



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
Legalità | 2014.2020

Rapporto sull'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi – versione definitiva

Servizio di valutazione del
PON Legalità 2014-2020

30 dicembre 2021

Sommario

INTRODUZIONE	3
1 PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI	5
1.1 Risultati che si stanno manifestando durante la realizzazione dei progetti	5
1.2 Il contributo atteso sulla base dei primi risultati dei progetti in corso	10
2 CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY	11
ALLEGATO I: STUDI DI CASO	15
A.1 PROG-882 "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei"	15
A.2 PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale"	23
A.3 PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della Control Room"	32
ALLEGATO II: IMPOSTAZIONE METODOLOGICA	41

INTRODUZIONE

Il presente documento illustra i **risultati della valutazione relativa all'innalzamento degli standard di sicurezza dei sistemi produttivi**. Tali risultati vengono esposti anche al fine di evidenziare elementi utili alla stesura del nuovo Programma 2021-2027.

L'attività di valutazione si è focalizzata sui progetti dell'Asse 2 caratterizzati da un maggiore grado di avanzamento. Nello specifico sono stati approfonditi i seguenti Progetti:

- PROG-882 "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei" (Parco Archeologico di Pompei);
- PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale" (Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale);
- PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della Control Room" (Direzione Centrale per i servizi tecnico logistici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno).

Il documento è articolato in due Capitoli. Il primo illustra i principali esiti dell'analisi valutativa, distinguendo tra risultati raggiunti dai progetti in corso e quelli potenzialmente raggiungibili a conclusione dei progetti. Rispetto ai risultati raggiunti, il Capitolo si articola in tre sotto-paragrafi:

- il primo paragrafo si concentra sul **rafforzamento del presidio del territorio** e mira a fornire risposta alle domande:
 - *I nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio? Se sì, in che modo?*
 - *Nell'attuazione degli interventi, vi sono fattori che hanno facilitato e/o ostacolato il rafforzamento del presidio? Se sì, quali?*
- il secondo paragrafo riporta una riflessione sul contributo degli interventi analizzati all'**incremento della sicurezza reale**. Si segnala che in questa fase non è possibile a fornire una risposta alle domande valutative previste¹ in quanto tale dimensione di analisi ha bisogno di essere supportata, oltre che dalle percezioni dei beneficiari, da dati oggettivi, attualmente non disponibili. Tuttavia, la valutazione ha messo in luce un positivo contributo dei sistemi di videosorveglianza all'efficace svolgimento delle indagini e alla risoluzione di crimini, considerati come presupposti per l'incremento della sicurezza reale;
- il terzo illustra i **risultati inattesi** dei sistemi di videosorveglianza, intesi come risultati che non afferiscono direttamente ai temi dell'incremento della sicurezza; tali risultati sono emersi con specifico riferimento al progetto "SISMATIC".

Rispetto al contributo atteso dei progetti, il Capitolo propone alcune considerazioni sul potenziale effetto dei progetti sul **miglioramento della percezione di legalità**. Lo stato di

¹ Le domande valutative previste dal Piano Generale del Servizio a tale riguardo sono:

- *Sulla base dell'andamento dei reati, gli interventi fin qui operativi stanno favorendo l'incremento della sicurezza reale? Se sì, in che modo?*
- *Esistono elementi che ostacolano una maggiore incidenza sulla sicurezza reale? Se sì, quali?*

avanzamento attuale dei progetti² non consente infatti di potere osservare ancora dei risultati in tale senso ma, sulla base di quanto previsto e realizzato dai progetti in corso, è possibile formulare delle considerazioni sulla capacità del PON di incidere su tale dimensione³.

Il secondo Capitolo illustra le principali conclusioni e indicazioni di policy emerse dall'analisi, orientate prevalentemente a fornire elementi utili per la programmazione 2021-2027, considerato l'aprossimarsi della chiusura del Programma in corso.

Infine, il documento è completato da due allegati. Nel primo sono riportati i tre studi di caso sui progetti analizzati, mentre il secondo descrive l'impianto metodologico utilizzato per la valutazione.

Le riflessioni riportate nel presente Rapporto si basano sull'attività di ricerca svolta nei mesi di ottobre-dicembre 2021, che ha riguardato, oltre ai tre casi di studio sopra menzionati, l'analisi della documentazione progettuale, lo svolgimento di interviste con i beneficiari, stakeholder e il referente dell'Asse 2 presso il Ministero dell'Interno. L'analisi degli esiti delle interviste ai beneficiari è stata integrata da alcune fonti documentali acquisite durante gli incontri o trasmesse dai beneficiari al valutatore⁴.

Rispetto alla versione preliminare del Rapporto consegnata in data 02.12.2021, il Rapporto definitivo ha inteso:

- fornire un maggior dettaglio dei risultati conseguiti nell'ambito delle singole progettualità esaminate dal valutatore, attraverso un'illustrazione specifica dei cambiamenti a breve a medio-lungo termine osservati e delle lezioni apprese con riferimento ai tre casi di studio;
- approfondire la lettura integrata degli esiti emersi, per verificare ulteriormente l'azione sistemica promossa dal Ministero dell'Interno attraverso il PON Legalità ed evidenziare il contributo che esso apporta alle politiche di coesione;
- validare ulteriormente le principali conclusioni dell'analisi valutativa con i referenti del Ministero, al fine di formulare indicazioni di policy per la nuova Programmazione 2021-2027 che fossero coerenti con le esigenze dell'Amministrazione e le linee strategiche attualmente in essere.

² Si evidenzia che gli interventi oggetto delle analisi presentano un grado di realizzazione ancora parziale e quindi non pienamente in grado di generare gli effetti attesi in tutte le aree interessate: solo il progetto relativo al Parco archeologico di Pompei ha visto la piena realizzazione degli impianti previsti. Il progetto "SISMATIC", invece, ha finalizzato nel 2018 gli interventi presso il Porto di Napoli ma, ad oggi, non anche quelli previsti presso i porti di Salerno e Battipaglia. Il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO", infine, ha completato l'allestimento della *Control Room* ma le installazioni delle videocamere non risultano ancora collaudate e operative.

³ Domanda valutativa: *In che modo gli interventi finanziati intendono contribuire al miglioramento della percezione di legalità?*

⁴ In occasione delle interviste condotte con i referenti dei progetti è stata chiesta la compilazione di un questionario circa le modalità (i) di installazione, (ii) utilizzo degli impianti e (iii) sulla loro efficacia. Il questionario è stato compilato ad oggi dai referenti dei progetti "SISMATIC" e "Occhi aperti su aree UNESCO". Ulteriori documenti sono stati acquisiti in relazione al progetto "SISMATIC" (nota di merito ricevuta dal Comando della Capitaneria del Porto di Napoli e Convocazione Comitato di sicurezza pubblica presso la sede della Prefettura di Salerno e relativo Verbale).

1 PRINCIPALI ESITI DELL'ANALISI

1.1 RISULTATI CHE SI STANNO MANIFESTANDO DURANTE LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI

1.1.1 Risultati sul rafforzamento del presidio del territorio

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

Nell'ambito del progetto realizzato nel Parco Archeologico di Pompei, l'operatività dei sistemi di videosorveglianza ha consolidato il già presente rapporto **tra operatori della sicurezza e Forze dell'Ordine**, attraverso uno scambio di informazioni mirato in base alla tipologia di evento osservato dalle videocamere (se di natura criminosa si attiva immediatamente una segnalazione alle Forze dell'Ordine). Inoltre, in relazione al fatto che i sistemi di sorveglianza installati interessano non soltanto il perimetro interno del Parco Archeologico, ma anche quello esterno, la collaborazione con le Forze dell'Ordine testimoniata dal beneficiario attiene, non solo a segnalazioni dirette per eventi accaduti all'interno dell'area archeologica, ma anche, su richiesta delle stesse Forze dell'Ordine per eventi accaduti all'esterno e di cui le videocamere possono aver tenuto traccia.

Con riferimento alla progettualità dell'ADSP del Mar Tirreno Centrale, le immagini riprese nell'area portuale di Napoli, oltre ad essere oggetto di **condivisione con il Comando della Capitaneria di Porto**, sono state anche oggetto di uno **scambio mirato attivato con la Questura di Napoli in occasione delle Universiadi svoltesi a Napoli nel 2019**, durante le quali è stato creato un collegamento fisico tra la sala operativa dell'Autorità Portuale e la *Control Room* della Questura di Napoli, al fine di condividere in tempo reale i flussi di immagini provenienti da rinnovati impianti di videosorveglianza installati nell'area del porto.

Nel caso delle aree portuali, è interessante osservare come l'installazione di impianti di videosorveglianza abbia contribuito ad avvicinare la complessiva valutazione di rischio di queste aree a quelle previste per le infrastrutture critiche europee. A tal proposito è interessante osservare come la stessa ADSP del Mar Tirreno Centrale⁵ abbia potuto trarre beneficio indirettamente dall'intervento finanziato dal PON in merito al superamento di un'osservazione formulata dalla Commissione Europea relativa alla mancanza di un impianto di videosorveglianza⁶. Si tratta di un risultato importante poiché il mantenimento della

⁵ Beneficiario del progetto “SISMATIC”.

⁶ Il riferimento è al Report di verifica della Commissione Europea dell'aprile 2019 (ai sensi della Direttiva 005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/10/2005 relativa al miglioramento della sicurezza dei porti) nel quale è stato valutato positivamente il contributo fornito dall'operatività della sala controllo di videosorveglianza, aggiornata e potenziata grazie all'intervento di cui al punto 1.1.1 del progetto “SISMATIC”.

certificazione circa gli standard di sicurezza all'interno delle aree portuali è una delle condizioni fondamentali (al di là degli obblighi normativi) per garantire i livelli di traffico merci e turistico poiché le compagnie marittime sono meno incentivate a scegliere porti di attracco che non hanno un rating adeguato.

Rispetto ai fattori abilitanti i risultati attesi, è opportuno sottolineare come lo scambio mirato di informazioni con le Forze dell'Ordine (riconosciuto quale elemento-chiave per il miglioramento del presidio di controllo sul territorio) venga rafforzato dalla **presenza (già prevista dalle progettualità in corso) di applicativi software associati ai sistemi di videosorveglianza** che, attraverso forme di *alert* automatizzati, stimolano e attivano gli operatori in modo tempestivo⁷. Un elemento che – nell'opinione dei beneficiari – potrebbe essere di ulteriore supporto al rafforzamento del presidio – è il **potenziamento dei sistemi integrati ed evoluti di analisi** per il trattamento centralizzato dei flussi informativi, la cui elaborazione risulta particolarmente complessa in ragione del loro aumento e della loro varietà⁸. D'altro canto, l'esperto di sistemi di videosorveglianza interno all'équipe di valutazione conferma che, quando previsti, gli applicativi di *Video Control Analysis* (VCA) aiutano in modo determinante gli operatori nel percepire tempestivamente situazioni potenzialmente anomale⁹.

Tra gli altri fattori che hanno favorito il raggiungimento dei risultati, è stato riscontrato un giudizio prevalentemente positivo in merito all'azione di accompagnamento e supporto offerta dal Ministero dell'Interno durante l'attuazione. Fattore comune agli interventi esaminati, inoltre, è la loro **rispondenza ad una strategia ampia e condivisa**¹⁰, promossa attraverso una collaborazione partecipativa tra gli attori del territorio, quali interlocutori istituzionali, Forze dell'Ordine interessate¹¹ e forme di rappresentanza degli operatori economici, sia in fase di progettazione (nell'ottica di una maggiore rispondenza degli interventi a fabbisogni territoriali) che in fase esecutiva.

⁷ In questo senso, il referente intervistato per il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" ha affermato che – poiché non si dispone di sufficiente personale per coprire tutte le videocamere – la presenza di dispositivi che stimolino l'intervento degli operatori (come un "trigger") è fondamentale per garantire una risposta tempestiva.

⁸ Lo stesso referente intervistato ha sottolineato come, proprio alla luce dell'elevato grado di complessità delle attività di elaborazione delle informazioni, sia necessario non soltanto potenziare videocamere e applicativi software, ma anche disporre di "sistemi evoluti di analisi" basati sull'utilizzo di big data, intelligenza artificiale e machine learning.

⁹ Al proposito, si fa presente che l'autorità Garante per la protezione dei dati personali si è già espressa in merito all'utilizzo di questi applicativi, in relazione ad una richiesta specifica avanzata dalla Banca d'Italia, dando precise indicazioni sulle modalità con cui tali applicativi possono essere utilizzati, ottimizzandone le proprietà di prevenzione del crimine, e minimizzando possibili impatti negativi sul trattamento e protezione dei dati personali.

¹⁰ Si tratta, peraltro, di uno dei fattori abilitanti ipotizzati dal Valutatore in fase di impostazione della ricerca che trovano conferma nella narrazione dei beneficiari così come nei contenuti progettuali ma anche in altre fonti come ad es. il Piano triennale 2019/2021 dell'ADSP Tirreno Centrale beneficiaria del progetto "SISMATIC". In tal senso, anche gli stakeholder sin qui intervistati hanno confermato l'importanza e la centralità di un processo partecipato e condiviso in merito alla definizione delle aree specifiche di intervento e la collocazione dei nuovi sistemi.

¹¹ La collaborazione con le Forze dell'Ordine avviene anche in fase di progettazione delle installazioni (come testimoniato sia dai beneficiari che da un referente della Questura di Napoli proveniente dal settore "telecomunicazioni in zona Campania – Molise") al fine di identificare le zone con la migliore efficacia potenziale rispetto al tipo di tecnologia adottata.

Tale collaborazione è stata realizzata nell'ambito di tutte le tre progettualità analizzate, e in due casi (progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" e progetto "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei") si è inserita in dinamiche collaborative già esistenti¹².

A dimostrazione della natura collaborativa che contraddistingue gli interventi relativi al tema della videosorveglianza, è utile menzionare che già in passato erano stati promossi accordi tra il Ministero dell'Interno e federazioni nazionali di rappresentanza di categorie di operatori economici, formalizzati attraverso protocolli di intesa¹³. Gli interventi finanziati dal PON Legalità si inseriscono, dunque, nel solco di una consolidata condivisione di intenti nell'ambito della videosorveglianza.

Rispetto agli elementi che hanno ostacolato "a monte" l'attuazione degli interventi e conseguentemente il raggiungimento dei risultati, i beneficiari intervistati riferiscono di una condivisa difficoltà in merito alle procedure di gara necessarie per individuare i fornitori dei beni (videocamere) e servizi (connettività) necessari. Oltre a considerazioni di carattere generale in merito alle complessità proprie degli appalti pubblici, sono emerse debolezze nella gestione di tali procedure che risiedono da un lato nelle limitate risorse umane a disposizione dei beneficiari stessi e, dall'altro, nell'utilizzo della centrale acquisti nazionale CONSIP¹⁴. Un ulteriore elemento di ostacolo attiene alla fase di installazione ed è legato alla natura delle aree interessate che possono essere sottoposte a diversi vincoli richiedendosi, quindi, una serie di autorizzazioni o pareri (ad es. della competente Soprintendenza ai beni culturali per il centro storico di Napoli).

Sia i fattori abilitanti che ostacolanti individuati sono collegati principalmente alle caratteristiche degli interventi di videosorveglianza e non dovuti ad elementi specifici del contesto territoriale in cui si collocano i progetti¹⁵. Questo sembrerebbe indicare che tali fattori possano essere riscontrati anche in territori differenti da quello analizzato.

1.1.2 Risultati sull'incremento della sicurezza reale

Non essendo disponibili dati puntuali e territorialmente pertinenti circa la diminuzione dei reati a seguito dell'implementazione degli interventi finanziati, **non è possibile al momento misurare l'incremento di sicurezza reale generato dai sistemi di videosorveglianza**, sebbene la

¹² Nello specifico, il progetto realizzato nel Parco Archeologico di Pompei si colloca all'interno della cornice di un Protocollo della Legalità, basato sulla collaborazione tra soggetti diversi quali la Prefettura di Napoli e la Soprintendenza di Pompei. Nel caso del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO", i soggetti coinvolti nelle fasi di progettazione e individuazione delle aree puntuali di intervento (accanto alla Questura, anche Prefettura, Forze dell'Ordine locali, associazioni di categoria, comitati di quartiere), partecipano, in misura differente, ad ulteriori forme di collaborazione sul tema, ad esempio, oltre al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche ai Tavoli di osservazione sulla sicurezza urbana presieduti dalla Prefettura e cui partecipano anche associazioni di categoria del territorio, la direzione scolastica regionale, ecc.

