano al fondo ha portato comunque a orientarsi verso un nuovo approccio amministrativo all'attività, come risulta dalle interviste condotte. Nel periodo di programmazione 2014-2020 erano stati presentati numerosi progetti di valore e impegno relativamente ridotti, mentre per l'attuale periodo di programmazione si è presa la decisione di concentrare le risorse su un numero limitato di proposte progettuali. Questo è stato il risultato della considerazione che gli oneri amministrativi per la gestione di un progetto non siano proporzionali alla sua dimensione economica e che la frammentazione delle attività su più progetti richiedesse un elevato carico amministrativo per la gestione di ognuno di essi. Da qui la scelta di presentare, nell'attuale programmazione, un numero minore di progetti di dimensione finanziaria superiore, con la convinzione che questa scelta possa determinare un efficientamento del processo gestionale da parte del beneficiario. Tale decisione rappresenta quindi un **apprendimento** del beneficiario a partire dall'esperienza passata. Inoltre il beneficiario si sta adoperando per risolvere alcune criticità che si erano presentate già nel 14-20 per la difficoltà di allineare le esigenze del bilancio MAECI con le regole del Fondo.

L'esperienza pregressa dei Beneficiari nell'accesso ai fondi europei non solo nel periodo di programmazione 2014-2020 ma anche in quelli precedenti è confermata dalle schede progetto. Il paragrafo 4.1 delle schede, ovvero *Esperienze pregresse relative alla gestione dei fondi UE*, richiede al potenziale beneficiario di elencare i cinque progetti più significativi finanziati e/o in corso di finanziamento a valere su Programmi co-finanziati dall'Unione Europea<sup>6</sup>. Tra le 56 schede progetto prese in considerazione, ovvero le proposte progettuali ammesse a finanziamento fino a ottobre 2024, solo in un caso non è stato compilato il paragrafo 4.1; si ritiene che questo sia dovuto non a una mancata esperienza pregressa del beneficiario nella gestione di progetti afferenti a fondi europei (infatti in altre proposte progettuali lo stesso beneficiario aveva compilato questa parte di scheda progetto), ma piuttosto al fatto che i contenuti del progetto proposto non si presentino come paragonabili ai contenuti di precedenti progetti dell'Amministrazione beneficiaria. In altri casi, comunque poco numerosi, non vengono popolate tutte e cinque le esperienze pregresse a cui è possibile fare riferimento, mentre in altri sono fornite esperienze aggiuntive alle cinque richieste. Sommando il numero totale di compilazioni per singoli progetti del paragrafo 4.1 di tutte le schede, risultano essere citati 149 progetti<sup>7</sup>.

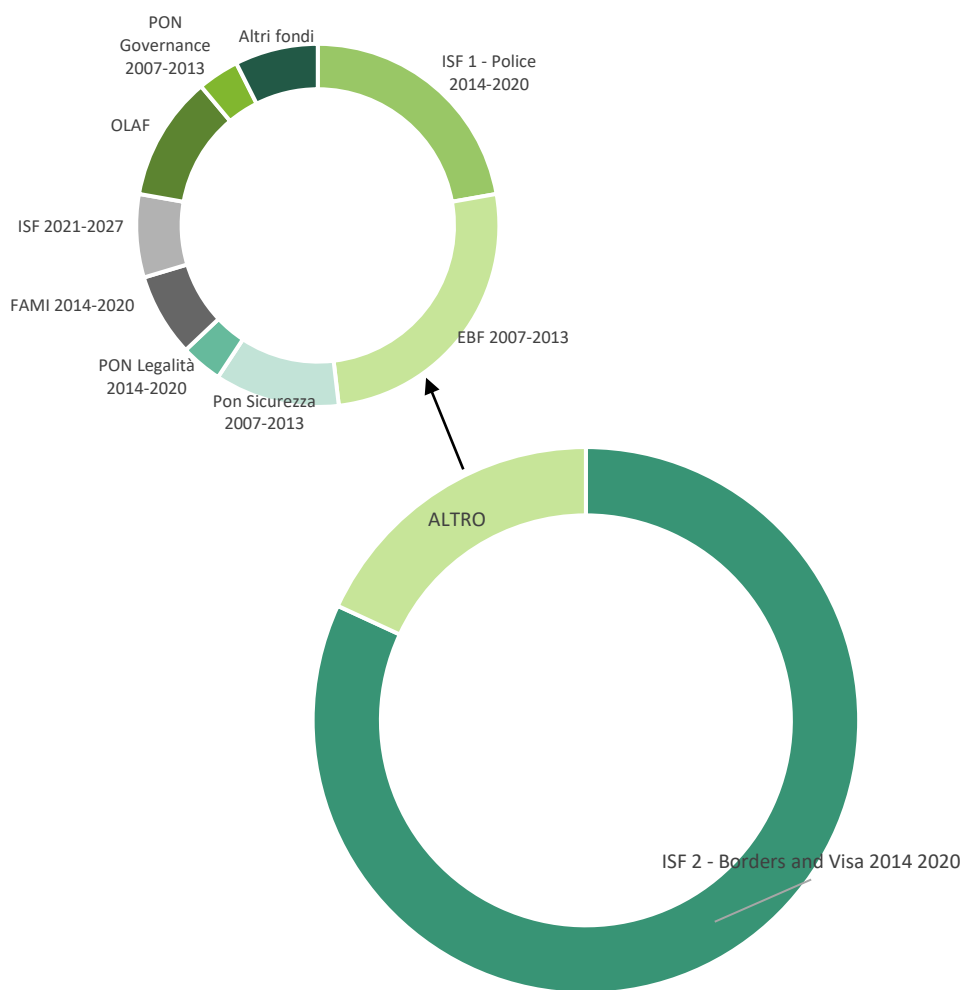
<sup>6</sup> Più nello specifico viene fornito un elenco indicativo di Programmi: PN Fondo Sicurezza Interna (ISF) 2014-2020 e 2021-2027; PN Fondo Europeo per le Frontiere Esterne (EBF) 2007-2013; PN Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 e 2021-2027; PN Sicurezza per la legalità 2021-2027; PON Legalità 2014-2020; PON Sicurezza 2007-2013.

<sup>7</sup> Ovviamente uno stesso beneficiario può aver citato gli stessi progetti in più di una scheda progetto.



Approfondendo l'analisi e osservando a quali Programmi si fa riferimento, lo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa per il periodo di programmazione 2014-2020 viene citato 122 volte (comprese Azioni Specifiche ed Emergency Assistance a gestione diretta), mentre Programmi diversi sono citati 27 volte. Di questi 27 progetti citati, la maggior parte era stata finanziata dal fondo ISF 1 – Police 2014-2020 e dall'External Borders Fund (EBF) relativo al periodo di programmazione 2007-2013, mentre l'utilizzo di risorse attraverso altri Programmi sempre co-finanziati dall'UE (PON Sicurezza, PON Governance, PON Legalità, FAMI, OLAF, ecc.) rimane residuale, come si evince dal grafico seguente.

