



UNIONE EUROPEA
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

PON Città Metropolitane 2014-2020

Servizio di valutazione indipendente a favore dell'Autorità di Gestione del PON Città Metropolitane 2014 – 2020 con riguardo agli interventi dell'Asse 3 del PON Metro

Indagine n. 2 – Analisi del processo di attuazione degli interventi di contrasto alla povertà abitativa finanziati dalle Azioni 3.1.1, 3.2.1 e 3.2.2 dell'Asse 3 del PON Metro – Rapporto finale

Regolamento (UE) n. 1303/2013 - articoli 72, 122 e Allegato XII
Regolamento (UE) n. 1011/2014- articolo 3 e Allegato III

Versione 2.0 del 25.11.2020

L'indagine è stata condotta dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese
IRS – Istituto per la Ricerca Sociale (capofila) e PTSCLAS



INDICE

Executive summary	6
1. Le finalità dell'indagine	17
2. L'approccio metodologico adottato	19
3. I principali risultati dell'analisi di processo	24
3.1. La fase di programmazione.....	25
3.1.1. Il meccanismo di ideazione della policy.....	25
3.1.2. La distintività del PON Metro e l'integrazione e la complementarità con le altre risorse finanziarie e le policy delle Città.....	27
3.1.3. La prospettiva di genere nell'Asse 3 del PON Metro.....	29
3.1.4. Box 3.1 - Eventuali cambiamenti in vista della prossima programmazione	32
3.2. La governance dell'Asse 3 del Programma	32
3.2.1. I meccanismi di governance, la sua efficacia e il livello di presidio	32
3.3. L'attuazione del Programma.....	44
3.3.1. L'assegnazione delle risorse	44
3.3.2. Il monitoraggio e la valutazione degli interventi	47
3.4. Gli elementi trasversali alle diverse Azioni	48
3.4.1. Il raggiungimento dei destinatari e l'intercettazione dei loro bisogni	48
3.4.2. La presa in carico multidimensionale e i percorsi di accompagnamento.....	50
3.4.3. Esiti dell'attuazione, fattori di successo e di criticità.....	54
3.4.4. Le sinergie con gli interventi dell'Asse 4 del Programma	56
3.5. Azione 3.1.1 – Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa	58
3.5.1. Gli approcci adottati e i risultati raggiunti	60
3.5.2. Le tipologie di servizio e i risultati raggiunti	64
3.5.3. L'Agenzia per la Casa	67
3.5.4. Le modalità di erogazione dei servizi.....	70
3.5.5. Box. 3.2 – I fondi per la morosità incolpevole	72
3.5.6. In quale misura si è manifestato l'effetto di stabilizzazione?.....	73
3.5.7. In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?	74
3.5.8. Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?.....	75
3.6. Azione 3.2.1 – Percorsi di accompagnamento alla casa per comunità emarginate	76
3.6.1. Le politiche di inclusione abitativa	79
3.6.2. Le politiche di inclusione formativa e scolastica	80
3.6.3. Le politiche di inclusione lavorativa.....	82
3.6.4. Gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali.....	83

3.6.5.	Il coinvolgimento della popolazione.....	85
3.6.6.	Il miglioramento del tessuto urbano	86
3.6.7.	Le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali	86
3.6.8.	In sintesi.....	88
3.7.	Azione 3.2.2 – Servizi a bassa soglia per l’inclusione dei senza dimora o assimilati	89
3.7.1.	Le politiche di inclusione abitativa	91
3.7.2.	Gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali.....	95
3.7.3.	Il coinvolgimento della popolazione e delle reti di volontariato	97
3.7.4.	Il miglioramento del tessuto urbano	99
3.7.5.	Le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali.....	101
3.7.6.	In sintesi.....	104
4.	Suggerimenti e raccomandazioni	106
4.1.	La chiave di lettura.....	106
4.2.	La fase di programmazione dell’Asse 3.....	108
4.3.	La fase di attuazione dell’Asse 3	109
4.4.	Alcuni suggerimenti per il futuro	112