¹³ Si fa riferimento ad esempio al Protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno e Federpreziosi, in attuazione del Protocollo Quadro video-allarme antirapina tra il Ministero dell'Interno, Confcommercio-Imprese per l'Italia e Confesercenti sottoscritto il 12/12/2019, e al Protocollo Quadro di rinnovo e aggiornamento del Protocollo di Intesa del 17/02/2016 tra Ministero dell'Interno, Federfarma e A.S.S.O.Farm.

¹⁴ Ne è riprova ad es. la gara a procedura aperta per la fornitura di Sistemi di Videosorveglianza e servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni indetta dalla Consip il 20/12/2018 e che solo il 01/10/2021 ha visto la provvisoria aggiudicazione dei relativi lotti; cfr. <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-videosorveglianza-2>.

¹⁵ Si rammenta che tutti i tre progetti oggetto di analisi sono attuati in Campania.

possibilità di tali sistemi di incidere sulle dinamiche criminali sia giudicata positivamente da beneficiari e altri stakeholders. Si tratta, tuttavia, di testimonianze non corroborate, al momento della scrittura del presente documento, da dati puntuali su quei fenomeni criminali la cui dinamica, già in fase di progettazione, ci si aspettava di poter influenzare positivamente¹⁶.

Nonostante la disponibilità dimostrata dai beneficiari, il Valutatore ha riscontrato difficoltà nell'ottenere i dati necessari alla valutazione di tali aspetti¹⁷. Gli unici dati in possesso del valutatore afferiscono, inoltre, ad ambiti territoriali troppo ampi (livelli provinciali) per poterne inferire una qualche relazione con gli interventi finanziati¹⁸, in grado di dimostrare l'esistenza di una funzione deterrente derivante dai rinnovati presidi territoriali.

¹⁶ Ci si riferisce principalmente a reati predatori (furti, scippi, borseggi e rapine) ed a reati legati al traffico di merci (contrabbando, furti di veicoli, ecc.).

¹⁷ In particolare, al referente del progetto "SISMATIC" intervistato in data 04/11 sono stati richiesti i seguenti documenti e dati: (i) Convocazione del comitato di sicurezza pubblico a Salerno; (ii) il documento di programmazione triennale dell'ADSP; (iii) un tracciato relativo agli eventi delittuosi registrati nel porto di Napoli durante il periodo dell'Universiade nell'area portuale; (iv) un tracciato relativo agli eventi delittuosi registrati nel porto di Napoli a partire dal gennaio 2018 (un anno prima della riattivazione delle telecamere) fino ad oggi possibilmente su base mensile; (v) un riferimento alla nota di merito ricevuta dal Comando della Capitaneria di Porto; (vi) Evidenza circa i rating assegnati dal certificatore esterno al Porto di Napoli inerenti i livelli di sicurezza prima e dopo il gennaio 2019. Tali documenti sono stati richiesti nuovamente via mail in data 10/11 e sono stati oggetto di un invio parziale al valutatore in data 26/11 e 30/11 in quanto come confermato dallo stesso beneficiario (mail del 26/11) "non è stato possibile acquisire un report statistico sull'andamento dei reati, attraverso il quale valutare l'effetto di incremento delle condizioni di sicurezza dovuto agli interventi legati al PON" ed è stato quindi condiviso con il valutatore il solo dato, su base annuale, relativo al numero di richieste di accesso alle riprese degli impianti di videosorveglianza da parte delle forze dell'ordine locali.

Al referente per il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" intervistato in data 10/11 sono stati richiesti (anche via mail nella stessa data) i seguenti documenti e dati: (i) documento di convocazione al tavolo provinciale presso la Prefettura di Napoli; (ii) dati in serie storica (possibilmente a partire dal 01/01/2018 su base mensile ad oggi) sui fenomeni criminali (principalmente di tipo predatorio) riferibili al grado territoriale più aderente alle aree/quartieri interessati dall'installazione delle videocamere; (iii) una mappa dell'area urbana interessata dall'intervento con evidenza dei punti di installazione delle videocamere; (iv) il questionario pre-intervista compilato nelle sezioni possibili, tenuto conto dello stato di attuazione del progetto. Solo quest'ultimo documento è stato trasmesso al valutatore via mail in data 17/11.

Al referente per il progetto "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei" intervistato in data 10/11 sono stati richiesti i seguenti documenti e dati: (i) dati quantitativi sugli eventi evitati e/o segnalati (*safety and security*) all'interno e all'esterno dell'area del Parco; (ii) informazioni relative al progetto PON Sicurezza; (iii) informazioni in merito al Progetto Smart@Pompei; (iv) informazioni in merito alle attività di comunicazione; (v) questionario preliminare da compilare; (vi) contatto con il referente del posto fisso dei Carabinieri presso il Parco Archeologico e con il referente della Stazione dei Carabinieri di Pompei. Le stesse richieste sono state riproposte via mail in data 11/11 e 18/11. A tali richieste si è fornita una parziale risposta via mail in data 25/11. In data 30/11 è stato fornito il contatto del Maggiore del posto fisso dei Carabinieri di Pompei. Ulteriori richieste sono state formulate in data 6/12 e 13/12, sempre con riferimento ai dati sugli eventi evitati e segnalati (disaggregati per tipologia e per annualità), sul questionario preliminare da compilare, sulle caratteristiche della AppMyPompei, sulle risorse finanziarie utilizzate per il progetto SmartPompei e sulla data effettiva di entrata in funzione del sistema di telesorveglianza.

Da ultimo l'insieme di tali richieste sono state condivise con la referente dell'Asse 2 presso il Ministero dell'Interno, intervistata in data 24/11 rappresentando, con l'occasione, le difficoltà nell'ottenimento delle informazioni e documenti indicati. Al riguardo si evidenzia il positivo interessamento da parte del Ministero che si è prontamente attivato per facilitare l'ottenimento di quanto richiesto.

¹⁸ Ci si riferisce alla dinamica di alcune fattispecie criminose che si assume poter essere influenzate dagli interventi di videosorveglianza. Il Ministero dell'interno ha condiviso con il valutatore alcuni dati a livello provinciale del periodo 2016-2020 dai quali comunque si osserva una diminuzione rispetto alle due principali fattispecie (furti e rapine) che resta apprezzabile anche isolando il dato del 2020 (anno nel quale il lock down nazionale ha certamente influito): dal 2016 al 2019 nella sola provincia di Napoli le segnalazioni di furti sono diminuite del 3,01% (da 45.661 a 44.286) e le segnalazioni di rapine sono diminuite del 44,63% (da 1.985 a 1.099).

Anche se non direttamente connesso all'andamento delle dinamiche criminali, è emerso però **un positivo contributo dei sistemi di videosorveglianza finanziati all'individuazione di colpevoli di reati**. In particolare, tali sistemi, nel centro storico di Napoli e nel Parco Archeologico di Pompei, oltre a rafforzare il presidio del territorio, hanno fornito anche un fondamentale supporto alle fasi di indagine. Questo elemento rappresenta un segnale del miglioramento della capacità di individuazione di responsabili di eventi criminosi riscontrato grazie alle informazioni fornite dai sistemi di videosorveglianza, e in tal senso può essere letto come presupposto per l'incremento degli standard di sicurezza reale.

Nello specifico, nel corso dell'intervista con il referente del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" è stato messo in luce il positivo contributo in fase di indagine dei contenuti trattati attraverso la nuova *Control Room* finanziata dal PON. Si menziona, a titolo di esempio, la risoluzione di un omicidio avvenuto nel centro di Napoli grazie alle immagini rese disponibili dai nuovi sistemi.

Anche nel caso del Parco Archeologico di Pompei, lo scambio informativo costante e la possibilità di avvalersi delle tecnologie già esistenti hanno portato, secondo gli intervistati, a documentati risultati in termini di supporto alle indagini e risoluzione di eventi criminosi (individuazione di autori di scavi illeciti e trafugamento di reperti archeologici all'interno dell'area del Parco).

Questi esempi confermano come i sistemi di videosorveglianza possano ricoprire un ruolo fondamentale nella ricostruzione di eventi delittuosi, supportando le Forze dell'Ordine per individuare e neutralizzare i responsabili di attività criminali.

1.1.3 Risultati inattesi

I sistemi di videosorveglianza finanziati hanno dato origine, in un caso di quelli analizzati (progetto "SISMATIC"), ad ulteriori risultati non strettamente connessi al tema dell'incremento della sicurezza e alla riduzione dei reati più comuni, ma afferenti ad ambiti diversi, quali, *in primis*, quello della protezione dell'ambiente.

L'installazione degli impianti presso il porto di Napoli ha infatti consentito di realizzare una specifica **azione di monitoraggio relativa a reati quali sversamenti di liquidi non consentiti, immissioni di fumo etc., con conseguenti effetti positivi in termini di tutela dell'ambiente**. Il Comando della Capitaneria di Porto ha infatti apprezzato formalmente l'utilità dei sistemi di videosorveglianza con una nota di merito rivolta al personale dell'ADSP, sottolineando come fosse stato possibile rilevare in modo immediato reati di natura ambientale a danno delle acque.

Al proposito, si mette in evidenza come l'installazione e l'utilizzo di questi impianti di videosorveglianza non abbia un impatto positivo solo sugli indici di *safety* e *security*, ma anche sugli indici di protezione dell'ambiente consentendo di rilevare tempestivamente possibili scarichi abusivi in zone proibite.

Ulteriori effetti aggiuntivi dei sistemi di videosorveglianza finanziati potrebbero essere rilevati con riferimento ad una **migliore gestione del traffico all'interno delle aree portuali**, come auspicato da uno degli stakeholder intervistati (Polizia di Frontiera di Salerno). Si ipotizza, infatti,

di attivare degli applicativi che, utilizzando le stesse riprese dei sistemi di videosorveglianza, possano offrire informazioni utili a stimare i tempi di accesso all'area stessa e quindi impattare sul traffico in ingresso proveniente dalle principali vie di comunicazione che sono cronicamente in sofferenza.

1.2 IL CONTRIBUTO ATTESO SULLA BASE DEI PRIMI RISULTATI DEI PROGETTI IN CORSO

1.2.1 Il potenziale contributo al miglioramento della percezione di legalità

Le progettualità finanziate dal PON Legalità esaminate dal valutatore risultano accomunate dall'obiettivo di migliorare la percezione di legalità da parte di operatori economici e degli utenti/fruitori delle aree territoriali interessate.

La *security* percepita dalla popolazione e dagli operatori, nelle zone coperte da videosorveglianza, è indubbiamente un fattore oltremodo positivo, perché uno scollamento tra la sicurezza effettiva e la sicurezza percepita va a danno della credibilità e dell'apprezzamento dell'intero sistema di videosorveglianza.

In termini concreti, la promozione della sicurezza percepita dovrebbe avvenire principalmente attraverso l'attivazione di azioni di comunicazione tempestive e rivolte non solo agli addetti ai lavori ma anche alla collettività e, in via indiretta, dalla piena visibilità delle installazioni tale da favorire sia un effetto deterrente nei confronti dei criminali che un effetto di "conforto" in chi opera o transita nelle aree interessate.

Con riferimento alle progettualità oggetto di analisi, si osserva come le azioni di comunicazione siano state generalmente previste già in sede di progettazione¹⁹, da realizzarsi o in itinere²⁰ o alla conclusione delle attività progettuali²¹.

Per quanto rilevato al momento della stesura del presente Rapporto, le azioni di comunicazione concretamente realizzate sono state prevalentemente di carattere istituzionale. Al fine di potenziare il contributo degli interventi al miglioramento della percezione di legalità, in generale, sarebbe auspicabile (destinando anche le opportune risorse a tal fine) un'azione più articolata nel tempo e mirata per gruppi target (operatori economici e cittadini) così da non renderle meramente episodiche ed aumentarne l'efficacia. In tal senso il progetto rivolto al Parco archeologico di Pompei offre un modello più convincente rispetto agli altri progetti esaminati, prevedendo che azioni di comunicazione siano svolte in un arco temporale ampio comprendente anche la fase attuativa (pur senza specificarne la tipologia)²².

¹⁹ Ad eccezione del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" che non fa esplicita menzione pur essendo stato riferito dal beneficiario di alcune iniziative in occasione dell'inaugurazione della rinnovata *Control Room*; cfr. ad es.: <https://www.poliziadistato.it/articolo/155d777ced24b38464079586> e <https://www.interno.gov.it/it/notizie/napoli-inaugurata-nuova-sala-operativa-polizia>.

²⁰ Progetto "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei".

²¹ Progetto "SISMATIC".

²² Il referente del Parco ha riferito, infatti, di diverse occasioni di partecipazione ad eventi pubblici come ad esempio: RO.ME. Musei Exhibition 2019, SMAU SUD, Webinar, articoli su riviste di settore, articoli su testate giornalistiche nazionali e locali, servizi giornalistici televisivi sulle reti nazionali e regionali.

2 CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY

Si riportano di seguito le indicazioni di policy per la nuova Programmazione 2021-2027 derivanti dalle principali conclusioni dell'analisi valutativa. Tali indicazioni sono state anche oggetto di confronto con la referente presso il Ministero dell'Interno per gli interventi dell'Asse 2, al fine di verificarne la rispondenza alle linee di indirizzo già in essere e alle esigenze maturate dall'Amministrazione.

Conclusione 1

I sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo in maniera positiva al rafforzamento dei presidi territoriali, grazie al potenziamento dello scambio mirato di informazioni con le Forze dell'Ordine (nel caso di beneficiari diversi da esse) e della capacità di raccogliere e sistematizzare immagini e dati (nel caso le Forze dell'Ordine stesse siano beneficiarie degli interventi). Tali aspetti risultano essere potenziati dalla presenza – già prevista all'interno delle progettualità in corso - di applicativi software associati alle videocamere (che inviano *alert* agli operatori e ne potenziano la capacità di reazione). Un ulteriore possibile fattore abilitante – non ancora implementato in maniera sistematica e la cui importanza potrà essere verificata in future indagini valutative – è la previsione di sistemi integrati di gestione e analisi dei flussi informativi, capaci di elaborarli in maniera adeguata alla luce della loro quantità e varietà.

Indicazione 1

Alla luce di ciò, per la nuova programmazione 2021-2027, oltre a continuare a prevedere l'installazione di videocamere e l'implementazione di tecnologie e sistemi software evoluti che inviino segnalazioni tempestive agli operatori, potrebbe essere opportuno **finanziare sistemi evoluti di analisi che facilitino il trattamento centralizzato da parte delle Forze dell'Ordine delle informazioni raccolte e ne potenzino la portata informativa, anche attraverso l'utilizzo di sistemi di machine learning e intelligenza artificiale**²³ utili a valorizzare l'ampia mole informativa a disposizione (big data). In questo senso, potrebbe risultare di interesse il modello sperimentale che sarà introdotto attraverso il progetto ARGO PanOptes (finanziato a valere sull'Asse 1), i cui risultati – opportunamente valutati - potrebbero fornire spunti utili per delineare futuri possibili interventi focalizzati sull'elaborazione e la gestione centralizzata dei dati.

²³ Una possibile proposta in tal senso potrebbe essere quella di prevedere l'aggiunta di microfoni alle telecamere dell'impianto di videosorveglianza attraverso le quali catturare, mediante appropriati filtri, i suoni che caratterizzano un colpo d'arma da fuoco. Quando si dispone di più telecamere in grado di captare i suoni in questione, è possibile, mediante un applicativo di intelligenza artificiale, effettuare una triangolazione virtuale della area da cui proviene il colpo od i colpi di arma da fuoco, mettendo in allarme l'operatore della centrale di videosorveglianza, che potrà indirizzare le forze di pronto intervento della zona appropriata. Applicativi di questo genere sono già in funzione in alcuni paesi degli Stati Uniti, ad alta densità criminale, ed i risultati ottenuti sono soddisfacenti secondo quanto riferito dall'esperto di sistemi di videosorveglianza interno all'équipe di valutazione.

Nel caso di sistemi di lettori targhe, una possibile proposta riguarda la previsione di applicativi di intelligenza artificiale che, combinando in un unico database gli elementi rilevati dal lettore targhe (nello specifico, oltre alla targa, anche l'ubicazione dell'autoveicolo, il fatto che sia in movimento/fermo e l'orario del rilevamento), sono in grado di creare una correlazione tra tutti gli elementi afferenti ad un determinato autoveicolo, permettendo di ricostruirne, con estrema accuratezza, il suo spostamento nell'ambito dell'area coperta dalle telecamere in grado di rilevarne la targa. Questo applicativo potrebbe essere oltremodo utile, ad esempio in ambito portuale, ove dei malviventi a bordo di un'auto effettuino un'aggressione oppure una rapina all'interno del complesso, potendo ricostruire, nel momento in cui la targa viene rilevata, il percorso di entrata, il percorso di uscita ed eventuali soste nelle aree del complesso videosorvegliato.