**Graf. 6 - Esperienze pregresse relative alla gestione dei fondi UE**



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

Questi dati dimostrano e confermano come il Programma rappresenti una tendenziale prosecuzione della programmazione precedente, che guarda non solo al periodo di programmazione 2014-2020, ma in alcuni casi anche al periodo 2007-2013.

Come già detto (cfr. Par. 1.1), una caratteristica che differenzia i periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 è il passaggio da una prevalenza di Assegnazioni Dirette all'utilizzo prevalente delle Call for Action. Infatti, non considerando le Azioni Specifiche<sup>8</sup>, se la totalità delle risorse a valere su ISF 2 – Borders & Visa erano state affidate per mezzo di Assegnazioni Dirette, ad ottobre 2024 il budget impegnato sui 6 progetti ad Assegnazione

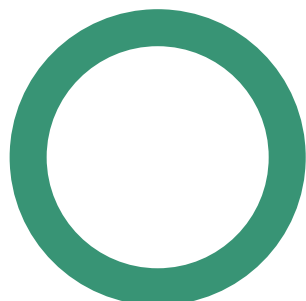
<sup>8</sup> Ai fini della presente analisi non sono considerate le Azioni Specifiche, in quanto le modalità di accesso ai finanziamenti in questo caso non dipende direttamente dall'AdG ma dalla Commissione Europea.



Diretta a valere sul PN BMVI 2021-2027 è pari a circa il 23% delle risorse totali impegnate sui 56 progetti approvati ad oggi.

**Graf. 7 - Confronto tra il periodo di programmazione 2014-2020 e 2021-2027: budget per Assegnazione Diretta e Call for Action**

**ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020**



■ Assegnazione Diretta

**PN BMVI 2021-2027**



■ Assegnazione Diretta ■ Call for Action

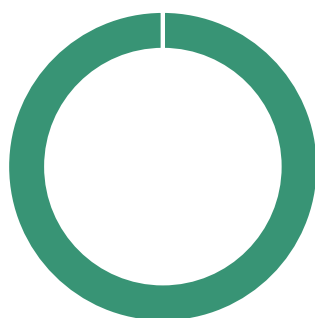
Fonti: ISF2 2014-2020: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN ISF 14-20 e sito web (<https://fondosicurezza.interno.gov.it/isf-2014-2020>)

BMVI 2021-2027: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Anche analizzando la differenza in termini di numero di progetti presentati a valere su Assegnazione Diretta e Call for Action nei due periodi di programmazione, rimane evidente la prevalenza di proposte progettuali presentate tramite Call (cfr. grafico seguente).

**Graf. 8 - Confronto tra il periodo di programmazione 2014-2020 e 2021-2027: numero di progetti per Assegnazione Diretta e Call for Action**

**ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020**



■ Assegnazione Diretta

**PN BMVI 2021-2027**



■ Assegnazione Diretta ■ Call for Action

Fonti: ISF2 2014-2020: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN ISF 14-20 e sito web (<https://fondosicurezza.interno.gov.it/isf-2014-2020>)

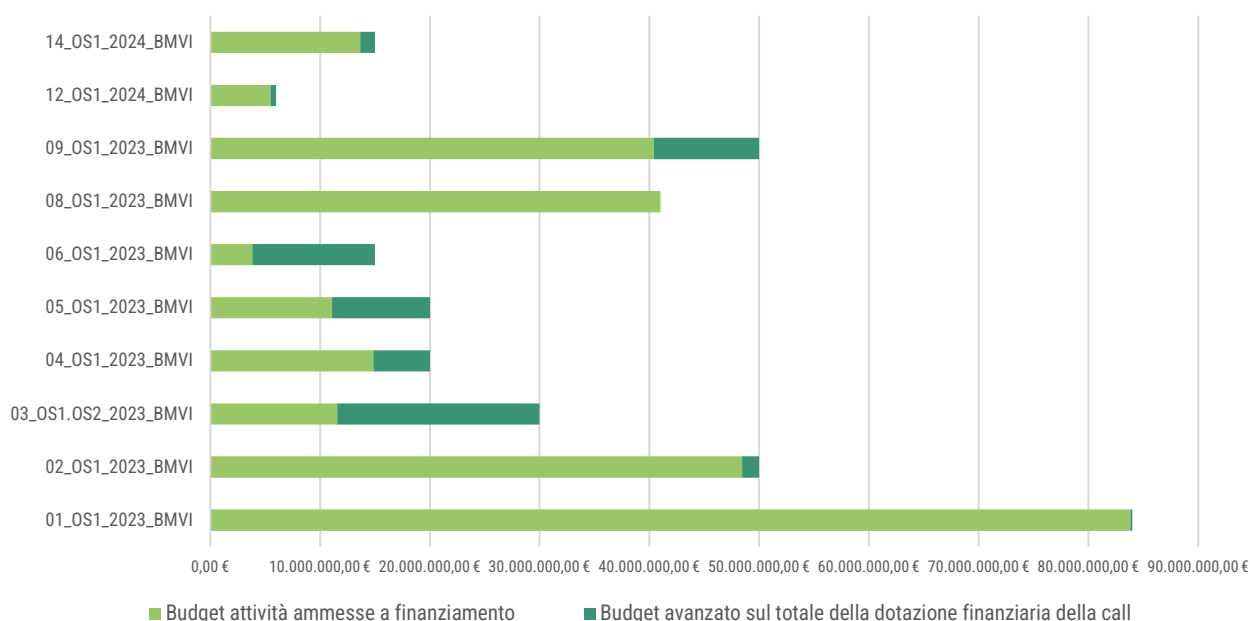
BMVI 2021-2027: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Questo cambiamento ha comportato un onere amministrativo maggiore per l'AdG, ma non sembra avere influito negativamente sui beneficiari, che hanno riferito di possedere le capacità necessarie a partecipare al PN, come riscontrato anche dal fatto che tutte le Call for Action lanciate hanno potuto contare su un numero rilevante di proposte di progetto. Dall'analisi effettuata sulla dotazione finanziaria delle 10 call con graduatoria pubblicata rispetto al budget totale delle attività ammesse a finanziamento su ciascuna call, in 6 casi il budget supera l'80%



della dotazione finanziaria, in 2 casi il budget ammesso è compreso tra il 50 e il 75% della dotazione finanziaria e in soli due casi è inferiore al 50% (cfr. grafico a seguire).

**Graf. 9 - Budget delle attività ammesse a finanziamento rispetto alla dotazione finanziaria totale per ciascuna Call for Action**



Fonti: Elaborazione IZI sulla base di dati di monitoraggio del PN BMVI 21-27, Schede Progetto, sito web (<https://fondieuropeisicurezza.interno.gov.it/bmvi/it>)

Si evidenzia anche come a valere su due delle Call (Call 01 e call 02) si sono registrate 3 attività ammissibili ma non finanziabili per mancanza di risorse; inoltre, nel caso della Call 08 si è ritenuto che sussistessero le condizioni per l'aumento delle risorse assegnate, a fronte della disponibilità economica sulla linea d'intervento corrispondente, incrementandone quindi la dotazione finanziaria di 1.000.954€ e riuscendo così a finanziare tutte le proposte progettuali pervenute.