Indice delle tabelle

Tavola 2.1 – Le domande di valutazione	21
Tabella 3.1 – Il quadro di riferimento delle Azioni finanziate dal PON Città metropolitane.....	24
Tabella 3.2 – Articolazione del modello di governance del PON Città metropolitane nei diversi OI.....	37
Tabella 3.3– I meccanismi di governance del PON Città metropolitane nei diversi OI.....	38
Tabella 3.4 – Il coinvolgimento dei diversi attori del PON Città metropolitane nell’Indagine 2 per OI	41
Tabella 3.5 – Il ruolo dei referenti della valutazione nel PON Città metropolitane	43
Tabella 3.6 – Le modalità di assegnazione delle risorse nel PON Città metropolitane	45
Tabella 3.7 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.1.1 *	59
Tabella 3.8 – I risultati raggiunti nell’Azione 3.1.1 al 31.12.2019	63
Tabella 3.9 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.2.1 *	78
Tabella 3.10 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.2.2*	90

Indice delle figure

Figura 3.1– Soggetti coinvolti nella definizione degli interventi	26
Figura 3.2 – Ripartizione per genere dei destinatari che hanno concluso la partecipazione ai progetti nel 2018 (*) (**)	31
Figura 3.3 - Numero e situazione delle Agenzie per la Casa nelle Città Metropolitane.....	68
Figura 3.4 – Ripartizione delle Città Metropolitane secondo la presenza di fondi per la morosità.....	72

Executive summary

La **finalità** dell'Indagine 2 è quella di **valutare il processo di attuazione** degli interventi realizzati a valere sul PON Città metropolitane da parte dei 14 Organismi Intermedi, con l'obiettivo ultimo di migliorare la qualità della progettazione e l'esecuzione dell'Asse 3 del Programma.

L'indagine 2 si concentra, in particolare, sulle diverse scelte operate dagli OI nelle fasi di programmazione e di attuazione degli interventi a valere sulle Azioni 3.1.1, 3.2.1 e 3.2.2 del PON Metro, sui meccanismi e l'organizzazione adottati e sui processi messi in campo per raggiungere gli obiettivi previsti, evidenziando punti di forza ed elementi di debolezza che potrebbero incidere sul successo del Programma.

Sul piano metodologico, dopo una fase iniziale di condivisione delle domande valutative con l'Autorità di Gestione e con i principali *stakeholder* sui territori (primi fra tutti i referenti per la valutazione e i referenti dell'Asse/dell'OI), sono state avviate le attività sul campo che hanno privilegiato **strumenti di indagine di natura prettamente qualitativa** quali interviste e focus group, maggiormente rispondenti ai fabbisogni conoscitivi individuati.

L'indagine ha messo in luce come nella **fase di programmazione** il meccanismo di ideazione della policy sia avvenuto in stretto collegamento con le strategie già definite a livello di singola Città metropolitana e abbia tenuto conto delle buone pratiche già sperimentate a livello locale. Il processo di forte contestualizzazione ha portato, nella maggior parte dei casi, a privilegiare interventi finalizzati a rispondere ai bisogni specifici del territorio più che volti a mettere in campo attività del tutto nuove, nonostante il Programma abbia anche rappresentato, in alcuni casi, l'occasione per sperimentare progettualità innovative, in termini assoluti o relativamente al contesto di riferimento. Importante, in fase di ideazione delle policy, si è rivelata non solo l'interazione fra diverse direzioni e dipartimenti dell'Amministrazione Comunale, ma anche il coinvolgimento di soggetti esterni quali, *in primis*, enti del terzo settore e operatori del sociale.

Il PON Metro, dunque, da una parte **ha permesso di proseguire (e/o ampliare) attività già svolte** – potenziando i servizi già offerti in modo da raggiungere un maggior numero di destinatari e dando continuità nel tempo ad alcuni servizi fondamentali, in virtù di risorse spendibili su un intervallo temporale medio-lungo – dall'altra **ha consentito la realizzazione di interventi nuovi (o con modalità nuove)**.

Stante la forte contestualizzazione dell'Asse 3 rispetto alle strategie, ai bisogni e ai modelli e prassi di intervento sviluppati a livello di ogni singolo Comune, le risorse del PON Metro sono state quindi

viste come un'opportunità, **un valore aggiunto** rispetto alle strategie e ai bisogni identificati, senza l'intento esplicito di "fare innovazione sociale", quanto, piuttosto, di rispondere in maniera diversa dal solito, più efficace, a bisogni comunque già identificati. *Potenziamento e continuità*, dunque, nel caso di finanziamenti di servizi già in essere. *Innovazione per una maggiore efficacia*, nel caso di servizi nuovi.