Conclusione 2

Una problematica comune agli interventi esaminati risiede nelle difficoltà incontrate dai beneficiari in merito alle procedure di gara necessarie per individuare i fornitori dei beni (videocamere) e servizi (connettività) necessari, con particolare riferimento all'utilizzo della centrale acquisti CONSIP quale interlocutore privilegiato (e dovuto per gli Enti pubblici italiani). Le difficoltà riportate dai beneficiari hanno riguardato in particolare le tempistiche di svolgimento degli affidamenti.

Indicazione 2

In tal senso, rimanendo consapevoli delle complessità burocratiche che caratterizzano l'azione di CONSIP e che influenzano le tempistiche necessarie all'espletamento delle procedure di approvvigionamento, si suggerisce di **promuovere un maggiore coordinamento di tipo strategico tra l'AdG del Programma e la CONSIP per definire ex-ante le finalità e i contenuti delle procedure di gara che saranno previste per la fornitura di sistemi di videosorveglianza e dei servizi connessi**. Grazie ad un maggiore coordinamento di tipo strategico con il Ministero dell'Interno, i bandi indetti da CONSIP potranno essere più rispondenti/aderenti alle esigenze di acquisto legate all'attuazione degli interventi finanziati (o da finanziare) nell'ambito della programmazione comunitaria.

Conclusione 3

Gli interventi finanziati dal PON Legalità stanno producendo sui territori e sulle modalità di lavoro degli operatori della sicurezza una serie di cambiamenti di breve termine (incremento del presidio di controllo sul territorio, aumento degli scambi informativi, maggiore capacità di gestione centralizzata delle immagini etc.) che non è possibile rilevare e monitorare in maniera sistematica a causa della mancanza di una raccolta dati strutturata che ne evidenzia l'evoluzione nel tempo. Tale carenza rappresenta un limite sia per la gestione interna del Programma (mancata identificazione di punti di forza e di debolezza degli interventi, delle aree in cui i risultati sono più o meno diffusi etc.), sia per la comunicazione alla Commissione Europea della varietà di cambiamenti prodotti – anche a breve termine – attraverso gli interventi finanziati.

La comunicazione alla CE di tali risultati ricopre un'importanza ancora maggiore alla luce della necessità di fornire alla Commissione gli elementi utili a cogliere la valenza strategica del PON Legalità nel contesto italiano, evidenziando via via i cambiamenti originati dall'insieme dei progetti realizzati con il nuovo PON e il loro contributo agli obiettivi della politica di coesione.

Indicazione 3

Consapevoli che nell'ambito della nuova Programmazione non sarà possibile/auspicabile introdurre nuovi indicatori a livello di Programma, anche per ragioni tematiche (per l'inserimento del nuovo Programma 2021-27 nell'ambito di competenza dell'OP1 – Un'Europa più Digitale), si suggerisce di **prevedere un sistema più strutturato di indicatori a livello di progetto volti a rilevare i cambiamenti di breve termine osservati dai beneficiari.**

In tal senso, potrebbe essere opportuno per l'AdG **rafforzare le attività di monitoraggio dei progetti richiedendo ad ogni beneficiario:**

- in fase di presentazione del progetto, **di includere degli indicatori che consentano di rilevare con cadenza bimestrale i cambiamenti osservati**²⁴. Si tratterebbe di indicatori di progetto (non di programma) e non andrebbero pertanto inseriti nel PON in modo da evitare appesantimenti burocratici eccessivi. Per assicurare una piena coerenza tra gli obiettivi dei progetti e quelli del PON (e non aumentare eccessivamente gli oneri a carico del beneficiario) tali indicatori dovrebbero essere numericamente limitati e definiti a monte dall'Amministrazione sulla base delle tipologie di Azioni previste dal Programma. Sarebbe inoltre utile che l'AdG supportasse i beneficiari anche attraverso la redazione di apposite linee guida per una corretta rilevazione degli indicatori individuati;
- **di inserire nella scheda di monitoraggio anche elementi qualitativi in grado di spiegare l'andamento dell'indicatore**, segnalando, in aggiunta, i punti di forza e le criticità riscontrate. Questo consentirebbe, inoltre, di tenere traccia, ad esempio, del protrarsi di alcune difficoltà nel tempo e di comparare il modo in cui si stanno generando gli effetti sui diversi progetti.

Tali indicatori rilevati a livello di progetto – pur non sostituendo gli indicatori definiti a livello di Programma – potrebbero rappresentare un elemento di valore anche per comunicare alla Commissione europea i risultati raggiunti e i cambiamenti generati.

²⁴ Ad esempio, il risultato a breve termine dato dall'installazione dei sistemi di videosorveglianza è rappresentato dal rafforzamento del presidio del territorio e potrebbe essere misurato da indicatori quali, ad esempio, il rapporto tra il numero di segnalazioni generate dai nuovi sistemi di video sorveglianza installati e quelle generate dai sistemi preesistenti.

Conclusione 4

I sistemi di videosorveglianza finanziati hanno dato origine, in un caso di quelli analizzati (progetto "SISMATIC"), ad externalità positive non strettamente connesse al tema dell'incremento della sicurezza e alla riduzione dei reati più comuni, ma afferenti ad ambiti ulteriori, attinenti al tema della sostenibilità ambientale e di un più ampio miglioramento della gestione del territorio. Si fa riferimento, nello specifico, ad effetti legati all'incremento degli indici di protezione dell'ambiente, grazie all'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza per rilevare scarichi abusivi in zone proibite oppure al possibile impiego degli stessi sistemi (come auspicato da uno stakeholder) per gestire il traffico nelle aree portuali, limitando i tempi di attesa all'ingresso. Tali effetti aggiuntivi – se opportunamente rilevati anche con riferimento ad altri interventi finanziati – potrebbero dare evidenza del contributo "sistemico" del PON Legalità e della sua coerenza con il più ampio impianto strategico delle politiche di coesione.

Indicazione 4

Qualora gli effetti aggiuntivi rispetto al tema della sicurezza fossero rilevati in maniera diffusa all'interno del parco progettuale, potrebbe essere opportuno, **per la nuova Programmazione, impostare una strategia di comunicazione del Programma che possa dare risalto anche a tali effetti ulteriori prodotti dagli interventi finanziati, in termini ad esempio di sostenibilità ambientale e di gestione del territorio.** Tale scelta comunicativa consentirebbe di dare piena contezza dei risultati promossi dagli interventi finanziati e di sottolineare il più ampio contributo del PON Legalità alle politiche di coesione.

Il focus sugli effetti aggiuntivi dei sistemi di videosorveglianza potrebbe rientrare, ad esempio, sia nell'ambito delle campagne di comunicazione volte a mettere in luce i benefici per la collettività prodotti dagli interventi finanziati dal PON sia nell'individuazione e descrizione degli interventi che costituiscono delle "best practice".

ALLEGATO I: STUDI DI CASO

A.1 PROG-882 “SAFETY AND SECURITY PER IL PARCO ARCHEOLOGICO DI POMPEI”

A.1.1 Introduzione

L'area oggetto di intervento è situata nella fascia della conurbazione periferica a sud est di Napoli ed è interessata da **fenomeni di micro e macro criminalità** che incidono sulla qualità della vita della popolazione e sulle attività del sistema produttivo. I dati riportati nella scheda progettuale indicavano come al 2016 la provincia di Napoli si collocasse al secondo posto in Italia per indice di criminalità, preceduta soltanto dalla provincia di Bari; in particolare, le statistiche ISTAT tenevano conto di 70.249 furti, 6.607 rapine, 31.937 episodi di criminalità, 63 omicidi volontari consumati.

In secondo luogo, va considerata la **valenza strategica culturale** dell'area archeologica oggetto di intervento (tutti i siti rientranti nel Parco Archeologico di Pompei) con un focus particolare sul sito degli Scavi di Pompei che si caratterizza per essere uno dei siti con maggior numero di visitatori annui. Il verificarsi di eventi criminosi, furti, danneggiamenti e più in generale di eventi dannosi rappresenta un fattore ostativo alla completa fruibilità del bene; a questo si aggiungono le ricadute negative sulle attività economiche direttamente ed indirettamente connesse con l'attività di gestione e di fruizione del luogo di cultura.

In ultimo, vanno considerati i **danni di immagine** conseguenti all'insorgere di eventi sfavorevoli e criminosi; in questo caso, la risonanza mediatica a livello internazionale della situazione di degrado in cui versava l'area fino all'avvio del Grande Progetto Pompei ha sicuramente influito sul livello di attrattività dell'area.

In questo contesto, si inserisce il progetto “**Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei**”, che riguarda la realizzazione di un sistema tecnologico integrato finalizzato a supportare un modello multidisciplinare per la gestione della sicurezza. In sintesi, il sistema è studiato in modo da assicurare la protezione dei siti di competenza del Parco Archeologico di Pompei mediante l'integrazione del sistema di videosorveglianza esistente con l'utilizzo di tecnologie innovative quali droni, sensori e software di video analisi.

Il risultato che si vuole ottenere nel breve periodo è il **rafforzamento del presidio di controllo** nelle aree interessate, qualora vengano positivamente rispettate alcune ipotesi di base formulate in fase di impostazione della ricerca valutativa:

- il rafforzamento delle relazioni ed il miglioramento dell'efficacia dello scambio mirato di informazioni tra operatori dei sistemi di telesorveglianza e forze dell'ordine;
- l'aumento della capacità interpretativa dei fenomeni criminali osservati;
- il miglioramento della capacità di reazione e tempestività dell'intervento.

Come riportato anche nel proseguo dello studio di caso, la collaborazione tra operatori della sicurezza e Forze dell'Ordine è già presente ed origina dalle esperienze del Grande Progetto Pompei e del PON Sicurezza 2007-2013; il Parco collabora con le Stazioni dei Carabinieri competenti nelle zone dove sono presenti i siti archeologici e, presso il sito di Pompei, **è presente un posto fisso dell'Arma dei Carabinieri.**

Il rafforzamento del presidio di controllo dovrebbe, da un lato, aumentare il grado di efficacia dell'intervento degli operatori locali e delle Forze dell'Ordine, dall'altro costituire un elemento deterrente alla realizzazione dei reati; inoltre, dovrebbe favorire una maggiore percezione della collettività in merito alle situazioni di criminalità ed ai rischi connessi. In altri termini, è condizione necessaria perché possano essere conseguiti anche risultati di medio termine:

- **l'aumento del livello di percezione della sicurezza reale e percepita** da parte dei visitatori, della popolazione e degli operatori economici;
- l'incremento degli **standard di qualità**.

In ultimo, l'impatto finale, per un progetto come quello che interessa l'area di Pompei, riguarda sostanzialmente due dimensioni:

- **l'aumento dei visitatori** dei diversi siti;
- il miglioramento delle **condizioni di operatività degli operatori economici**, con possibili effetti sugli investimenti e sull'occupazione.

A.1.2 Contesto attuativo

Il progetto, come già accennato, riguarda la realizzazione di un sistema integrato multidisciplinare per la gestione della sicurezza, intesa come *safety and security*, dei siti di competenza del Parco Archeologico di Pompei, incentrata sull'introduzione di significative innovazioni rispetto al sistema già esistente.

Il progetto ha avuto inizio nel primo trimestre del 2018 con le attività di progettazione e la sua conclusione è prevista per il secondo trimestre 2022; nel dettaglio, è prevista l'acquisizione di:

- apparati e sistemi di videosorveglianza, quali nuove telecamere IP a tecnologia più efficiente;
- una tower room, per il controllo della sicurezza in aree caratterizzate da vasta affluenza di visitatori, con un sistema di movimentazione telescopico che permette di alzare le telecamere e il sistema di illuminazione;
- droni, dotati di telecamere che operano nel visibile e nell'infrarosso, con funzioni di controllo perimetrale ed interno;
- hardware e software specialistici; in questo secondo caso (oltre che l'acquisizione di un software per l'implementazione di un modello operativo gestionale della sicurezza, che consente elaborazioni grafiche avanzate ed è utile anche per la pianificazione e la gestione delle emergenze, le analisi della sicurezza e le fasi di studio, progettazione realizzazione e manutenzione di sistemi tecnologici integrati), il progetto prevedeva la realizzazione di un App per la sicurezza partecipata, da mettere a disposizione dei visitatori;
- sistemi di protezione della connettività e dei sistemi di ICT;
- realizzazione ed allestimento del nuovo Centro di Gestione con *Control Room*.

Inoltre, il progetto prevedeva azioni di comunicazione per informare la collettività sulla realizzazione del progetto e migliorare il livello di percezione della sicurezza delle aree oggetto di intervento.

Lo stato di avanzamento è significativo registrandosi, attualmente, circa l'80% di avanzamento finanziario. **I sistemi di telesorveglianza sono stati installati e sono in esercizio, così come i droni;**

sono in fase di completamento la realizzazione della nuova *Control Room* e un nuovo data center, così come non si è ancora proceduto all'acquisizione della smart tower, che saranno realizzati nel corso del 2022.

L'elemento di maggiore rilevanza, rispetto al progetto originario, riguarda la realizzazione di una **variante in corso d'opera** per la messa in sicurezza dei siti archeologici periferici, come le Ville Stabiane e le Ville di Oplontis, per l'acquisizione di nuove aree che sono state espropriate; questo, di fatto, ha aumentato il perimetro delle aree messe sotto sorveglianza e richiesto l'acquisizione di nuove telecamere; entro il prossimo anno anche la variante sarà ultimata.

Importante ai fini valutativi sottolineare come l'intervento abbia una ricaduta potenziale anche sulla sicurezza esterna, dal momento che le telecamere inquadrano anche le **zone perimetrali** delle aree archeologiche; le relative immagini, quindi, vengono richieste e utilizzate dalle Forze dell'ordine a fronte di eventi esterni, sui quali il Parco non interviene.

Nel valutare l'intervento va evidenziato come questo sia la naturale **evoluzione di un progetto precedente** che è stato finanziato con le risorse del PON Sicurezza 2007 – 2013, intervento che era incentrato su aspetti prettamente tecnologici e si caratterizzava per interessare esclusivamente l'area del Parco Archeologico di Pompei. Il progetto andava a sostenere uno dei 5 Piani di intervento del Grande Progetto Pompei, con investimenti per l'adeguamento degli impianti di sicurezza del sito e la telesorveglianza (ad esempio, sostituzione delle telecamere).

Analogamente, è interessante evidenziare come la nascita di questo progetto si colloca all'interno della cornice di un **Protocollo della Legalità**, basato sulla collaborazione tra soggetti diversi quali la Prefettura di Napoli e la Soprintendenza di Pompei. Successivamente è stato anche costituito un Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei, tra le cui attività, rileviamo la prevenzione delle infiltrazioni criminose nelle procedure. In questo contesto, nasce, quindi, la collaborazione tra coordinatore del progetto, operatori della sicurezza e forze dell'ordine.

Il progetto dell'Asse 2 è poi **integrato** dal punto di vista degli obiettivi con un progetto di formazione, finanziato a valere sull'Asse 5 del PON, rivolto a tutti gli operatori della Regione Campania che si occupano di *safety and security* nell'ambito dei beni culturali. Questo progetto di formazione prevede anche attività rivolte agli operatori delle forze dell'ordine che collaborano con loro sul tema specifico, come le Stazioni dei Carabinieri nelle aree dove sono localizzati i luoghi della cultura.

Infine, va evidenziato come CNR e MIBACT abbiano siglato, a seguito di un Accordo di Programma Quadro del 2015 per individuare e sviluppare programmi di ricerca e innovazione, di dimostrazione e di formazione nel settore del patrimonio culturale e del turismo, una Convenzione nel 2016 per avviare un progetto pilota per la creazione della prima **Smart Archeological Area** in Italia e nel mondo presso il Parco archeologico di Pompei ispirato ai principi delle smart cities and communities, così da qualificare il sito quale modello/dimostratore tecnologico innovativo per la sicurezza del patrimonio culturale ivi presente.