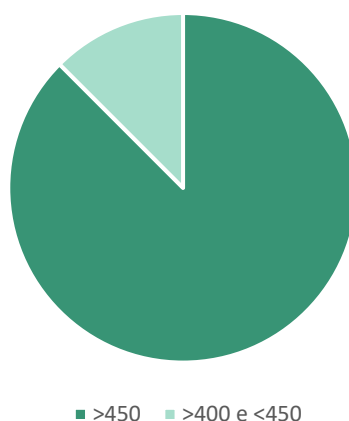
Si rileva inoltre l'assenza di casi di inammissibilità.

La **qualità dei progetti presentati** è stata analizzata sulla base del punteggio assegnato per i criteri di merito ad ogni singola proposta progettuale. In ogni Call il punteggio massimo raggiungibile è pari a 500 punti, mentre il punteggio minimo per l'accesso al finanziamento è pari a 400 punti.

L'analisi dei punteggi mostra che 49 progetti su 56, ovvero all'87,5%, hanno ottenuto un punteggio superiore ai 450 punti, e solo 7 progetti un punteggio compreso tra i 400 e i 449 punti.



Graf. 10 - Punteggio totale delle proposte progettuali



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati dal Sistema informativo del PN BMVI 21-27

Le ottime performance conseguite nei punteggi (nessun progetto è risultato inammissibile, cioè nessun progetto ha ottenuto un punteggio inferiore ai 400 punti e la maggioranza dei progetti ha ottenuto dei punteggi che sfiorano il massimo punteggio raggiungibile) evidenziano la capacità dei beneficiari di elaborare proposte che rispondano in pieno agli obiettivi del Fondo (comunitari e nazionali) esplicitati attraverso i criteri di valutazione. Mostrano anche come le Amministrazioni che hanno partecipato alle Call abbiano recepito l'importanza di riuscire a collegare in modo chiaro gli obiettivi operativi del progetto proposto con le indicazioni fornite dall'AdG attraverso le Call.

Esaminando più nello specifico i punteggi attribuiti a ciascuno dei criteri di selezione<sup>9</sup>, i casi più frequenti di punteggi che si discostano dal punteggio massimo attribuibile riguardano il criterio 3.1 *Indicatori SMART* e 6.1 *Qualità dell'azione di comunicazione*. Anche in questi casi, comunque, il numero dei progetti in cui tali punteggi sono relativamente lontani dal punteggio massimo è limitato. Nell'ottica di un ulteriore miglioramento della qualità progettuale, l'AdG ha già previsto l'erogazione di una formazione tecnica per i beneficiari sulla gestione dei progetti, nella quale sarebbe importante prevedere contenuti specifici su ruolo, importanza, caratteristiche e scelta degli indicatori da associare ai progetti. Inoltre, per quanto riguarda la comunicazione, si potrebbe predisporre un catalogo di best practices di azioni di comunicazione da mettere a disposizione dei progettisti.

L'analisi della partecipazione alle Call for Action e della qualità delle proposte progettuali pone in luce alcuni aspetti interessanti.

Innanzitutto, come già accennato, il passaggio dalle Assegnazioni Dirette alle Call non sembra aver avuto effetti negativi sulla **capacità dei beneficiari di produrre proposte progettuali**. Anzi, sulla base dei dati e delle interviste effettuate, si ricava l'impressione che l'apprendimento realizzato nel precedente periodo di programmazione attraverso la partecipazione alle Assegnazioni Dirette abbia facilitato i beneficiari nella partecipazione alle Call for Action. Non era inoltre un risultato scontato che venisse presentato un numero così alto di proposte progettuali a fronte di un cambiamento nella procedura di assegnazione del finanziamento, anche in considerazione del fatto che tale procedura, pur restando simile nei contenuti, sia per sua natura più complessa. Questo risultato è ancora più rilevante considerando che le risorse disponibili a valere sul PN BMVI per la programmazione 2021-2027 sono incrementate significativamente rispetto allo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa. Le Amministrazioni beneficiarie sono state in grado, quindi, di incrementare numericamente e finanziariamente le proposte progettuali, come confermato dalla partecipazione alle Call.

<sup>9</sup> Criteri di selezione: 1.1 Coerenza strategica, 2.1 Coerenza progettuale, 3.1 Indicatori SMART, 4.1 – 4.2 – 4.3 – 4.4 – 4.5 Fattibilità dell'attuazione, 5.1 – 5.2 Capacità di gestione del Beneficiario, 6.1 Qualità dell'azione di comunicazione, 7.1 Complementarietà con altri fondi, 8.1 Sostenibilità ambientale.



L'attività valutativa mostra, inoltre, come le Amministrazioni stiano costruendo e rafforzando nel tempo la loro capacità progettuale e amministrativa per cogliere le opportunità offerte dai fondi comunitari al fine di rafforzare e rendere più efficiente ed efficace la propria attività istituzionale. Anche le sole informazioni sulla partecipazione pregressa ai fondi consolidano l'impressione che la scelta della maggior parte delle Amministrazioni di creare appositi uffici (o almeno di individuare specifiche professionalità) per condurre queste attività non sia dovuta solo alla necessità di progettare e gestire progetti complessi dal punto di vista operativo e contabile, ma rappresenti una precisa scelta strategica per l'individuazione di fonti di finanziamento aggiuntive rispetto alle sole risorse ordinarie.

L'apprendimento legato alla continuità data dal Programma tra i due periodi di programmazione ha quindi significato un **rafforzamento della capacità propositiva** da parte della maggioranza dei beneficiari, come confermato dai punteggi molto alti attribuiti alle proposte progettuali e alla significativa assenza di casi di inammissibilità. Queste valutazioni sono state confermate, sul fronte dell'AdG, dall'intervista condotta con l'Assistenza Tecnica.

## 2.2. I progetti ammessi a finanziamento – capacità strategica

Per approfondire l'impatto del Programma Nazionale sui beneficiari in termini di capacità strategica, ovvero di capacità programmatica legata alle scelte progettuali, sono state esaminate più dettagliatamente le proposte progettuali ammesse a finanziamento. Più nello specifico, sulla base delle informazioni disponibili, l'analisi è stata condotta in modo tridimensionale suddividendo di volta in volta i progetti sulla base di tre tipologie:

- **Tipologia generale**, ovvero che cosa viene materialmente finanziato con il progetto, mettendo in risalto il budget assegnato per ciascuna categoria definita per ottenere una panoramica generale dei progetti ammessi a finanziamento;
- **Continuità con il periodo di programmazione 2014-2020**, ovvero se i progetti sono stati definiti dal beneficiario come in continuità con progettualità attivate con lo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020, informazione rilevata dalla scheda progetto o dall'intervista con il beneficiario stesso;
- Caratterizzazione dei progetti come **potenziamento di attività esistenti** oppure come **innovazione**, come spiegato meglio in seguito.