Dal punto di vista dell'integrazione e della complementarietà con altre policy e risorse, gli interventi finanziati con il PON Metro generalmente vengono effettuati in sinergia con quelli finanziati a valere sugli stessi target con risorse provenienti da altri fondi, di fonte locale (bilancio comunale), nazionale e comunitaria. Di particolare rilievo, in maniera pressoché trasversale alle Azioni, risulta soprattutto il PON Inclusione e, in misura minore, altri fondi strutturali quali il PO I FEAD 2014-2020 (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti), il Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) e i Programmi Operativi Regionali (POR FSE) e, sul versante delle risorse nazionali, afferenti al Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Altre fonti di finanziamento risultano, invece, specifiche per le singole Azioni, come accade nel caso dell'Azione 3.2.1 con il progetto P.A.L. Piani di Azione Locale promosso dall'UNAR e con il Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quadro delle azioni del PON Inclusione 2014-2020 e, nel caso dell'Azione 3.2.2, il Fondo per il Reddito di cittadinanza (RdC).

Si tratta di una importante integrazione, sinergia e complementarietà che, tuttavia, non appare o appare molto poco a livello formale perché nasce e si sviluppa come una "integrazione dal basso", nella prassi operativa, più che come una "integrazione a monte", realizzata in sede di programmazione. Aspetto, questo, di grande interesse, che meriterebbe un approfondimento in vista della nuova programmazione comunitaria.

La fase programmatoria, se si escludono le Città metropolitane che hanno attivato progettualità a sostegno delle donne vittime di violenza, non ha dedicato una specifica attenzione alla **prospettiva di genere**, che assume, invece, maggiore importanza nella fase di attuazione degli interventi, soprattutto con riferimento alle specifiche esigenze femminili nelle fasi di accoglienza.

L'analisi dei **meccanismi di governance** adottati dalle diverse Città metropolitane non sembra evidenziare la presenza di modelli distintivi, quanto piuttosto una forte continuità con le storie e i contesti organizzativi delle singole Città, in linea con quanto avviene sul piano dei contenuti. I due criteri che sembrano avere guidato le scelte organizzative delle 14 Città metropolitane appaiono

riconducibili da un lato al criterio della **competenza** (quali strutture storicamente, all'interno dell'Amministrazione, si sono occupate del tema), dall'altro ad una valutazione in termini di **efficacia delle modalità di attuazione degli interventi**, che può essere stata indirizzata nelle due opposte direzioni del **massimo decentramento** (funzionale ad evitare un carico organizzativo eccessivo e, con ciò, evitare ritardi nell'attuazione) e della **forte centralizzazione** (funzionale a mantenere un maggiore presidio).

Laddove effettivamente operativa, la figura di un referente di Asse come nodo di connessione fra lo staff dell'OI e i referenti responsabili delle singole operazioni finanziate appare facilitare il presidio sugli interventi anche da parte dell'Organismo Intermedio, mentre il presidio interno all'Asse 3 sull'avanzamento delle attività svolte si esprime in forme differenziate da città a città, che vanno dall'organizzazione di incontri periodici alla creazione di strutture dedicate (cabine di regia, staff di progetto, gruppi di lavoro, ecc.).

Nella percezione dei principali attori coinvolti, il sistema di *governance* messo in campo dalle Città metropolitane viene comunque valutato in maniera complessivamente positiva, al netto di criticità relative alla limitata dotazione in termini di risorse umane dedicate che, soprattutto in fasi emergenziali come quella attualmente in corso, rende difficile l'esercizio di un pieno presidio sull'avanzamento delle attività.

Pur senza prescindere dalla piena libertà di scelta delle Città Metropolitane sembra, inoltre, opportuna una riflessione sul ruolo del referente per la valutazione per la prossima programmazione, al fine di rendere questa figura pienamente operativa e utilizzare al meglio le potenzialità della valutazione in una prospettiva di miglioramento *in itinere* delle scelte strategiche e dell'attuazione dei Piani Operativi in carico alle 14 Città Metropolitane.

Nella fase attuativa, i meccanismi di assegnazione delle risorse hanno visto il ricorso prevalente ad affidamenti esterni tramite bandi di gara (in tutte le Città Metropolitane) e, in misura decisamente inferiore, ad altre formule (convenzioni, accreditamenti, ecc.). Di particolare interesse, anche se non diffuso su larga scala, risulta il ricorso a forme di co-progettazione degli interventi ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 117/2017, che sta dando ad oggi buoni risultati in termini di coinvolgimento attivo del terzo settore.