Il progetto di telesorveglianza rientra, quindi, in un intervento molto più ampio, in cui, come si legge sul sito (<http://pompeisites.org/archivio-progetti-e-ricerca/smart-pompei/>)

videosorveglianza, controllo accessi, antintrusione, monitoraggio sismico, idrogeologico, qualità dell'aria, droni, tutto integrato, controllato e gestito da una Piattaforma intelligente operativa che monitora continuamente tutta la sensoristica distribuita nel Parco Archeologico generando allarmi in caso di sfioramento delle soglie limite, in caso di comportamenti anomali e in caso di emergenza. La dorsale principale del sistema tecnologico integrato è rappresentata dalla rete a fibra ottica e da una rete senza fili (wireless) realizzata mediante punti di accesso con i quali è possibile erogare servizi necessari in base alle esigenze soprattutto in riferimento al supporto ai visitatori con disabilità.

Attualmente si stanno sperimentando anche nuove funzionalità nel campo del risparmio energetico e delle energie rinnovabili. Alla realizzazione del progetto di smart area concorrono quindi risorse diverse, quali quelle del PON legalità, del GPP, oltre che risorse ordinarie.

A.1.3 Risultati che si stanno manifestando durante la realizzazione dei progetti

A.1.3.1 Risultati sul rafforzamento del presidio territoriale

Le informazioni raccolte fanno ritenere che **questo cambiamento sia effettivamente in corso**.

A questo contribuisce innanzitutto l'**operatività del sistema**, dal momento che le telecamere di videosorveglianza sono in funzione e, quindi, attive per le funzioni dedicate di *safety and security*.

È in atto il consolidamento del già presente **rapporto tra operatori della sicurezza e forze dell'ordine** con un beneficio diretto in merito alla gestione degli eventi relativi alla *safety and security*. L'evento, quando segnalato, viene immediatamente trattato, in maniera differente a seconda della tipologia; ad esempio, se l'evento è criminoso vengono immediatamente allertate le forze dell'ordine. Inoltre, in questo ambito convergono anche le attività formative che sono state fatte e che saranno realizzate sia per gli operatori sia per le forze dell'ordine.

Lo scambio informativo costante e la possibilità di avvalersi delle tecnologie già esistenti hanno portato, secondo gli intervistati, a documentati risultati (individuazione di autori di reati all'interno dell'area del Parco, ritrovamenti di persone e gestione dei soccorsi, supporto ai servizi di sicurezza e ordine pubblici in occasione di manifestazioni, eventi, presenza di Autorità).

Il fattore che maggiormente ha facilitato il rafforzamento del presidio e l'attuazione dell'intervento finora è senz'altro rappresentato dall'**esperienza progressa** che ha permesso di capitalizzare diversi elementi positivi.

Il tema delle **risorse umane** presenta, come spesso si riscontra in progetti di investimento attuati da Enti pubblici, aspetti positivi ed aspetti negativi; tra i primi, va considerata la qualità delle competenze esistenti, frutto anche delle esperienze trascorse con il GPP e con il PON Sicurezza; tra i secondi, a parere del referente del Parco, la ridotta quantità delle risorse esistenti. Va valutato positivamente l'impegno del Parco nella formazione del personale, che ha riguardato gli aspetti più tecnologici legati al sistema di telesorveglianza, ma anche il coinvolgimento degli operatori regionali e delle forze dell'ordine con le quali si collabora sui temi in oggetto. Per quanto riguarda, inoltre, il tema più ampio della *capacity building* è emerso come il Parco stia attualmente svolgendo una verifica sulle opportunità offerte dal PON Governance, per la presentazione di un progetto in questo ambito.

L'esperienza pregressa ha fatto sì che in fase di attuazione non si siano riscontrate problematiche particolari dal punto di vista della **governance**; strettamente collegato a questo tema, quello dei **rapporti con i fornitori**; l'esperienza del Grande Progetto Pompei e dell'esistente Protocollo della Legalità è stata di supporto in questo ambito, dal momento che sono state acquisite competenze per monitorare tutte le fasi di un processo amministrativo; inoltre, in fase attuativa sono state utilizzate le diverse procedure messe a disposizione dalla CONSIP e dall'AgID, come gli accordi quadro e le convenzioni, che permettono di accelerare la spesa.

Ancora, il **rapporto con il Ministero dell'Interno** è stato fattivo e continuativo, l'esperienza precedente non ha richiesto particolari attività di supporto.

Una delle ipotesi previste alla base del rafforzamento del presidio e per l'innalzamento dei livelli di sicurezza riguarda l'azione deterrente delle videocamere che dovrebbero scoraggiare i reati più comuni. Come già segnalato in precedenza, non si hanno dati oggettivi particolareggiati in merito, tuttavia, la percezione dei soggetti intervistati al riguardo è certamente positiva.

In ultimo, va considerato come positivo anche il **grado di partecipazione della popolazione**, intesa come visitatori dei siti; nel corso del 2020 il Parco si è dotato di una App, MyPompei, che nasce per la visita in sicurezza del sito, in periodo di pandemia, che attraverso alcune funzionalità dovrebbe contribuire a mantenere sicuro il luogo, in quanto si prevede sia implementata la possibilità di inviare segnalazioni su eventi agli operatori. La stessa app verrà condivisa con le forze dell'ordine per il miglioramento della comunicazione e una maggiore efficacia della capacità di intervento puntuale. Inoltre, vanno considerate come elemento qualificante il grado di partecipazione della collettività anche le numerose attività di comunicazione effettuate.

Si ritiene, comunque, opportuno evidenziare ancora una volta, quale elemento facilitante il raggiungimento di risultati relativi al rafforzamento del presidio territoriale, il **carattere integrato dell'intervento**:

- da un lato, infatti, è stata capitalizzata l'esperienza del Grande Progetto Pompei ed è attualmente in corso un progetto formativo di ampio spettro per il tipo di destinatari coinvolti (operatori regionali e Forze dell'Ordine);
- dall'altro, va rilevata l'attuazione del progetto Smart@Pompei, finalizzato a creare la prima area archeologica smart, realizzando infrastrutture e sistemi di controllo, gestione e monitoraggio dei servizi che sono presenti ed operano nell'area del Parco.

Nella tabella seguente, sono sintetizzate le informazioni sopra riportate.

Fattore che indice sull'ottenimento dei risultati	In positivo	In negativo	Neutrale	Motivazione
Risorse umane utilizzate	x	x		Elevate competenze; attività formative; ridotta numerosità.
Governance del progetto	x			Esperienze pregresse.
Supporto dal Ministero	x		x	Le esperienze pregresse non hanno richiesto particolari attività di supporto.

Fattore che indice sull'ottenimento dei risultati	In positivo	In negativo	Neutrale	Motivazione
Responsività del contesto criminale (ipotesi: se i criminali si adattano velocemente ai nuovi sistemi di sorveglianza questo è un ostacolo al miglior risultato)			x	La percezione degli operatori non fa ritenere presente questo elemento.
Partecipazione della popolazione	x			Attività di comunicazione; creazione di app.

A.1.3.2 Risultati sull'incremento della sicurezza reale

Come già segnalato, in fase di valutazione non è stato possibile reperire dati statistici disaggregati per tipologia di evento e per annualità che permettano di contestualizzare in maniera adeguata i cambiamenti verificatisi a seguito della realizzazione dell'intervento e, quindi, misurare con indicatori appropriati l'innalzamento dei livelli di sicurezza reale²⁵. La valutazione si basa, dunque, su elementi oggettivi e soggettivi forniti dai soggetti intervistati.

Appare necessario per il futuro poter disporre delle informazioni quanto meno sulle denunce effettivamente presentate di eventi criminosi, sugli eventi evitati (azione di prevenzione) e sugli eventi accidentali manifestatisi e gestiti. Informazioni da valutare in serie storica, ovvero prima (ad esempio, l'annualità 2019, pre-covid) e dopo (in corso/a fine progetto) l'attivazione dei dispositivi di sicurezza finanziati nell'ambito del Programma.

Come già accennato, la sicurezza riguarda sia le aree interne che le aree esterne dei siti e va tenuto conto come **la valenza strategica dell'intervento ricopra tutte le possibili funzioni: concorre più ad un'azione preventiva e di intervento per gli uffici del Parco, mentre ha un'utilità più elevata in attività di indagine e investigativa per le forze dell'ordine**. Questo non esclude, naturalmente, che le forze dell'ordine siano coinvolte anche in attività di primo soccorso, qualora necessario. In questo, si ravvisa l'impatto positivo del sistema sulla percezione di sicurezza reale e percepita.

²⁵ A questo proposito, l'unico dato disponibile è relativo al numero di eventi segnalati e gestiti nel corso di quest'anno pari a 14.

Al referente per il progetto "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei" intervistato in data 10/11 sono stati richiesti i seguenti documenti e dati: (i) dati quantitativi sugli eventi evitati e/o segnalati (*safety and security*) all'interno e all'esterno dell'area del Parco; (ii) informazioni relative al progetto PON Sicurezza; (iii) informazioni in merito al Progetto Smart@Pompei; (iv) informazioni in merito alle attività di comunicazione; (v) questionario preliminare da compilare; (vi) contatto con il referente del posto fisso dei Carabinieri presso il Parco Archeologico e con il referente della Stazione dei Carabinieri di Pompei. Le stesse richieste sono state riproposte via mail in data 11/11 e 18/11. A tali richieste si è fornita una parziale risposta via mail in data 25/11. In data 30/11 è stato fornito il contatto del Maggiore del posto fisso dei Carabinieri di Pompei. Ulteriori richieste sono state formulate in data 6/12 e 13/12, sempre con riferimento ai dati sugli eventi evitati e segnalati (disaggregati per tipologia e per annualità), sul questionario preliminare da compilare, sulle caratteristiche della AppMyPompei, sulle risorse finanziarie utilizzate per il progetto SmartPompei e sulla data effettiva di entrata in funzione del sistema di telesorveglianza.

Secondo quanto appreso, le tecnologie impiegate hanno, comunque, permesso la risoluzione di eventi delittuosi contribuendo all'individuazione di autori di scavi illeciti e trafugamento di reperti archeologici.

A questo va aggiunto che l'area si configura come luogo sensibile in chiave di rischio da attacco terroristico e rientra nel progetto Strade Sicure, e pertanto l'implementazione delle tecnologie serventi alla *safety and security* aumenta notevolmente l'efficacia dell'azione preventiva.

A.1.3.3 Risultati inattesi

In fase di analisi non sono emersi particolari elementi inerenti eventuali risultati inattesi legati alla realizzazione dell'intervento. Cionondimeno va rilevato l'**aumento delle competenze** del personale coinvolto (operatori della sicurezza e forze dell'ordine), con attività formative specifiche sui sistemi di telesorveglianza e più ampi sul tema della sicurezza; in questo, andrebbe valutato anche l'arricchimento delle competenze indotte dalla collaborazione con il CNR, nell'ambito del progetto di smart area.

A.1.4 Il contributo atteso sulla base dei primi risultati dei progetti in corso

A.1.4.1 Il potenziale contributo al miglioramento della percezione di legalità

In merito al miglioramento della percezione di legalità, non si hanno elementi oggettivi a conforto di questa ipotesi; la popolazione residente è, comunque, informata e il sistema di telesorveglianza è ben noto, elemento questo che fa pensare ad un rischio evitato di insorgere di eventi criminosi (un indicatore indiretto può essere rappresentato dal fatto che l'area, pur con la sua vastità e attrattività non sembra abbia un'incidenza di reati superiore a quella di altri luoghi affollati)²⁶.

Sempre con riferimento alla sicurezza percepita, se è vero che non ci sono elementi oggettivi, d'altro canto viene fatto notare come Pompei, e le altre aree coinvolte, siano di relativa piccola dimensione e pertanto facilmente monitorabili in quanto a cambiamenti della percezione.

Meno contatti hanno i referenti con gli operatori economici e con le imprese, anche se non è da escludere che i benefici del progetto ricadano in maniera diretta anche sull'indotto commerciale.

Sul tema della percezione della sicurezza andrebbe poi valutato il ruolo che possono avere le **attività di comunicazione**. Come risulta da una indagine del valutatore, in rete sono disponibili numerosi articoli ed interviste sul sistema di telesorveglianza, sull'utilizzo della App per la visita in sicurezza, e più in generale sui cambiamenti che il progetto Smart@Pompei potrà indurre sulla qualità e fruibilità del sito.

A questi vanno aggiunte le attività implementate direttamente all'interno del progetto, partecipazione ad eventi pubblici come ad esempio RO.ME. Musei Exhibition 2019 e SMAU SUD; Webinar vari; articoli su riviste di settore; articoli su testate giornalistiche nazionali e locali; servizi giornalistici televisivi (RAI TG3, RAI TG3 Campania, RAI 2 – Voyager). Hanno partecipato

²⁶ Secondo quanto riferito dal Maggiore della Stazione dei Carabinieri di Pompei intervistato in data 10/12/2021.

all'evento del PON Legalità a Matera tenutosi nel 2019. Inoltre, è in programma la realizzazione di un evento congiunto con il Ministero dell'Interno presso il sito archeologico.

Se non si hanno elementi certi di causa ed effetto tra attività di comunicazione ed incremento della percezione di sicurezza, si ritiene, comunque, adeguato il livello delle informazioni attualmente disponibili.

Secondo il valutatore è da considerare positivamente il fatto che le telecamere siano a copertura del perimetro interno ed esterno dei siti; questo fa sì che l'**aumento della sicurezza percepita** dovrebbe riguardare tutte le categorie di soggetti fruitori in maniera diretta ed indiretta, ovvero visitatori, popolazione, operatori economici.

A.1.4.2 *Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON*

L'indicatore di risultato atteso dal PON riguarda il miglioramento dell'andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento.

Come già accennato, al momento non è stato possibile reperire informazioni dettagliate su queste dinamiche; l'unico dato fornito riguarda 14 eventi segnalati e gestiti nel corso del 2021.

Le informazioni qualitative raccolte convergono in ogni caso ad affermare che il progetto ha portato ad un significativo contributo alla modifica di questo fenomeno, con un impatto diretto per quanto riguarda gli eventi commessi all'interno delle aree e possibili ricadute anche sulla prevenzione ed investigazione nelle aree perimetrali.

I dati necessari per valutare in maniera corretta queste dinamiche potrebbero riguardare per annualità:

- numero di denunce di furti, atti vandalici commessi all'interno delle aree perimetrali dei siti;
- numero di segnalazioni per eventi accidentali riscontrati all'interno delle aree perimetrali dei siti;
- numero di indagini e denunce presentate su eventi criminosi riscontrati all'esterno delle aree perimetrali e comunque registrati dai sistemi di telesorveglianza.

A.1.5 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Le informazioni raccolte, seppure non confortate da dati oggettivi, inducono a ipotizzare delle ricadute positive del progetto sulla sicurezza reale e percepita dei visitatori e più in generale della collettività. Si tratta, tuttavia, di valutazioni sostenute più da informazioni in possesso dei soggetti intervistati e da loro percezioni, che non da analisi quantitative sul contesto di riferimento.

Per facilitare l'attività di valutazione dei progetti e del Programma, nel prossimo periodo di programmazione 2021 – 2027 appare opportuno che la documentazione progettuale sia accompagnata da un'analisi del contesto con dati puntuali sui fenomeni criminali che si vogliono contrastare (nel progetto del Parco Archeologico i dati sono riferiti alla provincia di Napoli nella sua interezza e non si fa cenno sugli eventi che interessavano l'area archeologica, come ad esempio i furti ed i danneggiamenti).

Inoltre, gli stessi dati andrebbero monitorati in fase di attuazione, così da poter fornire risposte adeguate in merito all'efficacia dell'intervento e al contributo ai risultati attesi dal PON.

A.2 PROG-883 “SISMATIC – SISTEMA INTEGRATO DI SICUREZZA PORTUALE ADSP MAR TIRRENO CENTRALE”

A.2.1 Introduzione

Il progetto “SISMATIC” - Sistema Integrato di Sicurezza Portuale ha l'obiettivo di innalzare, grazie all'impiego di strumenti tecnologici innovativi, i livelli di sicurezza delle attività produttive che gravitano sulle aree portuali di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia che compongono l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centrale (ADSP).

Le aree interessate dall'intervento rappresentano uno punto di arrivo e partenza essenziale sia in chiave turistica (traffico passeggeri) che commerciale (traffico merci) con un consolidato trend in crescita dei volumi di traffico negli ultimi anni che, tuttavia, porta connotato (data la natura critica delle aree in cui si trovano tali porti) un aumento del grado di rischiosità rispetto all'accadimento di reati predatori piuttosto che legati a traffici illeciti.

Partendo da tale assunto, dunque, il progetto mira al **rafforzamento del sistema di sicurezza portuale** con l'obiettivo di integrare le azioni di carattere strutturale e di controllo da parte delle forze di Polizia con quelle proprie dell'Autorità Portuale e della Capitaneria di Porto.