Per quanto riguarda la **tipologia generale**, le categorie identificate, meglio specificate nel precedente Par. 1.1, sono le seguenti:

- Unità aeree e navali;
- Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza;
- Attrezzature, tecnologie e risorse per la gestione della frontiera e l'attraversamento della stessa;
- Rafforzamento delle reti radar;
- Servizi di assistenza sanitaria e/o mediazione linguistica culturale;
- Sistemi TIC, interoperabilità, qualità dei dati;
- Formazione specialistica.

In termini di numerosità i progetti ricadono maggiormente nelle tipologie *Attrezzature, tecnologie e risorse per i mezzi di controllo e sorveglianza*, *Unità aeree e navali* e *Attrezzature, tecnologie e risorse per la gestione della frontiera e l'attraversamento della stessa*, seguiti dai progetti classificati come *Rafforzamento di reti radar*. Mentre



si registrano numeri più marginali per quanto riguarda i progetti di *Formazione specialistica*, seguiti da *Sistemi TIC, interoperabilità, qualità dei dati* e *Servizi di assistenza sanitaria e/o mediazione linguistica culturale*.

Graf. 11 - Progetti per tipologia generale (n.)



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

La maggioranza delle risorse assegnate ad ottobre 2024 afferisce a progettualità che concernono l'acquisto di mezzi di controllo e sorveglianza, ovvero di unità navali (26,5%) e unità aeree (23,4%), che assorbono la maggior parte delle risorse impegnate, seguite da servizi di assistenza sanitaria e/o mediazione linguistico-culturale (15%); questi ultimi riguardano due progetti ad Assegnazione Diretta e in continuità con il periodo di programmazione precedente, ovvero PASSIM 4 e Servizio di Mediazione linguistico e culturale 2024-2027, che richiedono più risorse rispetto ad altre progettualità in quanto progetti che avranno durata pari all'intero periodo di programmazione. Segue il potenziamento tecnologico e delle attrezzature dei sistemi di mezzi di controllo e sorveglianza, atti a rafforzare quindi l'apporto tecnologico delle unità navali ed aeree (11,1%), il rafforzamento delle reti radar (10,9%), il potenziamento tecnologico e delle attrezzature dei sistemi di frontiera (5,9%), intesi dal valutatore come attrezzature e sistemi relativi alla frontiera fisica e più precisamente ai Border Control Points (BCP) e al suo attraversamento, ivi compresi i sistemi relativi al rilascio di visti, il sistema VIS e l'EES. Infine, il 4% delle risorse è assegnato a sistemi informativi per il potenziamento delle capacità di conoscenza situazionale e dello scambio di informazioni, e il 3% alla formazione linguistica tecnico-specialistica.



Graf. 12 - Budget per tipologia generale dei progetti



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

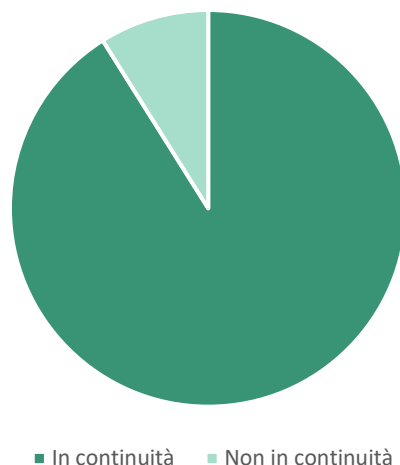
La **continuità con il periodo di programmazione** precedente non riguarda solamente le Amministrazioni beneficiarie del fondo, ma appare evidente anche per quanto riguarda le specifiche progettualità sviluppate. Infatti, il 91% dei progetti presentati sono stati descritti dai beneficiari come in continuità con i progetti finanziati a valere sullo strumento finanziario ISF 2 – Borders and Visa, e solo 5 progetti non hanno continuità diretta con progettualità precedenti.

La continuità tra periodi di programmazione può essere determinata dall'evoluzione di specifici progetti 14-20, richiamati nelle singole schede progetto, oppure può essere determinata da progettualità che si inseriscono in un più ampio processo di ammodernamento dell'Amministrazione beneficiaria, avviato almeno in parte grazie alle risorse del precedente periodo di programmazione. Relativamente a queste ultime, si fa riferimento a progetti che si inquadrano in un più ampio programma di rinnovo e ammodernamento, ma anche di rafforzamento della flotta navale e di quella aerea, che garantisce un turnover adeguato di mezzi a disposizione per il mantenimento delle attività di gestione integrata delle frontiere. In questa casistica sono stati ricompresi anche i progetti relativi ad attività funzionali a sviluppare, mantenere e gestire sistemi applicativi e software relativi a VIS ed EES.

Un esempio interessante di particolare continuità tra il precedente periodo di programmazione e il PN BMVI 2021-2027 riguarda lo Stato Maggiore della Marina Militare. Il beneficiario, presentando un progetto che riguarda il rafforzamento delle infermerie di bordo delle proprie Unità Navali, rimanda alla propria partecipazione alle prime due edizioni del progetto PASSIM finanziati dal fondo FAMI 2014-2020, dando quindi continuità al progetto afferente al periodo di programmazione precedente, seppur attraverso attività e modalità attuative differenti.



Graf. 13 - Percentuale di progetti in continuità o meno con il periodo di programmazione 2014-2020



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

Da ultimo le proposte progettuali sono state classificate come a “carattere di potenziamento” o a “carattere di innovazione”.

Il carattere di **potenziamento** è stato attribuito a quei progetti che in mancanza del sostegno del fondo sarebbero stati comunque implementati, in quanto attività relative ad ambiti e materie rispetto alle quali il beneficiario deve garantire la propria operatività. Allo stesso tempo si tratta di progetti la cui attuazione è ricompresa nell’operatività del beneficiario e la cui realizzazione permette di travalicare le attività “ordinarie” dell’Amministrazione beneficiaria, potenziandole; si pensi ad esempio al rinnovamento del dispositivo aeromobile dei beneficiari così come al mantenimento del sistema VIS o l’introduzione di specifiche tecnologie e dotazioni per garantire l’implementazione dell’Entry Exit System. I progetti con carattere di potenziamento presentati a valere sul PN BMVI 21-27 ottengono il risultato di rafforzare l’operato dell’Amministrazione, in termini di accelerazione del tempo di investimento e di contenuti specifici delle attività progettuali. Tali contenuti riguardano la possibilità di importanti upgrade tecnologici, come ad esempio nel caso dell’acquisizione di radar di navigazione e scoperta, operanti in doppia banda di lavoro, da parte dello Stato maggiore della Marina Militare, ma anche la possibilità di acquisire unità più performanti, dotate di tecnologie avanzate e “green”, come nel caso delle acquisizioni di Coastal Patrol Vessel da parte del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera. Sono state categorizzate come a carattere di potenziamento anche quelle attività formative che grazie al fondo possono essere ampliate sia in termini di contenuti che di numero di destinatari. Un esempio sono i corsi di lingua straniera per gli operatori di frontiera proposti dalla Guardia di Finanza. Infatti, questi corsi riguardano non solo l’inglese, formazione già presente nei corsi ordinari, ma anche l’insegnamento del francese; inoltre, il PN BMVI permette di accedere a un budget molto superiore per tale tipologia di formazione rispetto alle risorse ordinarie che l’Amministrazione beneficiaria può dedicare all’insegnamento delle lingue. Sono stati considerati come a carattere di potenziamento anche quei progetti che, grazie alle risorse del Programma, permettono di soddisfare tempestivamente gli standard richiesti dall’UE nell’implementazione di nuovi sistemi, quale il progetto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per lo sviluppo e il mantenimento del software dell’applicazione Visti, gestione dei Sistemi e della rete Visti.