Nel complesso, ad oggi, **non si rilevano particolari criticità nel raggiungimento dei potenziali destinatari delle azioni previste** dal Programma, stante il fatto che si tratta, nella maggioranza assoluta dei casi, di persone e nuclei già in carico ai servizi sociali professionali del territorio. Per

molti interventi, soprattutto a valere sull'azione 3.1.1, e per molti territori, la presa in carico dei destinatari finali e del relativo nucleo familiare avviene su segnalazione dei servizi sociali anziché su istanza dei destinatari finali, e questo limita evidentemente le difficoltà nell'intercettare l'utenza, che deve poi però aderire alle iniziative. Per un numero più limitato di progetti/territori la scelta è stata, invece, quella di intercettare i destinatari attraverso avvisi e procedure ad evidenza pubblica, in alcuni casi affiancati da forme di supporto ai potenziali destinatari nella fase di candidatura.

Alcune specificità riguardano, invece, le donne vittime di violenza raggiunte dall'Azione 3.1.1, intercettate in primo luogo grazie ad una efficace azione di raccordo con i Centri anti violenza del territorio, e la popolazione RSC a cui si rivolge l'Azione 3.2.1, che spesso ha richiesto mappature *ad hoc* dei nuclei Rom Sinti e Caminanti effettivamente presenti nei campi e verifiche in collaborazione con i servizi anagrafici e le altre istituzioni locali.

Le maggiori difficoltà nel raggiungere l'utenza si registrano, invece, rispetto alle persone senza dimora destinatarie degli interventi finanziati a valere sull'Azione 3.2.2. Un ruolo estremamente prezioso, in termini di aggancio di questa tipologia di utenza, è senz'altro svolto dagli operatori delle unità di strada e dei presidi mobili, nonché dalla rete di volontari e associazioni del Terzo settore presenti sui territori.

La multidimensionalità della presa in carico e l'adozione di un approccio integrato rappresentano uno degli **elementi di forza dell'Asse 3** del PON Città Metropolitane, unitamente alla progettazione di **percorsi personalizzati**, in maniera trasversale alle differenti Azioni finanziate.

Rispetto alla presa in carico si prevede, infatti, una forte integrazione dal punto di vista degli utenti (presa in carico non solo del singolo destinatario ma anche del nucleo familiare in cui è inserito), una forte contestualizzazione rispetto al sistema dei servizi e degli attori presenti nei singoli territori e un approccio orientato alla multidimensionalità anche dal punto di vista delle figure messe in campo per rispondere a diversi bisogni delle persona, attraverso il ricorso, laddove possibile, ad équipe multidisciplinari.

Non sembrano, in questo senso, emergere "modelli alternativi", ma questo tipo di presa in carico appare poi dal punto di vista operativo più o meno radicata, nelle diverse Città, in funzione della diversa storia organizzativa, del diverso grado di maturità raggiunto su questi temi e, soprattutto, delle strutture concretamente disponibili da dedicare a tali attività. In questo senso, potrebbe risultare utile l'organizzazione di gruppi di lavoro fra le diverse Città metropolitane, funzionali all'identificazione degli elementi "minimi" necessari per assicurare il successo di questo tipo di presa

in carico, posta l'inopportunità di una "standardizzazione" delle procedure che non risulterebbe assolutamente coerente con la necessità di innestare questo approccio nuovo nelle specificità proprie dei singoli contesti.

Grazie al PON Metro, la capacità di risposta rispetto ai bisogni è migliorata sia in termini quantitativi, in quanto le risorse hanno consentito estendere la platea di utenti e di dare maggiore continuità agli interventi nel tempo, **sia in termini qualitativi**, grazie alla possibilità di ampliare la gamma dei servizi offerti e sperimentare soluzioni innovative. In alcuni casi il Programma ha anche consentito dei cambiamenti molto significativi, assicurando un rinnovamento dei servizi sociali del Comune attraverso una riorganizzazione di natura sistemica, come accaduto solitamente nei contesti in cui è stata concretamente avviata l'Agenzia per la casa, che si è rivelata uno strumento prezioso per ottimizzare la capacità di risposta pubblica rispetto alle esigenze dei cittadini e alla complessità delle problematiche espresse.