Tale obiettivo risponde alla necessità di **riattivare e adeguare impianti preesistenti ovvero l'installazione di nuovi sistemi di videosorveglianza e controllo degli accessi alle aree portuali**. Nel far questo, il progetto ha previsto anche un importante intervento di **adeguamento della Centrale Operativa** presso il Porto di Napoli cosicché funga da hub centralizzato di raccordo delle informazioni provenienti dalle installazioni periferiche e abbia una capacità di interfacciarsi con altri sistemi²⁷.

Il risultato atteso nel breve periodo rimanda ad una evidente funzione di **rafforzamento del presidio territoriale** che, nelle intenzioni progettuali, dovrebbe portare ad un miglioramento della percezione dei livelli di sicurezza all'interno delle aree portuali accompagnando e favorendo un ulteriore processo di crescita economica, sia in termini di traffico merci che di flusso passeggeri. Il progetto prevede, infine, un'azione di comunicazione con tre eventi di sensibilizzazione da svolgersi a conclusione del progetto e finalizzati anch'essi a contribuire all'aumento della percezione dei livelli di legalità e sicurezza del territorio da parte degli operatori privati.

È da sottolineare, infine, come gli interventi previsti dal progetto in esame ricadano appieno nella programmazione dell'ADSP²⁸ e il contributo comunitario, in tal senso, ha dato una spinta fondamentale alla loro realizzazione considerando che, per quanto riferito dal beneficiario stesso, l'amministrazione non ha a bilancio risorse sufficienti per coprire tali spese.

A.2.2 Contesto attuativo

Ad oggi il progetto, avviato alla fine del 2018²⁹, ha uno stato di attuazione ancora parziale e ha visto, in particolare, il completamento delle attività previste nell'area portuale di Napoli

²⁷ Ad es. il Sistema Centralizzato Nazionale Targhe e Transiti (SCNTT) del Ministero dell'Interno piuttosto che il Sistema di Identificazione Automatica (AIS) delle navi commerciali e da diporto, ecc.

²⁸ Fonte: delibera del Comitato di Gestione n. 27 del 18/04/2019

²⁹ La prima linea di attività è stata avviata il 15/10/2018 (fonte dati di monitoraggio del PON Legalità condivisi dall'AdG).

riferite all'ammodernamento della *Control Room* e al ripristino dei sistemi di videosorveglianza, mentre le attività nelle aree di Salerno e Castellamare dovrebbero essere finalizzate nel corso del 2022.

Napoli è il terzo porto d'Italia per il traffico crocieristico dei passeggeri in transito con una quota passeggeri annuale che di norma supera il milione di unità. Analogamente il porto di Napoli rappresenta una realtà chiave per il traffico commerciale con un traffico container che supera gli 11 milioni di tonnellate su base annua. A questi dati si aggiunge anche il ruolo della cantieristica e riparazioni navali. Sebbene con dimensioni proporzionalmente più contenute anche il porto di Salerno e, in misura ancora minore, quello di Castellamare evidenziano dati significativi.

Indicatore	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	set-21
<i>Numero di passeggeri locali e traghetti</i>	7.111.069	7.365.444	7.700.101	7.937.823	3.493.762	3.850.009
<i>Numero di passeggeri crociere</i>	1.417.546	992.787	1.141.686	1.454.024	28.176	156.637
Numero di passeggeri totale	8.528.615	8.358.231	8.841.787	9.391.847	3.521.938	4.006.646
Traffico Ro-Ro in tonnellate³⁰	12.850.790	13.913.134	13.364.893	13.532.768	12.784.179	10.199.098
Numero di container in TEU³¹	872.053	980.039	1.036.548	1.096.149	1.021.426	799.828
Traffico container in Tonnellate	10.094.045	11.425.819	11.553.430	11.854.603	11.196.490	8.823.581

Fonte: Elaborazione del Valutatore su dati provenienti dal "Bollettino dati statistici" pubblicato mensilmente dall'ADSP Mar Tirreno Centrale. Dati relativi ai soli porti di Napoli e Salerno (dal 2018 per il n. di passeggeri locali e traghetti anche Castellamare di Stabia).

I dati esposti testimoniano una realtà in crescita costante³² ma che vede per i tre porti coinvolti un "pericoloso punto di innesco di reati connessi a furti e rapine da un lato ed ai traffici illeciti dall'altro"³³ ma anche in termini di terrorismo, criminalità organizzata e immigrazione clandestina.

Il progetto nella sua logica di intervento oltre all'ADSP vede, tra l'altro un'ampia partecipazione di diversi attori già in fase preliminare tra i quali, la Questura di Napoli, la Polizia di Frontiera di Napoli, la Polizia di Frontiera di Salerno. Si tratta di soggetti che il valutatore ha avuto modo di ascoltare e che hanno confermato la natura strategica di questa progettualità e l'ampia condivisione delle sue finalità³⁴.

³⁰ Roll on / Roll Off: Tecnica di carico di una nave che non richiede l'uso di gru perché i veicoli sono automezzi e quindi salgono e scendono da soli attraverso una rampa di carico.

³¹ L'unità equivalente a venti piedi o TEU, è la misura standard di lunghezza nel trasporto dei container ISO, e corrisponde a 20 piedi totali.

³² I dati relativi all'annualità 2020 risentono fatalmente dell'emergenza Covid.

³³ Così come riportato nella scheda progetto. Nello stesso documento vengono riferite alcune statistiche (al 2015) relative all'andamento di tali reati nella provincia di Napoli e una particolareggiata descrizione delle dinamiche criminali legate al fenomeno camorristico.

³⁴ In tal senso ne è stata data documentata testimonianza tramite la condivisione del verbale di riunione di un recente Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica convocato dal Prefetto di Salerno il 27 ottobre 2021 avente ad oggetto proprio i servizi di security dell'area portuale.

Ad esempio, da parte della Questura di Napoli³⁵ è stato confermato il coinvolgimento degli organi di Polizia nelle fasi precedenti l'avvio delle installazioni al fine di individuare congiuntamente al beneficiario i punti di osservazione più significativi in ragione sia delle tecnologie adottate che di una migliore ottimizzazione delle riprese³⁶. Analogamente da parte della Polizia di Frontiera di Salerno³⁷ è stato ribadito il coinvolgimento in fase di progettazione delle FFOO ma soprattutto l'importanza di tale intervento in funzione di una maggior tutela dei passeggeri e del traffico commerciale ma anche nell'ottica di una più ampia strategia di lotta alla criminalità organizzata.

A.2.3 Risultati che si stanno manifestando durante la realizzazione dei progetti

A.2.3.1 Risultati sul rafforzamento del presidio territoriale

Il progetto "SISMATIC", pur se limitatamente all'area portuale di Napoli, ha sinora contribuito ad un evidente rafforzamento del relativo presidio territoriale quantomeno rispetto alla dimensione dello scambio mirato di informazioni tra operatori dei sistemi di videosorveglianza e le FFOO. In tal senso sono state riscontrate diverse conferme sia di carattere narrativo legate alla percezione del beneficiario e degli stakeholder intervistati, che di carattere oggettivo legate a specifici e documentati esempi che di seguito si riportano.

È il caso di quanto avvenuto in occasione delle Universiadi del luglio 2019 svoltesi a Napoli durante le quali è stato creato un collegamento fisico tra la sala operativa dell'Autorità Portuale e la *Control Room* della Questura così da condividere in tempo reale i flussi di immagini provenienti da rinnovati impianti di videosorveglianza installati nell'area del porto³⁸.

Inoltre, le stesse immagini riprese nell'area portuale di Napoli sono anche oggetto di condivisione con il Comando della Capitaneria di Porto che ne ha apprezzato formalmente l'utilità con una nota di merito rivolta al personale dell'ADSP nell'ottobre 2020 in riferimento alla possibilità di monitorare le immissioni di fumo delle imbarcazioni ormeggiate ed eventuali sversamenti di liquidi (carburanti, olii, ecc.) non consentiti.

È interessante osservare, peraltro, come la stessa ADSP del Mar Tirreno Centrale abbia potuto trarre beneficio indirettamente dall'intervento finanziato dal PON in merito al superamento di un'osservazione formulata dalla Commissione Europea relativa alla mancanza di un impianto

³⁵ Referente per la Questura di Napoli del gruppo Telecomunicazioni Campania, intervistato in data 10 novembre 2021. In occasione della compilazione di un questionario preliminare all'intervista rivolta al beneficiario del progetto "SISMATIC" del 04 novembre 2021, l'ADSP ha inoltre riferito che "le posizioni delle telecamere sono principalmente funzionali alla copertura totale dei sedimi portuali. Le aree per cui si teme possibili sabotaggi vengono protette da elevazioni importanti e da ridondanze di campo che consentono di monitorare su possibili tentativi di danno forzato".

³⁶ Sono previsti sistemi di video analisi, classificazioni veicolari, monitoraggio merci pericolose, controllo accessi e monitoraggio spechi acquei interni. Non sono previste ad oggi specifiche applicazioni sul riconoscimento facciale, sebbene si stia valutando di individuare dei *test sites* (principalmente nelle aree di imbarco turistiche) per verificare l'efficacia, soprattutto nei controlli antiterrorismo, di questo tipo di applicazioni.

³⁷ Il Dirigente dell'Ufficio Polizia di Frontiera Marittima ed Aerea di Salerno, intervistato in data 08/11/2021.

³⁸ Tale collegamento è stato peraltro possibile anche grazie all'azione di rinnovamento della *Control Room* della Questura di Napoli sempre finanziata a valere sul PON Legalità 2014-2020 (progetto "Occhi aperti su aree UNESCO").

di videosorveglianza³⁹. Si tratta di un risultato importante poiché il mantenimento della certificazione circa gli standard di sicurezza all'interno delle aree portuali è una delle condizioni fondamentali (al di là degli obblighi normativi) per garantire i livelli di traffico merci e turistico poiché le compagnie marittime sono meno incentivate a scegliere porti di attracco che non hanno un *rating* adeguato.

Quanto sinora illustrato conferma appieno le assunzioni di base ipotizzate dal Valutatore in fase di impostazione della ricerca e che brevemente si richiamano:

Assunzioni	Fonti
Progettazione dei sistemi secondo le specificità del territorio	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario; Testimonianza stakeholder (Gruppo TLC Questura di Napoli e Polizia di Frontiera di Salerno); Programmazione triennale ADSP.
Correttezza nell'installazione, posizionamento e manutenzione dei sistemi	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario; Testimonianza stakeholder (Gruppo TLC Questura di Napoli); Report di verifica della Commissione Europea; Scheda progetto (recante l'impegno a mantenere gli impianti anche successivamente alla conclusione del progetto).
Adeguate formazione degli operatori nel loro utilizzo	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario.

Tali assunzioni sono, peraltro, funzionali all'attivazione dei nessi causali che consentono il raggiungimento dei risultati di breve termine e che sono riconducibili a tre tipologie:

- scambi mirati di informazioni con le Forze dell'Ordine;
- capacità interpretativa dei fenomeni criminali;
- capacità di reazione e tempestività di intervento.

Rispetto alla prima, le testimonianze dirette di beneficiario e *stakeholder* già descritte ne confermano con certezza l'esistenza sia in fase preparatoria che in quella attuativa. Ulteriormente, l'attivazione di forme di scambio è testimoniata anche dal costante flusso informativo legato al numero di richieste di estrapolazioni immagini effettuato dalle forze dell'ordine locali:

Indicatore	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (provvisorio)
n. richieste accesso immagini	28	29	n.d.	24	19	23

Fonte: Dati forniti dall'ADSP a seguito di consultazione degli archivi della sala operativa di controllo del Porto di Napoli. Il dato al 2018 non è disponibile poiché gli impianti non erano in esercizio.

In via ipotetica sarebbe possibile argomentare una rilevanza di tale dato anche rispetto alla capacità interpretativa dei fenomeni criminali, pur dovendosi notare che, in assenza di ulteriori informazioni circa lo scopo delle richieste e gli eventuali procedimenti di indagine o giudiziari

³⁹ Il riferimento è al Report di verifica della Commissione Europea dell'aprile 2019 (ai sensi della Direttiva 005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/10/2005 relativa al miglioramento della sicurezza dei porti) nel quale è stato valutato positivamente il contributo fornito dall'operatività della sala controllo di videosorveglianza, aggiornata e potenziata grazie all'intervento di cui al punto 1.1.1 del progetto "SISMATIC".

a queste associate, tale ipotesi appare piuttosto debole⁴⁰ né sono state ottenute testimonianze da parte dei soggetti intervistati in tal senso. Analogamente per quanto riguarda la capacità di reazione e tempestività di intervento non si dispone di dati ulteriori rispetto a quelli sinora presentati e pertanto non è possibile in questa sede confermarne un miglioramento rispetto al passato.

In via generale è possibile affermare che uno dei principali punti di forza del progetto "SISMATIC" risiede nell'**ampiezza e qualificata partecipazione di interlocutori istituzionali** (principalmente Prefetture, Polizia locale, Forze dell'Ordine statali) che hanno offerto il loro contributo sia in fase di progettazione che in fase esecutiva. Al contempo, tra gli altri fattori che hanno favorito il raggiungimento dei risultati, è stato riscontrato un giudizio prevalentemente positivo in merito all'**azione di accompagnamento e supporto offerta dal Ministero dell'Interno** durante l'attuazione del progetto. Per quanto riguarda, inoltre, le **risorse umane** impiegate dall'ADSP, sebbene in numero inferiore alle reali necessità legate alla gestione e attuazione del progetto, queste hanno apportato un grado di competenza tale da sopperirne il deficit.

Per converso un elemento critico nello svolgimento del progetto è stato riconosciuto in una **difficoltà in merito alle procedure di gara** necessarie per individuare i fornitori dei beni (videocamere) e servizi (connettività) necessari. Oltre a considerazioni di carattere generale in merito alle complessità proprie degli appalti pubblici, sono emerse debolezze nella gestione di tali procedure che risiedono principalmente nell'utilizzo della centrale acquisti nazionale CONSIP⁴¹. Ciononostante, **il rapporto con i fornitori sin qui utilizzati è stato positivo** e le attività oggetto di affidamento, quando avviate, non hanno registrato problemi di sorta.

Da ultimo, non essendo state ancora attivate iniziative di comunicazione (previste dal progetto solo alla sua conclusione) non si hanno evidenze circa la partecipazione della popolazione e degli operatori economici.

Fattore che indice sull'ottenimento dei risultati	In positivo	Neutrale	In negativo	Motivazione
Risorse umane utilizzate		X		<i>Il beneficiario riferisce che avere una squadra più ampia per lo svolgimento delle attività avrebbe alleggerito il carico di lavoro pur non rilevando un impatto negativo.</i>
Governance del progetto	X			<i>Il beneficiario riferisce di un'ottima qualità dell'interlocuzione con le FFOO e ulteriormente con gli uffici dell'area salernitana.</i>

⁴⁰ Il dato andrebbe arricchito, anche con le richieste provenienti dalla Forze di Polizia e con informazioni quantitative circa l'andamento delle principali fattispecie criminali che interessano direttamente le aree portuali.

⁴¹ Ne è riprova ad es. la gara a procedura aperta per la fornitura di Sistemi di Videosorveglianza e servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni indetta dalla Consip il 20/12/2018 e che solo il 01/10/2021 ha visto la provvisoria aggiudicazione dei relativi lotti; cfr. <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-videosorveglianza-2>.

Fattore che indice sull'ottenimento dei risultati	In positivo	Neutrale	In negativo	Motivazione
Fornitori		X		Il beneficiario riferisce della corretta e puntuale esecuzione da parte dei fornitori.
Procedure di gara			X	Il beneficiario riferisce dei ritardi legati ai tempi di aggiudicazione della convenzione Consip.
Supporto dal Ministero	X			Il beneficiario riferisce di un costante e proficuo supporto.

A.2.3.2 Risultati sull'incremento della sicurezza reale

Rispetto al tema della sicurezza reale, purtroppo non sono disponibili evidenze puntuali a riscontro di un suo effettivo incremento. Al riguardo si osserva come già in fase di redazione la proposta progettuale facesse riferimento a dati certamente pertinenti ma riferiti ad una dimensione territoriale molto ampia rispetto alle aree di intervento.

La stessa percezione del beneficiario e degli altri *stakeholder* intervistati in merito alla capacità degli impianti di videosorveglianza di influenzare le dinamiche criminali a livello territoriale è certamente positiva in termini di aspettative ma non corroborata da elementi oggettivi riferibili a quelle dinamiche criminali che pure sono state fondanti (sebbene con i limiti sopra indicati) il progetto⁴².