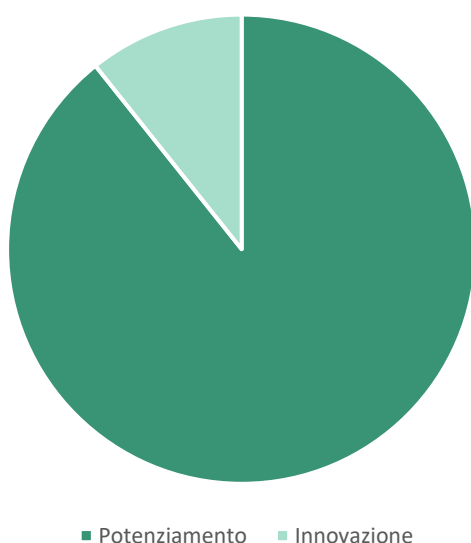
Il carattere di **innovazione** è stato attribuito a quei progetti che rispondono alla definizione di innovazione così come definita a livello europeo. Le innovazioni vengono definite come l’utilizzo di nuove idee, prodotti o metodi non utilizzati in precedenza; tali innovazioni possono essere di prodotto, quando concernono l’introduzione di un bene o di un servizio nuovo o notevolmente migliorato, oppure di processo, ovvero l’implementazione di un



processo, di un metodo o di un'attività che siano nuovi o notevolmente migliorati rispetto al passato<sup>10</sup>. Una delle possibili caratteristiche delle azioni innovative è il fatto di essere sperimentali e di conseguenza essere potenzialmente rischiose e quindi con poche probabilità di essere finanziate da risorse ordinarie<sup>11</sup>. Tra i progetti considerati come a carattere di innovazione sono dunque compresi anche quei progetti che riguardano un'innovazione tecnologica di sistemi all'interno della specifica Amministrazione beneficiaria, come l'introduzione di un nuovo sistema informativo, o che introducono nuovi processi e nuove e più efficienti procedure. Ad esempio il progetto della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Dipartimento di Pubblica Sicurezza ha permesso l'acquisizione di apparati mobili che modificano le modalità di controllo precedente. L'utilizzo di palmari consente di delocalizzare le file nelle postazioni, permettendo quindi all'utilizzatore di effettuare controlli precisi e veloci in ambienti diversificati o anche poco favorevoli, come un BCP marittimo con una grande quantità di veicoli in coda, o anche all'interno di uno scalo aeroportuale per agevolare i controlli su persone portatrici di disabilità o su minori che non rientrano nel range di altezza delle postazioni fisse predisposte.

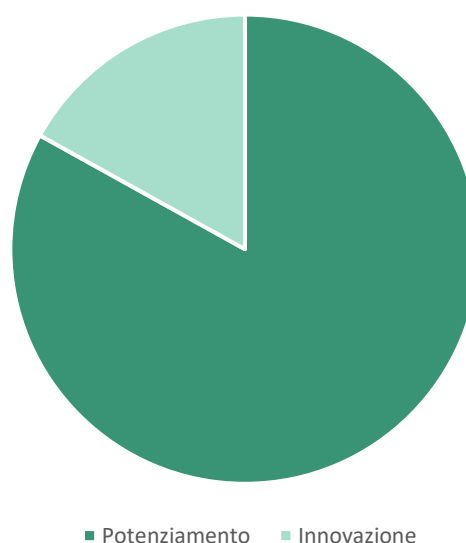
Date queste due definizioni, la classificazione delle proposte progettuali a valere sul PN BMVI 21-27 mostra come la maggioranza dei progetti abbia un carattere di potenziamento (89% dei progetti), mentre i progetti classificabili come innovativi siano meno numerosi; allo stesso tempo, analizzando le risorse impegnate su ciascuna tipologia di progetti, quelle a valere su progetti a carattere di potenziamento sono pari all'83% delle risorse impegnate e quelle a valere su progetti a carattere di innovazione sono pari al 17% del totale (cfr. grafici seguenti).

**Graf. 14 - Percentuale di progetti a carattere di potenziamento o di innovazione sul totale dei progetti**



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

**Graf. 15 - Budget a valere su progetti a carattere di potenziamento o di innovazione sul totale del budget impegnato**



Fonte: Elaborazione IZI sulla base di dati da Schede Progetto

La realizzazione del Programma concentra la propria spesa sull'ampliamento e l'ammodernamento delle flotte dedicate alla sorveglianza delle frontiere. In seconda battuta agisce sul potenziamento tecnologico di mezzi, attrezzature e sistemi, compreso il rafforzamento delle reti radar. Gli altri interventi permettono il miglioramento di servizi di assistenza sanitaria e di mediazione linguistica e il potenziamento dei sistemi informativi per lo

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Innovation>

<sup>11</sup> <https://www.urban-initiative.eu/about-innovative-actions>



scambio di informazioni e il rilascio dei visti. Si tratta di interventi che rispondono alle necessità di rafforzamento dei sistemi e delle attrezzature delle Amministrazioni beneficiarie.

La maggior parte delle attività e dei progetti realizzati si pone in continuità con la precedente programmazione; d'altronde, anche gli obiettivi del Programma si pongono in continuità con ISF 2 – Borders and Visa.

Le finalità di PN BMVI sono il rafforzamento della gestione integrata delle frontiere e della politica comune dei visti, così come previsti e stabiliti dalle norme comunitarie e che, per propria natura, "non chiamano" l'innovazione. Per questo motivo la maggior parte dei progetti e delle risorse si concentra sul **potenziamento** delle attività delle Amministrazioni beneficiarie che hanno la necessità di rafforzare e ammodernare i sistemi e le attrezzature operative ben oltre quelle che sono le disponibilità delle risorse ordinarie, in risposta a specifiche esigenze di protezione e controllo delle frontiere poste a livello unionale.

Tuttavia, nonostante sia difficile "fare innovazione" fino a quando non siano state soddisfatte le esigenze di base di un sistema, si deve rilevare come i beneficiari abbiano utilizzato una quota minoritaria ma non marginale dei progetti e del budget del Programma per sviluppare innovazione, confermando, ancora una volta, che il PN rappresenta un'opportunità per sviluppare scelte e modalità operative strategiche indispensabili per migliorare (e non solo garantire) le attività che rispondono alle finalità istituzionali dei singoli beneficiari.



### 3. Il sistema informativo: prime riflessioni

La presente sezione propone alcune prime riflessioni sul sistema informativo per il PN BMVI 2021-2027.