La potenziale utilità della **sinergia tra gli interventi dell'Asse 4 e dell'Asse 3** prevista in fase di programmazione è stata confermata durante l'attuazione dei progetti, in quanto le ristrutturazioni e gli adeguamenti degli immobili rispondono concretamente all'esigenza di avere a disposizione alloggi in cui ospitare persone o nuclei familiari in situazione di emergenza abitativa. Si sono, tuttavia, rilevate, diverse criticità, in primo luogo legate ai ritardi nel completamento delle ristrutturazioni che hanno determinato, a catena, ritardi nell'erogazione dei servizi per l'inclusione abitativa dei destinatari degli interventi finanziati a valere sull'Asse 3. Altre criticità sono attribuibili, da un lato, alla complessità delle procedure in ambito edilizio e, dall'altro, al fatto che i due Assi generalmente vengano gestiti da Dipartimenti diversi all'interno della stessa Amministrazione comunale: entrambi i fattori, anche qualora non producano ritardi significativi, rendono comunque difficile la sincronizzazione ottimale degli interventi. Laddove le difficoltà sono state minori, ciò è stato possibile proprio grazie ad una costante azione di raccordo fra i diversi dipartimenti, al fine di facilitare una condivisione degli obiettivi e di un linguaggio comune.

Per quanto concerne le singole Azioni finanziate, gli interventi ideati nell'ambito dell'**Azione 3.1.1**, anche se focalizzati sull'inclusione abitativa delle persone in condizione di disagio, hanno previsto un **approccio integrato** che pone al centro il benessere complessivo della persona, affiancando dunque ai servizi di accoglienza e/o inserimento in alloggi in senso stretto anche percorsi di accompagnamento all'autonomia oltre che un sostegno economico all'abitare. Tale integrazione è stata realizzata in alcuni casi mediante l'avvio di più progetti tra loro interconnessi, che messi

assieme formano un percorso di accompagnamento scandito in più fasi, in altri mediante singoli progetti complessi, che prevedono l'erogazione di prestazioni coordinate.

In relazione ai **risultati** anche se l'avanzamento ancora modesto di molti progetti non consente di misurare appieno l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi, sulla base degli indicatori di risultato a fine 2019 (che riguardano i soli progetti con destinatari che avevano concluso la partecipazione all'intervento nel 2018), si rileva un esito sostanzialmente positivo in relazione all'autonomia abitativa dei destinatari, ma più debole sul fronte del miglioramento della loro situazione lavorativa. Aspetto, quest'ultimo, legato al fatto che non tutte le Città metropolitane hanno previsto l'affiancamento di percorsi volti esplicitamente all'inserimento professionale.

Sembra anche utile focalizzare l'attenzione su una delle progettualità largamente diffuse in fase programmatoria quale l'**Agenzia per la Casa**, presente (o di cui è prevista l'attivazione) in tutte le Città Metropolitane tranne Roma; fra queste, in due casi (Genova e a Torino) le Agenzie per la Casa operano esclusivamente con risorse "extra PON Metro". Nelle città dove le Agenzie non risultano ancora operative, i ritardi nella loro costituzione derivano da tre fattori principali: rimodulazione del progetto originale, ritardi nelle procedure interne all'Amministrazione dovuti principalmente all'assenza di personale da dedicare all'attività e tempi di ristrutturazione dell'immobile da destinare all'Agenzia più lunghi del previsto.

Laddove l'Agenzia è finanziata con le risorse di PON Metro e risulta già operativa (in tutto in sei città), viene generalmente considerata uno strumento decisamente utile non soltanto per l'inserimento abitativo, ma anche per l'attivazione di forme di intervento personalizzate. Gli eventuali fattori critici che ne limitano l'efficacia appaiono prioritariamente riconducibili al problema della mancanza di alloggi disponibili per persone in situazione di disagio abitativo. Problema che richiederebbe una soluzione politica, mediante azioni di sensibilizzazione e forme di incentivazione economica rivolte ai proprietari degli immobili.

Per gli interventi finora avviati a valere sull'**Azione 3.2.1** del PON Città metropolitane, complessivamente ancora ad un modesto stadio di avanzamento rispetto ad altre Azioni del Programma, sembra possibile identificare alcuni fattori di successo, sebbene non sia ancora possibile, stante il limitato numero di destinatari che hanno concluso i percorsi attivati, valutare appieno gli effetti del programma sulla fuoriuscita dal disagio abitativo e sull'inclusione lavorativa dei RSC.

La gestione delle problematiche e dei bisogni del destinatario finale in maniera integrata e multidimensionale, unitamente alla gestione del contesto, hanno costituito un elemento essenziale per il successo delle esperienze progettuali, contribuendo a rendere più responsabili nella propria autodeterminazione i destinatari finali. Determinante, in questo senso, per il successo degli interventi è anche il coinvolgimento di persone già orientate a cambiare la propria esistenza, così come il coinvolgimento dei singoli cittadini e delle realtà del terzo settore. Una attività precoce e capillare di **sensibilizzazione del territorio** attraverso eventi per la cittadinanza e contatti con la rete dei comitati di quartiere, laddove si è verificata, si è rivelata importantissima per ottenere buoni risultati.