Nonostante l'assoluta disponibilità dimostrata dall'ADSP, non è stato possibile ottenere dati utili in tal senso⁴³. Da questo punto di vista, nel prossimo ciclo di programmazione, la definizione a monte di indicatori in grado di catturare i cambiamenti attesi e la loro periodica rilevazione potrebbe consentire ai beneficiari, *stakeholder* e AdG di avere una maggiore visibilità degli effetti via via generati.

Tale rilievo assume maggiore importanza laddove si voglia dimostrare l'esistenza di una funzione deterrente derivante dai rinnovati presidi territoriali. I dati in possesso del valutatore

⁴² Ci si riferisce principalmente a reati predatori (furti, scippi, borseggi e rapine) ed a reati legati al traffico di merci (contrabbando, furti di veicoli, ecc.).

⁴³ In particolare, al referente del progetto "SISMATIC" intervistato in data 04/11 sono stati richiesti i seguenti documenti e dati: (i) Convocazione del comitato di sicurezza pubblico a Salerno; (ii) il documento di programmazione triennale dell'ADSP; (iii) un tracciato relativo agli eventi delittuosi registrati nel porto di Napoli durante il periodo dell'Universiade nell'area portuale; (iv) un tracciato relativo agli eventi delittuosi registrati nel porto di Napoli a partire dal gennaio 2018 (un anno prima della riattivazione delle telecamere) fino ad oggi possibilmente su base mensile; (v) un riferimento alla nota di merito ricevuta dal Comando della Capitaneria di Porto; (vi) Evidenza circa i rating assegnati dal certificatore esterno al Porto di Napoli inerenti i livelli di sicurezza prima e dopo il gennaio 2019. Tali documenti sono stati richiesti nuovamente via mail in data 10/11 e sono stati oggetto di un invio parziale al valutatore in data 26/11 e 30/11 in quanto come confermato dallo stesso beneficiario (mail del 26/11) "non è stato possibile acquisire un report statistico sull'andamento dei reati, attraverso il quale valutare l'effetto di incremento delle condizioni di sicurezza dovuto agli interventi legati al PON" ed è stato quindi condiviso con il valutatore il solo dato, su base annuale, relativo al numero di richieste di accesso alle riprese degli impianti di videosorveglianza da parte delle forze dell'ordine locali.

Da ultimo l'insieme di tali richieste sono state condivise con la referente dell'Asse 2 presso il Ministero dell'Interno, intervistata in data 24/11 rappresentando, con l'occasione, le difficoltà nell'ottenimento delle informazioni e documenti indicati. Al riguardo si evidenzia il positivo interessamento da parte del Ministero che si è prontamente attivato per facilitare l'ottenimento di quanto richiesto.

afferiscono, peraltro, ad ambiti territoriali troppo ampi (livelli provinciali) per poterne inferire una qualche relazione con il progetto in esame⁴⁴. Ciò anche tenuto conto che tale intervento ha un grado di realizzazione ancora parziale e quindi non pienamente in grado di generare gli effetti attesi.

È opinione del valutatore, tuttavia, che il reperimento di dati puntuali inerenti l'andamento dei fenomeni criminali non possa essere demandata esclusivamente al beneficiario poiché non sempre questi è in condizione (per ruolo o per competenze) di ottenerli. In tal senso sarebbe auspicabile un intervento a monte da parte del Ministero dell'Interno finalizzato ad attivare procedure di raccolta dati tramite le Prefetture e le Questure utili ad alimentare indicatori legati all'andamento dei fenomeni criminali che si ipotizza poter essere indeboliti grazie alla presenza delle nuove installazioni, scelti anche coerentemente alla natura dell'area oggetto del rinnovato o rafforzato presidio. In via principale si fa riferimento a reati di carattere predatorio (furti, rapine) ma anche reati legati al traffico di merci e veicoli (grazie ai dispositivi di lettura ottica). L'andamento di tali reati andrebbe puntualmente rilevato su base almeno annuale ed a un livello territoriale quanto più vicino, se non coincidente, con l'area oggetto di intervento. Tali indicatori potrebbero essere ulteriormente integrati con altri dati (rinvenibili invece dal beneficiario) afferenti il contesto di riferimento ad es. in merito ai flussi turistici, traffico merci, ecc. così da avere anche una variabile di ponderazione utile a comprendere eventuali modifiche sulle dinamiche territoriali e socioeconomiche generate dall'intervento.

A.2.3.3 Risultati inattesi

Il progetto "SISMATIC" nasceva avendo come obiettivo l'innalzamento dei livelli di sicurezza delle attività produttive che gravitano sulle aree portuali di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia avendo come riferimento negativo lo scenario criminale in cui tali aree sono collocate.

Ebbene, è interessante osservare come l'installazione degli impianti presso il porto di Napoli ha consentito la generazione di alcune esternalità positive che ne aumentano il rilievo di cui si è già riferito in precedenza, come ad es. la sinergia che si è creata con il Comando della Capitaneria di Porto che ha potuto usufruire delle immagini rese disponibili grazie al progetto per una fondamentale azione di monitoraggio relativa a fattispecie criminali che coinvolgono i natanti e che hanno un'elevata valenza ambientale (sversamenti di liquidi non consentiti, immissioni di fumo, ecc.).

Un ulteriore effetto non immediatamente prevedibile dal progetto è legato al citato superamento di un'osservazione formulata dalla Commissione Europea relativa alla mancanza di un impianto di videosorveglianza⁴⁵ e che impatta sulla *reliability* del porto e quindi sulla sua appetibilità commerciale.

⁴⁴ Ci si riferisce alla dinamica di alcune fattispecie criminose che si assume poter essere influenzate dagli interventi di videosorveglianza. Il Ministero dell'Interno ha condiviso con il valutatore alcuni dati a livello provinciale del periodo 2016-2020 dai quali comunque si osserva una diminuzione rispetto alle due principali fattispecie (furti e rapine) che resta apprezzabile anche isolando il dato del 2020 (anno nel quale il lock down nazionale ha certamente influito): dal 2016 al 2019 nella sola provincia di Napoli le segnalazioni di furti sono diminuite del 3,01% (da 45.661 a 44.286) e le segnalazioni di rapine sono diminuite del 44,63% (da 1.985 a 1.099).

⁴⁵ Ai sensi della Direttiva 005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/10/2005 relativa al miglioramento della sicurezza dei porti.

Si tratta di circostanze che danno ulteriore valore aggiunto al progetto ampliandone nella pratica le sue potenzialità. In tal senso si è espresso anche uno degli stakeholder intervistati (Polizia di Frontiera di Salerno) ipotizzando di sfruttare l'impianto di prossima installazione anche per finalità diverse da quelle legate alla security come ad esempio una migliore gestione del traffico veicolare all'interno dell'area portuale ovvero all'esterno di questa attraverso l'attivazione di applicativi che utilizzando le riprese dei sistemi di videosorveglianza possano offrire informazioni utili a stimare i tempi di accesso all'area stessa (e quindi impattare sul traffico in ingresso proveniente dalle principali vie di comunicazione che sono cronicamente in sofferenza).

A.2.4 Il contributo atteso sulla base dei primi risultati dei progetti in corso

A.2.4.1 *Il potenziale contributo al miglioramento della percezione di legalità*

Il progetto "SISMATIC" si pone come risultato puntuale un miglioramento della percezione di legalità da parte di operatori economici e degli utenti/fruitori delle aree territoriali interessate.

In termini concreti, secondo quanto ipotizzato in fase di impostazione della ricerca valutativa (e confermato dai contenuti del progetto e dalle interlocuzioni con il beneficiario), ciò dovrebbe avvenire principalmente attraverso l'attivazione di azioni di comunicazione tempestive e rivolte non solo agli addetti ai lavori ma anche alla collettività e, in via indiretta, dalla piena visibilità delle installazioni tale da favorire sia un effetto deterrente nei confronti dei criminali che un effetto di "conforto" in chi opera o transita nelle aree interessate.

Al riguardo si osserva, tuttavia, che tali azioni di comunicazione sono state previste solo a conclusione delle attività progettuali. Al fine di potenziare il contributo degli interventi al miglioramento della percezione di legalità, in generale, sarebbe auspicabile (destinando anche le opportune risorse a tal fine) un'azione più articolata nel tempo e mirata per gruppi target (operatori economici e cittadini) così da non renderle meramente episodiche ed aumentarne l'efficacia.

Più in generale si osserva come il progetto abbia riportato come indicatore di risultato il medesimo che era previsto, al momento della sua redazione, a livello di Programma per l'intero Asse 2⁴⁶ e la cui quantificazione non risulta aggiornata dal 2017⁴⁷ (tanto è vero che successivamente lo stesso Programma ha visto una modifica di tale indicatore⁴⁸).

In tal senso emergono due suggerimenti: nell'immediato sarebbe auspicabile che il Ministero invitasse i beneficiari ad aggiornare il quadro degli indicatori di risultato nel caso in cui (come nel progetto in esame) quello attualmente presente non risulti più attuale né misurabile. Per il futuro, invece, in fase di approvazione delle proposte progettuali da parte del Ministero andrebbe verificata l'esistenza all'interno di tali proposte di uno o più indicatori direttamente riferibili all'area di intervento con evidenza delle modalità di quantificazione periodica degli stessi.

⁴⁶ IR2.1 - Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento

⁴⁷ Il dato era originariamente rilevato con cadenza biennale da una fonte esterna (Unioncamere - Istituto G. Tagliacarne), che dal 2017 ha sospeso la rilevazione di tale indicatore.

⁴⁸ IR2.2 - Andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento, introdotto nell'ambito del processo di riprogrammazione conclusosi in data 08/01/2020.

A.2.4.2 Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON

In seguito alla riprogrammazione del PON dell'08/01/2020, il Programma si prefigge (quale indicatore di risultato dell'Asse 2) il miglioramento dell'andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento. Per quanto questo progetto possa contribuire al risultato dell'Asse, come già segnalato, non sono disponibili dati puntuali riferibili all'area portuale che ne consentano una misurazione.

A rafforzamento ulteriore di quanto già suggerito potrebbe essere auspicabile che nelle future progettazioni siano previste delle forme di collaborazione esplicite tra i beneficiari e il presidio delle FFOO territorialmente più vicino all'area interessata finalizzate alla raccolta sistematica di dati puntuali inerenti l'andamento dei fenomeni criminali potenzialmente interessati dall'intervento finanziato.

A.2.5 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Il presente paragrafo riporta le principali considerazioni di sintesi tratte dall'analisi del progetto "SISMATIC" e alcuni suggerimenti.

Secondo quanto emerso dalle interlocuzioni con il beneficiario, il principale fattore di ostacolo nella realizzazione del progetto "SISMATIC" è riconducibile a difficoltà procedurali legate alle procedure di gara gestite dalla Centrale acquisti nazionali CONSIP che hanno tempi non allineati con le necessità attuative del Programma e non sempre hanno la capienza sufficiente per poter comunque garantire l'utilizzo delle risorse disponibili.

In tal senso, si suggerisce un'azione di coordinamento tra l'AdG del Programma e la CONSIP per verificare la possibilità di prevedere un bando ad hoc per la fornitura di sistemi di videosorveglianza e servizi connessi che, se non esclusivamente dedicato al futuro PON Legalità, contenga dei lotti funzionali (anche in termini di risorse allocabili) al soddisfacimento della potenziale domanda proveniente dal complesso di interventi che si ipotizza di attivare nella prossima programmazione.

La finalità principale del progetto "SISMATIC" è legata al tema della *security* nelle aree portuali rispetto alla quale, tuttavia, non è in grado di quantificarne in maniera oggettiva la portata.

In tal senso, risulta necessario, anche in un'ottica di accountability dei risultati ottenuti, prevedere l'esistenza di uno o più indicatori strettamente correlati sia in termini di contenuti (e quindi riferiti alle dinamiche criminali potenzialmente interessate dall'intervento) che territoriali (e quindi circoscritti all'area stessa di intervento ovvero a una sua proxy ragionevole).

Tali indicatori, la cui quantificazione dovrebbe avvenire in collaborazione con le Prefetture e Questure territorialmente competenti, andrebbero ulteriormente arricchiti da dati di contesto specifici sia inerenti i traffici passeggeri e commerciali (già disponibili peraltro presso il beneficiario) che il loro valore monetario (e in tal senso richiederebbero una più stretta collaborazione con gli operatori economici attivi nelle aree portuali).

A.3 PROG-884 “OCCHI APERTI SU AREE UNESCO – IMPLEMENTAZIONE DEI SISTEMI DI VIDEOSORVEGLIANZA NELLE AREE UNESCO DELLA CITTÀ DI NAPOLI ED ALLESTIMENTO DELLA CONTROL ROOM”

A.3.1 Introduzione

Il progetto “Occhi aperte su aree UNESCO” ha l'obiettivo di innalzare i livelli di sicurezza e legalità in aree del centro storico della Città di Napoli rientranti nel patrimonio UNESCO attraverso il potenziamento di strumenti di videosorveglianza in grado di favorire il controllo del territorio e la prevenzione dei reati da parte delle forze di polizia.

L'area interessata dal progetto afferisce al centro storico del capoluogo campano dove si è assistito negli ultimi anni ad un crescente flusso turistico che, tuttavia, risulta ostacolato dalla diffusione di fenomeni di micro e macro criminalità con un'incidenza particolare proprio all'interno del centro storico.

Ne è conseguita una riflessione in merito alla necessità di **garantire una più capillare e continua azione di monitoraggio territoriale** sulla base della considerazione tale azione di controllo diventa “il primario elemento di tutela del contesto cittadino da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e alla produttività del lavoro, nonché all'attrattività del territorio”⁴⁹.

Il progetto, quindi, prevede la rifunzionalizzazione di un impianto esistente e relativo aggiornamento tecnologico, mediante l'impiego di dispositivi di videosorveglianza evoluti e maggiormente efficaci e la Realizzazione di una *Control Room* mediante ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche della Centrale Operativa della locale Questura. Tali interventi, nelle intenzioni progettuali possono **contribuire in maniera determinante al miglioramento delle condizioni operative e di presidio del territorio delle forze di polizia**, generando, di conseguenza, migliori condizioni di sicurezza e di legalità e rafforzando la presenza dello Stato in un territorio ad elevata pervasività criminale.

A.3.2 Contesto attuativo

Ad oggi il progetto “Occhi aperti su aree UNESCO”, avviato all'inizio del 2019⁵⁰ in continuità con analoghe iniziative finanziate a valere sul precedente PON Sicurezza 2007-2013, ha uno stato di attuazione ancora parziale e ha visto, il completamento delle attività funzionali all'ammodernamento della Centrale operativa della Questura di Napoli oltre all'aggiornamento tecnologico e potenziamento di sistemi di videosorveglianza esistenti riconducibili a 65 siti periferici a cui si aggiungono ulteriori nuovi 26 dispositivi nei siti maggiormente sensibili dotati di funzioni evolute di lettura targhe e *face recognition*. Tali installazioni dovrebbero entrare a regime in termini di piena funzionalità nel corso del 2022 a valle dell'espletamento delle procedure di collaudo.

L'area interessata da questi interventi ricade nel centro storico della città di Napoli, località che ha visto negli ultimi anni un costante aumento dei flussi turistici che ha portato, in parallelo,

⁴⁹ Il testo citato è ripreso dalla scheda progetto.

⁵⁰ La prima linea di attività è stata avviata il 13/02/2019 (fonte dati di monitoraggio del PON Legalità condivisi dall'AdG).

ad un incremento delle disponibilità di esercizi e posti letto a riprova dell'importanza in termini di sviluppo economico dell'area:

Capacità degli esercizi ricettivi per tipo di alloggio nel Comune di Napoli (2015-2019 v.a.)

	Esercizi alberghieri		Esercizi extra-alberghieri		Totale esercizi	
	Esercizi	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti
2019	163	12.849	523	4.205	686	17.054
2018	157	12.385	411	3.452	568	15.837
2017	158	12.420	557	3.534	715	15.954
2016	150	12.609	128	1.300	278	13.909
2015	150	12.609	128	1.300	278	13.909

Fonte: Elaborazione del Valutatore su dati ISTAT

Movimento dei clienti (arrivi e presenze) negli esercizi ricettivi nel Comune di Napoli (2015-2019 v.a.)