Qualunque quadro di monitoraggio non può prescindere dal rispondere alla necessità di mettere tutti quei soggetti che concorrono ad alimentare il sistema nelle condizioni di utilizzare le medesime procedure e protocolli, in modo da garantire che i dati e le informazioni così raccolti siano attendibili e confrontabili. Il sistema informativo concorre alla standardizzazione di tale raccolta, semplificando e omogeneizzando le procedure ed è quindi parte fondamentale nell'implementazione di un Programma. Inoltre, coinvolgendo nel suo utilizzo tutti i livelli di governance del PN, ivi compresi i beneficiari, il sistema informativo può anche avere un impatto sulla loro operatività.

Nello specifico, i fabbisogni conoscitivi in tema di sistema informativo riguardano innanzitutto la questione della semplificazione amministrativa. Inoltre, in futuro sarebbe interessante approfondire gli effetti che il sistema può avere sui beneficiari in termini di singole progettualità e di operatività. Per i beneficiari, infatti, l'utilizzo del sistema può avere effetti positivi per quanto riguarda il rispetto dei cronoprogrammi, agevolando il controllo dei tempi di attuazione degli interventi, e potrebbe avere anche effetti in termini di stimolo alla verifica dei risultati ottenuti; ovvero, il sistema può rafforzare il senso di ownership / responsabilità favorendo la conoscenza e la verifica dei risultati dei progetti.

Le principali fonti utilizzate nella presente sezione relativa al sistema informativo del Programma, sono state:

- Le interviste effettuate con il funzionario interno all'AdG responsabile per il sistema informativo e con i responsabili della società cui è stato affidato lo sviluppo del sistema;
- Le interviste effettuate con i beneficiari;
- Il sistema informativo del PN cui il valutatore indipendente ha accesso in qualità di visualizzatore.

Per il periodo di programmazione 2021-2027 è stato definito un approccio standard alla costruzione del sistema informativo per tutti e tre i Programmi in capo all'AdG, ovvero PN BMVI 2021-2027, PN ISF 2021-2027 e PN Sicurezza per la Legalità 2021-2027, per garantire una gestione unitaria per i fondi europei del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Tale sistema è stato sviluppato evolvendo l'esperienza del sistema utilizzato nel periodo di programmazione precedente, tramite un confronto in fase iniziale con coloro che sono coinvolti direttamente nel monitoraggio. Oltre a questo sono state considerate le informazioni da inserire tenendo conto degli obblighi derivanti dai Regolamenti comunitari, dai sistemi di controllo e monitoraggio previsti e dagli obblighi nazionali. In questo modo si è dato riscontro alle richieste della Commissione Europea per una maggiore qualità ed efficienza nel controllo e nel monitoraggio. I beneficiari sono stati coinvolti solo successivamente, proponendo e iniziando a realizzare le attività di formazione per l'utilizzo del sistema informativo.

Il valutatore ex-post del PN ISF 2014-2020<sup>12</sup> aveva evidenziato le principali criticità del sistema informativo; tali problematiche sono state confermate da parte dei beneficiari che avevano partecipato alla programmazione precedente anche in sede di intervista con l'attuale valutatore. Si riporta in seguito una tabella che evidenzia le principali criticità cui i beneficiari hanno fatto riferimento e le soluzioni implementate (o in fase di implementazione) riportate dai responsabili dello sviluppo del sistema informativo 2021-2027 per risolverle, a dimostrazione che le indicazioni fornite in merito sembrano essere state tutte recepite.

<sup>12</sup> Servizio di valutazione indipendente ex-post del Programma Nazionale Fondo Sicurezza Interna 2014-2020. Relazione di valutazione ex-post sugli effetti delle azioni implementate nell'ambito del Programma Nazionale ISF 2014-2020. Roma, 14 Marzo 2023.



Tab. 8 - Problematiche del sistema informativo ISF 2014-2020 e soluzioni proposte per la programmazione 2021-2027

PROBLEMATICHE RILEVATE PER IL SISTEMA INFORMATIVO 2014-2020	SOLUZIONI IMPLEMENTATE NELLA COSTRUZIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO 2021-2027
Assenza di un sistema di notifica in relazione alle note e agli aggiornamenti provenienti dall'AdG.	Si stanno individuando le soluzioni che permettano un sistema di notifica gestito direttamente dal sistema, in generale si vorrebbe cercare di spostare tutta la comunicazione a sistema.
Aggravio di tempo e aumento nel rischio di errore dovuti all'obbligo per l'operatore di inserire dati identici in più sezioni. Inoltre aumento del rischio di errore in quanto se modificati in una sezione, gli stessi dati non si aggiornavano automaticamente quando ripetuti in altre sezioni.	Il problema delle ripetizioni è stato risolto dato l'approccio orientato al dato, che deve guidare la compilazione. Anche per l'avanzamento economico e la rendicontazione è il sistema ad effettuare il calcolo, per evitare il rischio di disallineamento. In caso di presenza di anomalia, essa rimane a sistema, di conseguenza sarà più facile risalirvi.
Scarsa linearità del percorso progettuale dovuto all'inserimento delle informazioni nella piattaforma attraverso sezioni a consultazione necessariamente sequenziale.	Superata la compilazione sequenziale dei documenti, ad esclusione di casi specifici in cui è richiesta per le necessità informative del sistema.
Sistema informativo migliorabile dal punto di vista dell'usabilità.	Uno degli orientamenti seguiti nella definizione del nuovo sistema informativo è stato il renderlo il più possibile user-friendly: l'interfaccia grafica per l'utente è stata semplificata e rivista secondo le normative.
Formazione per l'utilizzo del sistema informativo percepita come non del tutto sufficiente.	La formazione per gli utenti procederà parallelamente alla validazione delle diverse fasi previste per il sistema informativo, ovvero ad ogni release sarà affiancata una formazione specifica. Inoltre si sta realizzando una sezione dedicata agli utenti con FAQ ed help desk che supera il precedente sistema basato sull'invio di mail.

Con il nuovo periodo di programmazione è stata sostituita la società che si occupa della realizzazione del sistema. Si sono scontate alcune difficoltà in questo passaggio, ma la presenza di un funzionario in seno all'AdG che si occupa del sistema informativo con competenze informatiche ha evitato che si manifestassero grossi problemi, e ha permesso di gestire l'ingegneria del sito secondo logiche interne e in modo funzionale. La presenza di tale funzionario è senza dubbio una **buona pratica** da evidenziare, in quanto spesso lo sviluppo dei sistemi informativi per i Programmi co-finanziati da risorse comunitarie viene esternalizzato in toto dalle Autorità di Gestione, che generalmente non dispongono nel loro organigramma di professionalità in grado di progettare l'architettura dei sistemi e di seguire la loro messa in opera.