Similmente, altro fattore di successo è stata la **capacità di attivare meccanismi di governance capaci di coinvolgere le realtà istituzionali del territorio**. La presenza di soggetti istituzionali poco sensibili al tema, per contro, rappresenta senza dubbio un fattore di ostacolo.

Altro elemento di potenziale criticità, sempre di natura esterna, è rappresentato da dimensioni dei campi troppo grandi, che rendono difficile lo svolgimento di un lavoro capillare per “agganciare” i potenziali destinatari degli interventi e seguirli nei percorsi personalizzati che vengono concordati con i destinatari finali.

I risultati finora raggiunti hanno, infine, messo in luce alcuni elementi che potranno essere utilmente oggetto di approfondimento per il futuro: da un lato, le tempistiche lunghe di questo tipo di interventi, che finiscono con il coinvolgere spesso un numero limitato di destinatari a fronte di un notevole sforzo in termini di risorse impiegate. Dall’altro, la necessità di raccordare gli interventi rivolti ai RSC finanziati a valere sul PON Metro con le altre progettazioni rivolte al medesimo target negli stessi territori, al fine di favorire sinergie e massimizzare i possibili impatti a livello locale.

I progetti avviati a valere sull’**Azione 3.2.2**, coerentemente con la strategia del PON Città metropolitane, si sono focalizzati principalmente sull’attivazione e/o sul rafforzamento di reti di servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale dedicati agli individui senza dimora quali unità di strada e servizi di accoglienza di bassa soglia, quasi sempre affiancati, però, da servizi a supporto di varia natura quali forme di ascolto, servizi socio-assistenziali o sanitari di prima accoglienza, orientamento, percorsi di accompagnamento, counselling e tutoraggio personalizzato rispetto alla tipologia di disagio (psichico, giuridico, sanitario, socio-economico, relazionale), ecc.

Proprio i **servizi di ascolto e accompagnamento rappresentano un importante fattore di successo di questi progetti, unitamente all’adozione di modelli di intervento integrati e multidimensionali**,

indispensabili vista la condizione di estrema fragilità e la compresenza di più forme diverse di problematicità e disagio nelle persone senza dimora.

Come già richiamato nel corso della precedente Indagine 1, ragionare sul successo di questo tipo di interventi non implica il superamento della situazione di disagio abitativo intesa come raggiungimento di una piena autonomia abitativa, stante la tipologia di servizi prevalentemente erogati e le fragilità di questo gruppo target. Il successo, in una logica incrementale, è piuttosto rappresentato da successivi passi verso tale condizione, che solitamente, laddove si verifica, si caratterizza per tempistiche molto lunghe (ragion per cui, ad oggi, i risultati registrati risultano ancora abbastanza modesti).

Il confronto con i principali *stakeholder* ha anche evidenziato come gli interventi messi in campo non servano soltanto per rispondere ai bisogni delle persone senza dimora, ma si connotino anche per il forte valore aggiunto rappresentato dalla capillarità con cui intervengono nei territori, innestando talvolta meccanismi di interazione nuovi con la cittadinanza.

Un ulteriore elemento di forza di questo tipo di interventi appare identificabile anche nel **lavoro sinergico fra le istituzioni e la rete del privato sociale**, preziosa normalmente in una logica di sussidiarietà e assolutamente indispensabile nelle fasi emergenziali, come recentemente sperimentato nel corso della pandemia di Covid-19.

Fra le possibili **piste di approfondimento** sembra opportuno segnalare due questioni. La prima, strettamente “di merito”, è relativa all’opportunità di accompagnare e portare avanti nel tempo una riflessione condivisa fra le città rispetto una definizione comune di fuoriuscita dal disagio abitativo per le persone senza dimora, nella già citata prospettiva del successo incrementale.

La seconda, che richiama non soltanto la fase di attuazione ma anche (e più ancora) quella della programmazione, rimanda invece alla necessità di pianificare in maniera integrata gli interventi rivolti alle persone senza dimora, stante la compresenza di consistenti risorse provenienti da molte fonti diverse ma che vanno tutte a concorrere al miglioramento della condizione di vita delle persone in situazioni di marginalità estrema. Essenziale diventa, dunque, agire in un’ottica sinergica evitando sovrapposizioni fra gli interventi e utile risulta anche una valutazione unitaria degli effetti sui destinatari del complesso di azioni messe in campo.