	Esercizi alberghieri		Esercizi extra-alberghieri		Totale esercizi	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
2019	1.205.894	3.303.888	164.907	461.959	1.370.801	3.765.847
2018	1.222.482	3.291.018	154.107	393.887	1.376.589	3.684.905
2017	1.192.935	3.031.942	85.735	211.795	1.278.670	3.243.737
2016	1.164.921	3.103.605	73.293	188.452	1.238.214	3.292.057
2015	1.082.192	2.776.571	55.711	132.062	1.137.903	2.908.633

Fonte: Elaborazione del Valutatore su dati ISTAT

A fronte di tali dati si evidenzia una costante attività criminale che costituisce un freno all'ulteriore sviluppo economico della zona. Con riferimento all'intera provincia di Napoli, peraltro, si osserva comunque un trend positivo pur considerando in termini assoluti come ancora molto preoccupanti gli eventi riconducibili ai principali reati di tipo predatorio:

Nr. Segnalazioni riferite ai reati commessi nella Provincia di Napoli (2016-2019 v.a.)

Descrizione reato	2016	2017	2018	2019
RAPINA - FATTISPECIE BASE - ART. 628 CO. 1,CP	1.985	1.801	1.434	1.099
FURTO	45.661	43.785	45.168	44.286

Fonte: Elaborazione del Valutatore su dati del Ministero dell'Interno (SDI)

L'impianto progettuale trova quindi conferma della sua validità anche alla luce del fatto che già in fase di preparazione, la definizione dei suoi contenuti e l'individuazione delle aree puntuali di intervento siano conseguite ad un processo che ha visto la partecipazione di diversi soggetti istituzionali (Prefettura e Questura) e operatori economici (Associazioni di categoria, comitati di quartiere).

Ciò è stato confermato sia dal referente del Progetto⁵¹ che dalla Prefettura⁵² sottolineando come il progetto sia nato da una specifica esigenza territoriale di sorvegliare le aree centrali

⁵¹ Intervistato in data 10/11/2021.

⁵² In occasione di un'intervista svolta in data 13/12/2021.

della città⁵³, che oltre ad essere una zona di interesse artistico-culturale, è anche uno dei ritrovi abituali della gioventù locale. La stessa presenza della Questura, in qualità di beneficiario, ha implicato il pieno coinvolgimento degli organi di Polizia nelle fasi precedenti l'avvio delle installazioni al fine di individuare i punti di osservazione più significativi in ragione sia delle tecnologie adottate che di una migliore ottimizzazione delle riprese⁵⁴.

L'importanza anche in chiave strategica del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" è stata, da ultimo, confermata anche dalla referente dell'Asse 2 del PON presso il Ministero dell'Interno⁵⁵ che ha ricordato come l'investimento sulla *Control Room* segua altri interventi risalenti alla precedente programmazione e che, in termini di funzionalità tecnologica, rappresenta un progetto modello per tutte le sale operative nazionali. Proprio sul fronte dell'innovazione tecnologica il progetto assume rilievo considerando che attraverso i sistemi di riconoscimento facciale e la valutazione di una serie di dati si cerca di intervenire principalmente con un'ottica di carattere preventivo.

A.3.3 Risultati che si stanno manifestando durante la realizzazione dei progetti

A.3.3.1 Risultati sul rafforzamento del presidio territoriale

Il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO", pur considerando un'attuazione ancora parziale, sta certamente offrendo un contributo positivo al rafforzamento del presidio territoriale quantomeno rispetto alla dimensione dello scambio mirato di informazioni tra operatori dei sistemi di videosorveglianza e le FFOO, rispetto alla capacità interpretativa dei fenomeni criminali e alla capacità e tempestività di intervento. L'intervento nella *Control Room* della Questura di Napoli, infatti, ne ha ampliato la capacità di ricezione e trattamento di immagini e informazioni anche in forma automatizzata consentendo, tra l'altro, di attivare modalità di collegamento con altre sale operative fino ad oggi non praticabili.

Conferme in tal senso derivano sia dalla percezione del beneficiario e degli stakeholder intervistati che da alcuni eventi puntuali tra cui spicca ad es. il collegamento fisico tra la sala operativa dell'Autorità Portuale e la *Control Room* della Questura, attivato in occasione delle Universiadi di luglio 2019 svoltesi a Napoli, così da condividere in tempo reale i flussi di immagini provenienti da rinnovati impianti di videosorveglianza installati nell'area del porto oggetto di un altro progetto finanziato dal PON⁵⁶.

⁵³ La Prefettura, oltre al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, presiede anche che i Tavoli di osservazione sulla sicurezza urbana cui partecipano anche associazioni di categoria del territorio, la direzione scolastica regionale, ecc. I Tavoli di Osservazione, previsti dall'accordo Conferenza Stato - Città e autonomie locali del 26/07/2018 per l'attuazione della sicurezza urbana sono operativi dal 2019 per ciascuna delle Municipalità del Comune di Napoli, con il compito di monitorare costantemente le esigenze di sicurezza dei territori, impostare soluzioni per le problematiche delle singole municipalità, offrire concreti contributi per interventi più generali da sottoporre all'attenzione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. La Prefettura partecipa anche ad un Tavolo interistituzionale sulla videosorveglianza relativo alla mappatura degli impianti esistenti sul territorio cittadino e al monitoraggio delle tecnologie e del livello di manutenzione dei sistemi cui partecipano i rappresentanti delle Forze dell'ordine e della Zona Telecomunicazioni Campania, della Regione Campania e del Comune di Napoli.

⁵⁴ Come confermato anche dal Referente per la Questura di Napoli del gruppo Telecomunicazioni Campania, intervistato in data 10/11/2021.

⁵⁵ In occasione di un'intervista svolta in data 24/11/2021.

⁵⁶ Progetto "SISMATIC - Sistema Integrato di Sicurezza Portuale".

Quanto sinora illustrato conferma appieno le assunzioni di base ipotizzate dal Valutatore in fase di impostazione della ricerca e che brevemente si richiamano:

Assunzioni	Fonti
Progettazione dei sistemi secondo le specificità del territorio	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario; Testimonianza stakeholder (Gruppo TLC Questura di Napoli e Prefettura di Napoli).
Correttezza nell'installazione, posizionamento e manutenzione dei sistemi	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario; Testimonianza stakeholder (Gruppo TLC Questura di Napoli e Prefettura di Napoli).
Adeguate formazione degli operatori nel loro utilizzo	Risposte formulate nel questionario pre-intervista compilato dal beneficiario; Testimonianza stakeholder (Gruppo TLC Questura di Napoli).

Tali assunzioni sono, peraltro, funzionali all'attivazione dei nessi causali che consentono il raggiungimento dei risultati di breve termine e che sono riconducibili a tre tipologie:

- scambi mirati di informazioni con le Forze dell'Ordine;
- capacità interpretativa dei fenomeni criminali;
- capacità di reazione e tempestività di intervento.

Quanto al primo nesso, **appare evidente per quanto finora esposto che l'importante opera di aggiornamento della Control Room ha consentito l'attivazione di forme di scambio con soggetti esterni al beneficiario** (che si ricorda essere la Questura di Napoli).

Il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO", tra l'altro, si lega in chiave strategica⁵⁷ anche con l'iniziativa sperimentale ARGO PanOptes promossa all'interno dell'Asse 1 del PON, che oltre ad una mappatura puntuale e la georeferenziazione, di tutti gli apparati di videosorveglianza installati in luoghi pubblici, ad opera di Enti pubblici o privati, prevede anche la possibilità di interfacciare, laddove possibile e in tempo reale, i diversi sistemi multimediali rilevati sul territorio. Tale interfaccia, dal punto di vista operativo dovrebbe avvenire proprio attraverso la rinnovata *Control Room* della Questura di Napoli. Pertanto, tanto in chiave presente come in ottica futura, la capacità del progetto di attivare scambi informativi qualificati appare indubbia⁵⁸.

Un elemento che – nell'opinione del beneficiario – potrebbe essere di ulteriore supporto allo scambio informativo – è il **potenziamento dei sistemi integrati di analisi** per il trattamento centralizzato dei flussi informativi, la cui elaborazione risulta particolarmente complessa in ragione del loro aumento e della loro varietà⁵⁹.

⁵⁷ Come confermato anche dalla referente dell'Asse 2 presso il Ministero dell'Interno.

⁵⁸ Va, comunque, osservato che l'operatività degli scambi con soggetti privati prevista dal progetto ARGO PanOptes, non è ancora certa considerando che, come riferito dalla Prefettura di Napoli, esistono delle difficoltà nel coinvolgimento operativo di tali soggetti che, pur condividendo la logica di condivisione delle proprie installazioni con le FFOO dimostrano una resistenza legata al timore di ritorsioni da parte della criminalità (nonostante un'attività di sensibilizzazione svolta da associazioni di categoria – ad esempio Confesercenti, federazione tabaccai – nei confronti dei propri iscritti).

⁵⁹ Il referente del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" ha sottolineato come, proprio alla luce dell'elevato grado di complessità delle attività di elaborazione delle informazioni, sia necessario non soltanto potenziare videocamere e

Anche rispetto alla capacità interpretativa dei fenomeni criminali, il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" sembra offrire un valido contributo confermato dal beneficiario del progetto che ha testimoniato come ad es. si sia addivenuti alla risoluzione di un omicidio avvenuto nel centro di Napoli grazie alle immagini rese disponibili dai nuovi sistemi. Non sono state prodotte evidenze, tuttavia, in merito ad es. alle richieste di accesso da parte dell'Autorità Giudiziaria alle immagini disponibili presso la *Control Room* della Questura. Un dato di questo tipo, unito anche ad un dettaglio a livello circoscrizionale dell'andamento di taluni reati (ad es. furti, rapine, ecc.) potrebbe fornire un riscontro più oggettivo utile a quantificare il contributo del progetto.

Rispetto, infine, alla capacità di reazione e tempestività dell'azione di intervento delle la rinnovata *Control Room* stia offrendo un contributo rafforzato dalla **presenza di applicativi software associati ai sistemi di videosorveglianza** che, attraverso forme di *alert* automatizzati, stimolano e attivano gli operatori in modo tempestivo. In questo senso, il referente del progetto ha affermato che – poiché non si dispone di sufficiente personale per coprire tutte le videocamere – la presenza di dispositivi che stimolino l'intervento degli operatori (come un "trigger") è fondamentale per garantire una risposta tempestiva.

In via generale è possibile affermare che uno dei principali punti di forza del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" risiede nell'**ampiezza e qualificata partecipazione di interlocutori istituzionali** (principalmente Prefettura, Polizia locale, Forze dell'Ordine statali) **e privati** (attraverso i Tavoli di confronto già citati) che hanno offerto il loro contributo sia in fase di progettazione che in fase esecutiva.

Al contempo, tra gli altri fattori che hanno favorito il raggiungimento dei risultati, è stato riscontrato un giudizio prevalentemente positivo in merito all'**azione di accompagnamento e supporto offerta dal Ministero dell'Interno** durante l'attuazione del progetto.

Per converso un elemento critico nello svolgimento del progetto è stato riconosciuto in una **difficoltà in merito alle procedure di gara** necessarie per individuare i fornitori dei beni (videocamere) e servizi (connettività) necessari. Oltre a considerazioni di carattere generale in merito alle complessità proprie degli appalti pubblici, sono emerse debolezze nella gestione di tali procedure che risiedono principalmente nel mancato utilizzo della centrale acquisti nazionale CONSIP⁶⁰; la Questura ha dovuto quindi procedere autonomamente allo svolgimento delle necessarie procedure di gara per la fornitura dei beni necessari all'implementazione del progetto, aggravando così il carico già impegnativo dell'ente. A prescindere da tale circostanza, **il rapporto con i fornitori sin qui utilizzati è stato positivo** e le attività oggetto di affidamento, quando avviate, non hanno registrato problemi di sorta.

Sempre in relazione alle procedure di gara è stato riferito di una **debolezza legata alla quantità di risorse umane impiegate** che faticano a sostenere il carico amministrativo legato al progetto.

applicativi software, ma anche disporre di "sistemi evoluti di analisi" basati sull'utilizzo di big data, intelligenza artificiale e machine learning.

⁶⁰ Ne è riprova ad es. la gara a procedura aperta per la fornitura di Sistemi di Videosorveglianza e servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni indetta dalla Consip il 20/12/2018 e che solo il 01/10/2021 ha visto la provvisoria aggiudicazione dei relativi lotti; cfr. <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-videosorveglianza-2>.

Da ultimo, uno specifico problema relativo al progetto in esame attiene alla fase di installazione delle apparecchiature in ragione della natura delle aree interessate che possono essere sottoposte a diversi vincoli richiedendosi, quindi, una serie di autorizzazioni o pareri (ad es. della competente Soprintendenza ai beni culturali per il centro storico di Napoli⁶¹).

Fattore che indice sull'ottenimento dei risultati	In positivo	Neutrale	In negativo	Motivazione
Risorse umane utilizzate			X	Il beneficiario riferisce di un deficit strutturale nel dimensionamento del team dedicato al progetto.
Governance del progetto	X			Il dialogo a diversi livelli istituzionali è ampio e coinvolge anche operatori economici e rappresentanze territoriali.
Fornitori		x		Il beneficiario riferisce della corretta e puntuale esecuzione da parte dei fornitori.
Procedure di gara			x	Il beneficiario riferisce dei ritardi legati ai tempi di aggiudicazione della convenzione Consip che hanno costretto la Questura a procedere autonomamente alla gestione degli affidamenti pubblici aggravando il carico sulla struttura interna dell'Ente.
Supporto dal Ministero	x			Il beneficiario riferisce di un costante e proficuo supporto.
Partecipazione degli operatori economici	X			Il dialogo a diversi livelli istituzionali è ampio e coinvolge anche operatori economici e rappresentanze territoriali.

A.3.3.2 Risultati sull'incremento della sicurezza reale

Rispetto al tema della sicurezza reale, purtroppo non sono disponibili evidenze puntuali a riscontro di un suo effettivo incremento. La percezione dei beneficiari e di altri *stakeholder* in merito alla capacità degli impianti di videosorveglianza di influenzare le dinamiche criminali a livello territoriale è certamente positiva⁶². Si tratta, tuttavia, di testimonianze non corroborate, al momento della scrittura del presente documento, da dati puntuali su quei fenomeni criminali la cui dinamica, già in fase di progettazione, ci si aspettava poter influenzare positivamente⁶³. Da questo punto di vista, nel prossimo ciclo di programmazione, la definizione

⁶¹ Sul punto, comunque, la Prefettura ha riferito di un ottimo e collaborativo rapporto con la Soprintendenza.

⁶² Tale affermazione trova riscontro tanto nelle considerazioni formulate dal beneficiario, quanto in quelle formulate dalla Prefettura e dalla Referente dell'Asse del PON presso il Ministero.

⁶³ Al referente per il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" intervistato in data 10/11 sono stati richiesti (anche via mail nella stessa data) i seguenti documenti e dati: (i) documento di convocazione al tavolo provinciale presso la

a monte di indicatori in grado di catturare i cambiamenti attesi e la loro periodica rilevazione potrebbe consentire ai beneficiari, *stakeholder* e AdG di avere un maggiore controllo sugli effetti via via generati⁶⁴.

Tale rilievo assume maggiore importanza laddove si voglia dimostrare l'esistenza di una funzione deterrente derivante dai rinnovati presidi territoriali. I dati in possesso del valutatore afferiscono, peraltro, ad ambiti territoriali troppo ampi (livelli provinciali) per poterne inferire una qualche relazione con gli interventi finanziati. Ciò anche tenuto conto che tale intervento ha un grado di realizzazione ancora parziale e quindi non pienamente in grado di generare gli effetti attesi.

È opinione del valutatore, tuttavia, che il reperimento di dati puntuali inerenti l'andamento dei fenomeni criminali non possa essere demandata esclusivamente al beneficiario poiché non sempre questi è in condizione (per ruolo o per competenze) di ottenerli. In tal senso sarebbe auspicabile un intervento a monte da parte del Ministero dell'Interno finalizzato ad attivare procedure di raccolta dati tramite le Prefetture e le Questure utili ad alimentare indicatori legati all'andamento dei fenomeni criminali che si ipotizza poter essere indeboliti grazie alla presenza delle nuove installazioni, scelti anche coerentemente alla natura dell'area oggetto del rinnovato o rafforzato presidio. In via principale si fa riferimento a reati di carattere predatorio (furti, rapine) ma anche reati legati al traffico di merci e veicoli (grazie ai dispositivi di lettura ottica). L'andamento di tali reati andrebbe puntualmente rilevato su base almeno annuale ed a un livello territoriale quanto più vicino, se non coincidente, con l'area oggetto di intervento. Tali indicatori potrebbero essere ulteriormente integrati con altri dati afferenti il contesto di riferimento ad es. in merito ai flussi turistici, ecc. così da avere anche una variabile di ponderazione utile a comprendere eventuali modifiche sulle dinamiche territoriali e socioeconomiche generate dall'intervento.