L'architettura informativa IT e l'interfaccia grafica sono state riviste sulla base dell'obiettivo della creazione di un sistema orientato all'utente e al dato, con l'utilizzo di un approccio standard teso all'innovazione, oltre che attento alla sicurezza, elemento particolarmente rilevante considerata la delicatezza dei temi trattati dal Programma. Il processo di sviluppo del sistema ha rinnovato le modalità di presentazione e di gestione delle domande, mentre il lavoro sul sito web, che era da aggiornare ma che non si voleva stravolgere per mantenerne la riconoscibilità, si è fondato su quanto esisteva in precedenza. In questo modo si è risposto alla necessità di appoggiare al sito i gestionali dei tre Programmi che afferiscono al Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

Le profonde modifiche all'architettura del gestionale nel passaggio dal periodo di programmazione 2014-2020 sono state effettuate gradualmente, in modo da non disorientare i beneficiari. Il profondo cambiamento del data set è legato alla trasformazione dell'architettura del sistema, che ora lavora in un'ottica di fascicolo. Tale modifica è avvenuta poiché una delle criticità rilevate in sede di assessment era che il vecchio sistema prevedesse un'integrazione col documentale, ma i documenti inseriti non fossero categorizzati per fascicolo. Ora l'architettura informativa del fascicolo avviene già a sistema, garantendo una base dati unitaria; il sistema informativo diventa quindi l'unica base dati per il monitoraggio dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale del Programma.

Un'altra rilevante novità riguarda la gestione degli utenti. Nel periodo di programmazione 2014-2020, tutte le comunicazioni con gli utenti avvenivano tramite una mail centralizzata; la modalità è stata efficace, dato che sia gli utenti interni che le Amministrazioni beneficiarie non erano un numero elevato. Tuttavia, col passaggio al nuovo periodo di programmazione, l'AdG ha richiesto al fornitore una soluzione più strutturata. Si è quindi deciso di adottare un sistema di ticketing, creando un'area dedicata al supporto degli utenti. La procedura di ticketing permette di categorizzare la richiesta da parte dell'utente grazie a un format. Sulla base di determinate categorie l'utente verrà quindi indirizzato verso le relative FAQ o in alternativa potrà ricevere una risposta dal livello centrale. Questo sistema di ticketing, essendo diviso per aree tematiche, da un lato semplifica il processo rendendolo più efficace ed efficiente, e dall'altro permette di monitorare i ticket, per esempio verificando quali siano quelli risolti, quelli in lavorazione e quelli aperti. In sede di intervista diversi beneficiari hanno riconosciuto l'importanza dell'helpdesk per il sistema informativo, che si è sempre rivelato utile nella risoluzione di eventuali problematiche nel periodo di programmazione 2014-2020, e sicuramente il sistema di ticketing renderà tali scambi ancora più efficaci.

Ad oggi sono state effettuate le prime release del sistema informativo 21-27, in particolare nelle parti relative alla presentazione dei progetti e alle procedure di valutazione e istruttoria. Il sistema di ticketing è installato a collaudo e verrà introdotto a breve; entro la fine del 2024 ci si aspetta che siano terminate tutte le fasi di release del sistema.

Non si può quindi dare completa risposta alla domanda relativa agli effetti che l'implementazione del nuovo sistema avrà sui progetti e sull'operatività dei beneficiari una volta entrato a regime. Sicuramente per le caratteristiche presentate, che sembrano aver risolto le problematiche rilevate nel precedente periodo di programmazione, si può affermare che il sistema possa costituire un elemento di semplificazione amministrativa, in quanto ha le potenzialità per facilitare i processi che riguardano la presentazione e il monitoraggio dei progetti, non solo dal lato dei beneficiari ma anche da quello degli utenti interni. Al momento non si ritiene di poter rispondere agli interrogativi che riguardano l'agevolazione del controllo dei tempi di attuazione degli interventi, il sistema informativo come stimolo alla verifica dei risultati ottenuti e l'impatto sulle capacità di progettazione dei beneficiari, domande cui si potrà fornire risposta solo dopo che il sistema sarà entrato a regime. Questa verifica potrà essere condotta monitorando il suo utilizzo e confrontandosi a riguardo con i beneficiari e con coloro che sono e saranno coinvolti nell'utilizzo e nello sviluppo del sistema. In particolare si potrebbero raccogliere informazioni anche attraverso il monitoraggio dei ticket, che permetteranno di identificare rapidamente eventuali criticità e ambiti di riferimento delle stesse.



Il ritardo nelle release del sistema informativo è citato come criticità dai beneficiari e rappresenta un problema per l'AdG, che deve impiegare risorse per il management di dati che potrebbero essere gestiti più efficacemente a sistema. Questo ritardo accomuna molto Fondi e Programmi e sconta il lungo iter di selezione dell'operatore economico a cui, di norma, viene esternalizzata l'implementazione e la gestione del sistema informativo e che vede avvio solo dopo l'approvazione del PN. Inoltre, a concorrere all'allungamento dei tempi di release sono anche le continue modifiche che si rendono necessarie per adeguare il sistema agli obblighi comunitari e nazionali (ad esempio le nuove strutturazioni dei fondi, le modifiche di richieste informative da parte dell'UE, la definizione dei PUC del nuovo sistema di monitoraggio di tutti i fondi che sarà operativo a breve presso il MEF, ecc). In qualche caso anche le semplificazioni volte ad agevolare i beneficiari, se non vengono messe a sistema subito ma intervengono successivamente, richiedono un rework che comporta la revisione di quanto fatto in precedenza e quindi tempi di realizzazione del sistema informativo che si protraggono. Sarebbe auspicabile che queste scelte si consolidassero nel tempo e che le necessità di modifica fossero comunicate tempestivamente, in quanto l'adeguamento dei sistemi informativi richiede tempo, soprattutto se diventa necessario intervenire sulla loro architettura e sulle loro funzionalità, così da scongiurare il rischio di apporre dei rimedi che possano peggiorare il funzionamento del sistema.



# CONCLUSIONI VALUTATIVE







# Conclusioni, lezioni apprese e raccomandazione

Il Programma sembra essere riuscito, nella sua fase di avvio, a soddisfare i fabbisogni identificati dalla programmazione rispettando le tempistiche previste e riuscendo, allo stesso tempo, a produrre effetti migliorativi in termini di apprendimento della platea di beneficiari del PN.

L'AdG ha optato per concentrare un numero importante di Call for Action in questo primo periodo di attuazione del PN, per dare una pronta risposta alle esigenze emerse in fase di concertazione con i potenziali beneficiari ed evitare trascinamenti durante il periodo di programmazione. Questo ha fatto sì che i fabbisogni espressi dai beneficiari trovassero quasi immediatamente risposta, infatti le proposte progettuali conseguenti alle Call sono state numerose. Tali proposte, oltretutto, intercettano gli ambiti di intervento definiti dal PN nella loro totalità, a riprova che la strategia messa in campo è in grado di rispondere alle necessità espresse. Parallelamente, l'AdG ha ammesso a finanziamento anche diversi progetti ad Assegnazione Diretta per quelle attività di competenza specifica di un solo possibile beneficiario e per quelle progettualità in continuità con il periodo di programmazione 2014-2020 che richiedevano una prosecuzione.