A fronte di questo quadro, sembra utile proporre alcuni suggerimenti di ordine generale in vista della prossima programmazione 2021-2027.

- 1. L'Asse 3 del PON Metro funziona meglio di quanto si riesce a rilevare e meglio di quanto è comunicato.** Ci sono vari fattori critici interni (alcune Città funzionano meglio, altre peggio, ma questo a prescindere dal PON Metro) e fattori critici esterni (mancanza di appartamenti, ritardo degli immobili ristrutturati con l'Asse 4, burocrazia della pubblica amministrazione, scarse risorse umane dedicate dedicate, COVID-19, ecc.). Quindi sono ampi i margini di miglioramento. Tuttavia è emerso con chiarezza che non c'è piena contezza di quanto, come e cosa viene realizzato. Anche la **presenza (o il maggiore coinvolgimento) di figure dedicate**, con competenze nel campo della comunicazione, potrebbe aiutare a comprendere meglio le grandi potenzialità del Programma. Sembra, inoltre, utile prevedere un'adeguata comunicazione, anche verso l'esterno, della *governance* del Programma, in una logica di massima trasparenza e di immediata individuazione dei referenti a cui rivolgersi. Per inciso, se è vero che è piuttosto difficile misurare in maniera non troppo discrezionale gli effetti dei progetti realizzati sul tessuto urbano, certamente una più mirata attività di comunicazione, oltre a quella di "animazione" spesso già svolta dalle associazioni e operatori del sociale contribuirebbe a rinforzare i nessi e i legami con il territorio;
- 2. Migliorare il sistema di monitoraggio** (come già suggerito nel Rapporto di valutazione dell'Indagine 1) **e le opportunità di condivisione/conoscenza di quello che si sta facendo** contribuirebbe sia a migliorare la percezione esterna del successo del Programma, sia a migliorare lo stato di attuazione fra le diverse Città. A tale proposito si suggerisce di **intensificare le occasioni di incontri tematici nel merito:**
 - **dei contenuti.** A titolo esemplificativo, temi a nostro avviso da trattare possono riguardare:
 - *la definizione di "successo incrementale" e di "stabilizzazione dell'uscita dallo stato di disagio"* nelle diverse azioni. Mettersi d'accordo su questo aspetto cruciale per il successo del Programma, non implica abdicare al proprio modello di intervento, ma condividere gli step che segnano l'uscita dallo stato di disagio. E' un tema che esige competenza nel merito e che, dunque, può essere facilmente trattato se si creano le dovute condizioni di scambio comunicativo;
 - *una riflessione sui modelli di presa in carico.* Se è vero che ormai sono presenti ovunque le équipes multi professionali e multi dimensionali, non per questo funzionano tutte bene alla stessa maniera. Nel corso dell'Indagine è emersa la problematicità connessa, in specifico, all'utenza con patologie psichiatriche, così

come la necessità di una migliore integrazione tra le attività di accoglienza e quelle di accompagnamento;

- *i possibili modelli (ruoli) che l’Agenzia per la Casa può assumere nel rispondere alle situazioni di emergenza abitativa ed ai fattori critici esterni che ne limitano l’operatività;*
- *interventi di innovazione sociale in grado di intercettare bisogni ancora impliciti, inespresi, o non ancora presenti nelle strategie comunali (ad esempio, alcuni dei temi previsti dall’Agenda 2030);*

➤ **delle procedure connesse:**

- *ad un maggiore utilizzo della prassi di coprogettazione che ha il vantaggio di valorizzare al massimo le risorse (di competenza e di prossimità ai destinatari finali) presenti sul territorio, anche se comporta una certa complessità procedurale e amministrativa*
- *alle modalità di intercettamento dell’utenza non conosciuta dai servizi sociali;*
- *alle modalità di realizzazione di interventi (in particolare le “prese in carico” da parte delle équipe multiprofessionali e multidimensionali) che possono essere approcciati sulla base di modelli teorici differenti e/o sono particolarmente innovativi e non possono contare su prassi di riferimento;*
- *alle modalità istituzionali e organizzative di integrazione fra le diverse dimensioni di bisogno (abitativo, formativo, socio-occupazionale);*
- *alle modalità di intervento per promuovere la messa a disposizione di alloggi da parte dei privati;*
- *ad una riduzione della frammentazione delle operazioni attraverso una maggiore dimensione e/o maggiore concentrazione territoriale delle attività;*
- *a interventi comunicativi “mirati” e finalizzati a promuovere ricadute ed effetti più riconoscibili sul tessuto urbano;*