A.3.3.3 Risultati inattesi

Il Progetto non ha sin qui portato a risultati inattesi o divergenti rispetto a quelli ipotizzati.

A.3.4 Il contributo atteso sulla base dei primi risultati dei progetti in corso

A.3.4.1 Il potenziale contributo al miglioramento della percezione di legalità

Il progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" individua quale proprio obiettivo il miglioramento della percezione di legalità da parte di operatori economici e degli utenti/fruitori delle aree territoriali interessate.

In termini concreti, secondo quanto ipotizzato in fase di impostazione della ricerca valutativa, ciò dovrebbe avvenire principalmente attraverso l'attivazione di azioni di comunicazione

Prefettura di Napoli; (ii) dati in serie storica (possibilmente a partire dal 01/01/2018 su base mensile ad oggi) sui fenomeni criminali (principalmente di tipo predatorio) riferibili al grado territoriale più aderente alle aree/quartieri interessati dall'installazione delle videocamere; (iii) una mappa dell'area urbana interessata dall'intervento con evidenza dei punti di installazione delle videocamere; (iv) il questionario pre-intervista compilato nelle sezioni possibili, tenuto conto dello stato di attuazione del progetto. Solo quest'ultimo documento è stato trasmesso al valutatore via mail in data 17/11.

⁶⁴ Sul punto, peraltro, è emerso che la stessa Prefettura laddove necessita di dati puntuali (ad es. indici di delittuosità legati a specifiche aree) li deve richiedere con largo anticipo attesa una generale difficoltà di elaborazione e restituzione delle informazioni da parte delle competenti FFOO.

tempestive e rivolte non solo agli addetti ai lavori ma anche alla collettività e, in via indiretta, dalla piena visibilità delle installazioni tale da favorire sia un effetto deterrente nei confronti dei criminali che un effetto di “conforto” in chi opera o transita nelle aree interessate.

Al riguardo si osserva che il progetto in esame non prevede specifiche azioni di comunicazione; ciononostante, l'inaugurazione della rinnovata *Control Room* ha rappresentato un'occasione per dare risalto pubblico al progetto⁶⁵; in tal senso risultano certamente apprezzabili anche le citate iniziative a carattere partecipativo coordinate dalla Prefettura di Napoli.

Il beneficiario del progetto riferisce di una capacità intrinseca delle installazioni di videosorveglianza di generare un effetto sulla percezione di legalità da parte di operatori economici e cittadinanza considerando che tali installazioni sono volutamente poste in luoghi ben visibili (anche in assolvimento di una funzione deterrente avverso la commissione di reati). Si tratta di un'opinione tutto sommato condivisibile come logica ma che non trova riscontro in alcun dato oggettivo né il beneficiario o altri stakeholder hanno fornito evidenze in tal senso.

Più in generale si osserva come il progetto abbia riportato come indicatore di risultato il medesimo che era previsto, al momento della sua redazione, a livello di Programma per l'intero Asse 2⁶⁶ e la cui quantificazione non risulta aggiornata dal 2017⁶⁷ (tanto è vero che successivamente lo stesso Programma ha visto una modifica di tale indicatore⁶⁸).

In tal senso emergono due suggerimenti: nell'immediato sarebbe auspicabile che il Ministero invitasse i beneficiari ad aggiornare il quadro degli indicatori di risultato nel caso in cui (come nel progetto in esame) quello attualmente presente non risulti più attuale né misurabile. Per il futuro, invece, in fase di approvazione delle proposte progettuali da parte del Ministero andrebbe verificata l'esistenza all'interno di tali proposte di uno o più indicatori direttamente riferibili all'area di intervento con evidenza delle modalità di quantificazione periodica degli stessi.

A.3.4.2 *Il contributo atteso dei progetti all'indicatore di risultato del PON*

In seguito alla riprogrammazione del PON dell'08/01/2020, il Programma si prefigge (quale indicatore di risultato dell'Asse 2) il miglioramento dell'andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento. Per quanto questo progetto possa contribuire al risultato dell'Asse, come già segnalato, non sono disponibili dati puntuali riferibili all'area portuale che ne consentano una misurazione.

Sul punto si rimanda a quanto già esposto in precedenza circa l'indisponibilità di dati riferibili all'area interessata dal progetto e al relativo suggerimento finalizzato all'ottenimento di una

⁶⁵ <https://www.poliziadistato.it/articolo/155d777ced24b38464079586> e <https://www.interno.gov.it/it/notizie/napoli-inaugurata-nuova-sala-operativa-polizia>.

⁶⁶ IR2.1 - Sicurezza percepita da parte degli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento

⁶⁷ Il dato era originariamente rilevato con cadenza biennale da una fonte esterna (Unioncamere - Istituto G. Tagliacarne), che dal 2017 ha sospeso la rilevazione di tale indicatore.

⁶⁸ IR2.2 - Andamento dei delitti contro gli operatori economici nelle aree oggetto dell'intervento, introdotto nell'ambito del processo di riprogrammazione conclusosi in data 08/01/2020.

raccolta sistematica di dati puntuali inerenti l'andamento dei fenomeni criminali potenzialmente interessati dall'intervento finanziato.

A.3.5 Considerazioni conclusive e suggerimenti emersi

Il presente paragrafo riporta le principali considerazioni di sintesi tratte dall'analisi del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" e alcuni suggerimenti.

Secondo quanto emerso dalle interlocuzioni con il beneficiario, il principale fattore di ostacolo nella realizzazione del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" è riconducibile a difficoltà procedurali legate alle procedure di gara gestite dalla Centrale acquisti nazionali CONSIP che hanno tempi non allineati con le necessità attuative del Programma e non sempre hanno la capienza sufficiente per poter comunque garantire l'utilizzo delle risorse disponibili.

In tal senso, si suggerisce un'azione di coordinamento tra l'AdG del Programma e la CONSIP per verificare la possibilità di prevedere un bando ad hoc per la fornitura di sistemi di videosorveglianza e servizi connessi che, se non esclusivamente dedicato al futuro PON Legalità, contenga dei lotti funzionali (anche in termini di risorse allocabili) al soddisfacimento della potenziale domanda proveniente dal complesso di interventi che si ipotizza di attivare nella prossima programmazione.

La finalità principale del progetto "Occhi aperti su aree UNESCO" è legata al tema della security nelle aree del centro storico di Napoli rispetto alle quali, tuttavia, non è in grado di quantificarne in maniera oggettiva la portata.

Risulta necessario, anche in un'ottica di accountability dei risultati ottenuti, prevedere l'esistenza di uno o più indicatori strettamente correlati sia in termini di contenuti (e quindi riferiti alle dinamiche criminali potenzialmente interessate dall'intervento) che territoriali (e quindi circoscritti all'area stessa di intervento ovvero a una sua proxy ragionevole).

Tali indicatori, la cui quantificazione dovrebbe avvenire in collaborazione con le Prefetture e presidi delle FFOO territorialmente competenti, andrebbero ulteriormente arricchiti da dati di contesto specifici in merito ai flussi turistici (presenze, arrivi, ingressi nelle aree museali, ecc.) e al loro valore monetario (e in tal senso richiederebbero una più stretta collaborazione con gli operatori economici attivi nelle aree interessate dal progetto) così da avere anche una variabile di ponderazione utile a comprendere l'effetto netto generato dall'intervento.

ALLEGATO II: IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

DOMANDE DI VALUTAZIONE

In virtù dello stato di avanzamento del Programma, e al fine di fornire elementi conoscitivi quanto più utili alla Committenza nella presente fase di riprogrammazione per il periodo 2021-2027, la valutazione è stata volta ad analizzare i primi risultati ottenuti in termini di rafforzamento dei presidi di sorveglianza, concentrandosi sui progetti che presentavano uno stato di attuazione maturo al momento di avvio della valutazione⁶⁹.

Per ragioni legate allo stato di avanzamento dei progetti finanziati, le indagini svolte nell'anno in corso sono state, pertanto, incentrate su un solo territorio regionale, la Campania. Alla luce di ciò, si è prestata particolare attenzione all'analisi degli eventuali fattori facilitanti e/o ostacolanti il raggiungimento dei risultati attesi, distinguendo in particolare quali di questi siano legati allo specifico contesto geografico di riferimento e quali invece risultino potenzialmente generalizzabili anche ad altri contesti, sia geografici che sociali.

La valutazione si prefiggeva, inoltre, di indagare quali siano le direzioni del contributo che i progetti avviati intendono apportare al raggiungimento dei risultati di medio-lungo periodo e degli impatti attesi.

Si è consapevoli che il tempo intercorso dall'attivazione degli impianti è un fattore determinante affinché si possa osservare un contributo effettivo dei progetti avviati. Nell'ambito di questa prima fase di valutazione, è stata pertanto prestata particolare attenzione a stabilire da quanto tempo fossero operativi i sistemi installati per capire se e come il fattore tempo abbia inciso sulla capacità dei progetti di produrre effetti in termini di rafforzamento del presidio e promozione della sicurezza sul territorio.

Nello specifico la valutazione svolta mira a rispondere ai seguenti quesiti valutativi:

- DV1.** I nuovi sistemi di videosorveglianza stanno contribuendo al rafforzamento del presidio del territorio? Se sì, in che modo?
- DV2.** Nell'attuazione degli interventi, vi sono fattori che hanno facilitato e/o ostacolato il rafforzamento del presidio? Se sì, quali?
- DV3.** Sulla base dell'andamento dei reati, gli interventi fin qui operativi stanno favorendo l'incremento della sicurezza reale? Se sì, in che modo?
- DV4.** Esistono elementi che ostacolano una maggiore incidenza sulla sicurezza reale? Se sì, quali?
- DV5.** In che modo gli interventi finanziati intendono contribuire al miglioramento della percezione di legalità?

MAPPATURA DEI DATI SPECIFICI

Al fine di rispondere alle domande valutative sopra elencate, il Valutatore ha utilizzato dati e informazioni provenienti da diverse fonti, combinando dati sull'andamento dei

⁶⁹ Individuati su indicazione della Committenza: PROG-882 "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei"; PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della Control Room"; PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale".

progetti/fenomeni oggetto di studio e percezioni degli attori coinvolti come esplicitato nella tabella che segue.

DOMANDE VALUTATIVE	DATI UTILIZZATI	FONTE DEI DATI		
		PRIMARIA	SECONDARIA INTERNA	SECONDARIA ESTERNA
DV1	Dati di attuazione relativi all'avanzamento fisico dei progetti oggetto di analisi		X	
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV3, DV5)	Dati relativi all'avanzamento degli indicatori specifici a livello di progetto		X	
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV3)	Dati di contesto messi a disposizione dal Ministero dell'Interno (a livello provinciale)		X	
Trasversale a tutte le domande valutative	Dati di contesto territoriali provenienti da fonti statistiche ufficiali e banche dati pubbliche			X
Trasversale a tutte le domande valutative	Dati di contesto e informazioni trasmessi direttamente dai Beneficiari al Valutatore (questi ultimi sono raccolti in un apposito catalogo messo a disposizione dell'Amministrazione)			X
Trasversale a tutte le domande valutative	Percezioni di beneficiari e testimoni privilegiati chiave (nello specifico: Questura di Napoli, Comando dei Carabinieri presso il Parco archeologico di Pompei, Polizia di frontiera del porto di Salerno, Prefettura di Napoli)	X		

METODI E STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE

Nei paragrafi che seguono si illustrano le soluzioni operative adottate in termini di metodologie e tecniche di raccolta e analisi dei dati ritenute più adeguate a rispondere alle diverse domande di valutazione espresse.

REDAZIONE DEGLI STRUMENTI TECNICI DA UTILIZZARE PER LA RACCOLTA DEI DATI E SUCCESSIVA RILEVAZIONE

La tabella seguente riepiloga gli strumenti che il valutatore ha predisposto per la raccolta dei dati e i metodi di rilevazione degli stessi.

DOMANDA VALUTATIVA	METODI DI RILEVAZIONE	STRUMENTI
Trasversale a più domande valutative (DV1, DV3, DV5)	Richiesta all'AdG di: <ul style="list-style-type: none"> • Dati di attuazione relativi all'avanzamento fisico dei progetti oggetto di analisi • Dati relativi all'avanzamento degli indicatori specifici a livello di progetto (anche aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal PON) • dati di contesto (serie storica a partire dal 2015 fino al dato più recente) a livello provinciale (e se possibile comunale) per i territori oggetto di intervento dei progetti in stato avanzato: <ul style="list-style-type: none"> ○ Numero di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria; ○ Segnalazioni relative a persone denunciate e arrestate o fermate dalle forze di polizia; ○ Numero di delitti e di segnalazioni di furti (declinato nelle diverse fattispecie: destrezza, strappo, in esercizi commerciali, in auto in sosta, di opere d'arte e materiale archeologico, di automezzi, di ciclomotori, di motoveicoli, di automobili); ○ Numero di delitti e di segnalazioni di rapine (declinato nelle seguenti fattispecie: in esercizi commerciali, in pubblica via); ○ Numero di delitti e di segnalazioni di tentativi di estorsione; ○ Numero di delitti e di segnalazioni di danneggiamenti; ○ Numero di delitti e di segnalazioni di incendi. 	Griglia per la rilevazione di dati
Trasversale a tutte le domande valutative	Tre studi di caso esplorativi, da svolgersi attraverso: <ul style="list-style-type: none"> - un questionario rivolto ai Beneficiari - un'intervista individuale rivolta ai Beneficiari - un'intervista con un testimone privilegiato, nello specifico: <ul style="list-style-type: none"> • Questura di Napoli (PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della <i>Control Room</i>"); • Presidio di Polizia di Frontiera presso il Porto di Napoli (PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale") • Commissariato di Polizia di Pompei (PROG-882 "<i>Safety and security</i> per il Parco Archeologico di Pompei") 	Questionario Traccia di intervista ai beneficiari Traccia di intervista a testimoni privilegiati Griglia di restituzione delle risposte degli intervistati

ELABORAZIONE ED ANALISI DEI DATI RACCOLTI

Il Valutatore ha adottato un approccio misto per l'elaborazione dei dati raccolti, che integrasse metodi qualitativi e quantitativi di analisi. All'analisi quantitativa dei dati statistici, è stata abbinata una lettura trasversale delle evidenze emerse in occasione delle indagini di campo, che sono state comparate con i nessi causali ipotizzati in fase di ricostruzione della logica di intervento al fine di verificare se e a quali condizioni gli interventi hanno funzionato come previsto.

DOMANDA VALUTATIVA	METODO DI ANALISI DEI DATI	ATTORI COINVOLTI
Trasversale a più domande valutative (DV1 e DV3)	Metodo quantitativo: analisi monovariate su dati di fonte primaria e secondaria	
Trasversale a tutte le domande valutative	Metodo qualitativo: ricostruzione della catena di nessi causali e analisi dei contenuti delle interviste	Beneficiari e testimoni privilegiati

PARTECIPANTI ALLE ATTIVITÀ DI CAMPO

Di seguito si elencano tutte le interviste realizzate a supporto delle analisi.

INTERVISTE AI REFERENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Dipartimento della Pubblica Sicurezza (Referente Asse 2 del PON Legalità 2014-2020), 24.11.2021 e 20.12.2021

INTERVISTE A BENEFICIARI

Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Ufficio Grandi Progetti e Manutenzione (PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale"), 04.11.2021

Parco Archeologico di Pompei (PROG-882 "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei"), 10.11.2021

Ministero dell'Interno – Direzione Centrale dei Servizi Tecnico Logistici e della Gestione Patrimoniale (PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della Control Room"), 10.11.2021

INTERVISTE A STAKEHOLDER E TESTIMONI PRIVILEGIATI

Polizia di frontiera Salerno (PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale"), 08.11.2021

Questura di Napoli – Gruppo Telecomunicazioni Campania (PROG-883 "SISMATIC – Sistema Integrato di sicurezza portuale ADSP Mar Tirreno Centrale"), 10.11.2021

Comandante stazione del posto fisso dei Carabinieri presso il Parco Archeologico di Pompei (PROG-882 "Safety and security per il Parco Archeologico di Pompei"), 10.12.2021

Prefettura di Napoli (PROG-884 "Occhi aperti su aree UNESCO – implementazione dei sistemi di videosorveglianza nelle aree UNESCO della Città di Napoli ed allestimento della Control Room"), 13.12.2021

L'équipe di valutazione ringrazia tutti coloro che hanno contribuito all'attività di valutazione condividendo informazioni e percezioni.