L'AdG ha effettuato delle scelte precise in termini di **priorità nella fase di istruttoria** per quei progetti che avrebbero garantito una velocità di spesa elevata, così da favorire il raggiungimento del target di spesa del 10% rispetto alla dotazione iniziale del Programma entro il 31/12/2024, prestabilito a livello UE per poter accedere alla dotazione aggiuntiva secondo quanto stabilito dall'Art.14 del Reg. (UE) n.1148/2021.

Grazie a questa pianificazione e alle azioni, procedure e scelte adottate, l'AdG del PN BMVI 2021-2027 ha quindi raggiunto gli obiettivi che si era posta per questa fase iniziale di avvio, ovvero rispondere prontamente ai fabbisogni dei potenziali beneficiari e attivare in modo celere gli interventi del PN. L'obiettivo di spesa pari al 10% della dotazione iniziale non è ancora stato raggiunto, ma l'importo erogato fino ad ottobre 2024 è già vicino a tale valore. Se si considera che gli impegni di spesa sono pari al 60% della dotazione iniziale, è molto probabile che tale obiettivo verrà raggiunto entro il 31/12/2024. Questo permette inoltre di ipotizzare che gli standard di spesa previsti possano essere rispettati anche in una prospettiva più a medio-lungo termine.

L'analisi degli scenari alternativi, che ha preso in considerazione la possibilità di differire i tempi di avvio delle Call for Action oppure di utilizzare esclusivamente Assegnazioni Dirette come tipologia di procedura per ammettere a finanziamento i progetti a valere sul PN, ha permesso di evidenziare come l'AdG, operando in un modo differente da quello prescelto, non sarebbe stata in grado di raggiungere gli obiettivi fissati.

Lo studio degli effetti del Programma sulla capacità operativa e sulla capacità strategica dei beneficiari ha portato in luce alcuni aspetti interessanti.

Il PN BMVI 2021-2027 si pone in continuità con lo strumento finanziario che lo ha preceduto, ovvero ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020 e si rivolge agli stessi beneficiari, dato che le finalità dei due fondi riflettono le competenze che spettano per legge alle Amministrazioni centrali. Una caratteristica che differenzia i due periodi di programmazione è il passaggio da una prevalenza di Assegnazioni Dirette all'utilizzo prevalente delle Call for Action. Questo cambiamento non sembra aver avuto ripercussioni negative sulla capacità dei beneficiari di produrre proposte progettuali, anzi, l'apprendimento reso possibile nel 2014-2020 ha facilitato i beneficiari nella partecipazione alle Call for Action, con proposte progettuali numericamente rilevanti e di alta qualità. Infatti, le proposte progettuali hanno conseguito ottime performance nei punteggi per quanto concerne la valutazione di merito, a evidenza della capacità dei beneficiari di elaborare progetti che rispondono agli obiettivi del Fondo. Le



Amministrazioni che hanno partecipato alle Call for Action, quindi, hanno recepito l'importanza di collegare in modo chiaro gli obiettivi operativi dei progetti proposti alle indicazioni fornite attraverso gli avvisi.

Un altro aspetto importante da sottolineare è che i beneficiari stanno **sviluppando e rafforzando nel tempo la propria capacità progettuale e amministrativa**, volta a cogliere le opportunità offerte dai fondi comunitari. Infatti, la scelta della maggior parte delle Amministrazioni di creare appositi uffici o di individuare specifiche professionalità per condurre queste attività sembra rappresentare una precisa decisione strategica al fine di individuare fonti di finanziamento aggiuntive alle risorse ordinarie. La partecipazione a ISF 2 – Borders and Visa 2014-2020 e al PN BMVI 2021-2027 hanno sicuramente agito da stimolo in questa direzione.

In termini di singole proposte progettuali, gli interventi rispondono alle necessità di potenziamento dei sistemi e delle attrezzature delle Amministrazioni beneficiarie, ma si estendono anche al rafforzamento dell'offerta formativa rivolta agli operatori di frontiera e di servizi volti a facilitare le loro attività. Gli obiettivi del PN BMVI, ovvero il rafforzamento della gestione europea integrata delle frontiere e della politica comune in materia di visti, così come previsti e stabiliti dalle norme comunitarie "non chiamano" l'innovazione; per questo la maggior parte dei progetti e delle risorse sono concentrati sul potenziamento delle attività delle Amministrazioni beneficiarie, permettendo alle stesse di ampliare le proprie attività ben al di là di quanto sarebbe possibile con le sole risorse ordinarie. In ogni caso, i beneficiari hanno utilizzato una quota non marginale dei progetti approvati fino ad ora e del loro relativo budget per sviluppare progetti con elementi di innovazione, confermando che il PN viene visto come un'opportunità per sviluppare scelte e modalità operative strategiche indispensabili per migliorare le attività che rispondono alle finalità istituzionali delle singole Amministrazioni beneficiarie.

Da ultimo, il processo valutativo ha permesso di portare alla luce una **buona prassi amministrativa** per quanto riguarda il sistema informativo del Programma. La presenza di una risorsa interna all'AdG con competenze informatiche unite ad una consolidata esperienza nella gestione di Programmi cofinanziati da risorse unionali rappresenta un'eccezione nel panorama italiano, ma la presenza di tale figura apporta un valore aggiunto alla definizione, alla costruzione e all'implementazione del sistema informativo. Infatti, di norma, tale processo viene completamente esternalizzato, rendendo più difficoltosa l'integrazione tra le esigenze informatiche legate al sistema in sé e le esigenze di coloro che lavorano dal lato programmatico e amministrativo.

Le buone performance ottenute dal PN, di cui si è dato evidenza nei paragrafi precedenti, non escludono spazi di perfezionamento, che sono da perseguire nell'ottica di un continuo miglioramento. Le attività di valutazione hanno permesso di identificare alcuni suggerimenti per operare in questa direzione e in particolare l'AdG potrebbe:

- Anticipare per quanto possibile già alla fase di predisposizione del calendario delle Call for Action la scelta di assegnare la priorità a quelle tipologie di progetti per cui si prevedono tempi di realizzazione brevi, per quanto la potenziale durata dei progetti non sia sempre facilmente determinabile ex-ante solo in funzione della tematica di riferimento delle Call. Vale a dire che l'AdG potrebbe decidere di pubblicare prima gli avvisi che le riguardano, consentendo così un'ulteriore accelerazione nel loro avvio e nella loro capacità di generare spesa, per ottenere un ulteriore miglioramento della performance in termini di spesa.
- Prevedere di assegnare la totalità delle risorse previste per l'OS2 in Assegnazione Diretta, in quanto modalità più funzionale nella casistica specifica, tenuto conto del ruolo svolto dal MAECI in quanto amministrazione nazionale competente in materia di visti.
- Prevedere una sessione di formazione tecnica su ruolo, importanza, caratteristiche e scelta degli indicatori da associare ai progetti, con l'obiettivo di migliorare le performance dei progetti riguardo alla definizione degli *Indicatori SMART*.
- Predisporre un catalogo di buone pratiche di azioni di comunicazione da mettere a disposizione dei progettisti con l'obiettivo di migliorare la progettazione degli interventi per la *Qualità dell'azione di comunicazione*.