3. Pur nel pieno rispetto delle scelte organizzative interne alla singola Città Metropolitana sembra importante **raccomandare per la prossima programmazione un forte presidio da parte degli Organismi Intermedi** che non sempre appare pienamente raggiunto nel corso dell’attuale programmazione, almeno fino ad oggi. A questo proposito, sembra possibile identificare due modelli, fra loro diversi, che sembrano però entrambi assicurare un buon livello di presidio in termini di contenuti, di avanzamento del Programma, garantendo così la possibilità di intervenire tempestivamente nel caso si evidenziassero criticità:

- *un raccordo diretto fra l'Organismo Intermedio e un referente di Asse, che riesce a portare a sintesi le diverse esperienze messe in campo dal Programma attraverso le operazioni finanziate consentendo un flusso semplificato delle comunicazioni tale da assicurare un aggiornamento costante sull'avanzamento del Programma;*
 - *un coinvolgimento attivo dello staff dell'Organismo Intermedio nel coordinamento delle attività tecniche ed amministrative dei progetti, attraverso un costante raccordo diretto con i beneficiari (con riferimento alle diverse Azioni finanziate);*
4. **Il tema del genere** è presente, ma per lo più nella fase attuativa dove emergono problematiche "non previste" (altre da quelle tipiche della violenza di genere). Non ci sono valutazioni ex-ante di impatto potenziale. Quindi possiamo dire che qui ci sono aree di miglioramento per meglio affrontare aree di fragilità non previste (maternità precoci, mono genitorialità...) in sede di programmazione e non direttamente connesse alle azioni specifiche messe in campo. Sarebbe auspicabile che, in futuro, anche grazie all'esperienza maturata con gli attuali progetti, eventuali azioni mirate ad affrontare le vulnerabilità femminili fossero definite già in fase di programmazione e ideazione degli interventi.

1. Le finalità dell'indagine

La principale finalità dell'Indagine 2, in coerenza con l'approccio valutativo generale delineato nell'ambito del Piano di Valutazione 2014 - 2020 del PON Metro (aggiornato il 25 giugno 2019) è quella di **valutare il processo di attuazione degli interventi realizzati a valere sul PON Città metropolitane da parte dei 14 Organismi Intermedi** (le città metropolitane, per l'appunto) con l'obiettivo ultimo di migliorare la qualità della progettazione e l'esecuzione dell'Asse 3 del Programma (conformemente a quanto previsto dall'art. 54 del Regolamento (UE) n. 1303/2013).

Nello specifico, oggetto delle attività di valutazione dell'Indagine 2 è il processo di attuazione, da parte dei 14 Organismi Intermedi del PON Metro, degli interventi riconducibili a tre specifiche Azioni previste nell'ambito dell'Asse 3 del Programma:

- 3.1.1 – Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa (OS 3.1 / RA 9.4 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo);
- 3.2.1 – Percorsi di accompagnamento alla casa per comunità emarginate (OS 3.2 / RA 9.5 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti);
- 3.2.2 – Servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati (sempre OS 3.2 / RA 9.5).

A tale scopo, l'indagine 2 si concentrerà su due dimensioni valutative:

1. **La valutazione degli esiti e degli impatti degli interventi partendo dall'analisi della teoria del programma** sottostante il PON Metro e da quella dei Piani Operativi delle singole Città Metropolitane, con lo scopo di ricostruire le logiche causali e i meccanismi che possono spiegare il nesso esistente tra interventi ed effetti anche in contesti differenti;
2. **La valutazione di implementazione / attuazione**, volta ad analizzare se e in che modo la fase attuativa sia in linea con gli obiettivi del Programma e quali siano, nei diversi contesti territoriali, i meccanismi adottati per raggiungere gli obiettivi previsti. La finalità è, dunque, quella di individuare le criticità che possono incidere sul maggiore o minore successo del Programma e fornire elementi a supporto di modifiche, integrazioni e/o correttivi lungo traiettorie più efficaci ed efficienti, ripensando i parametri chiave della programmazione nella direzione di

massimizzare la capacità di realizzazione e incidere anche sulle modalità di riallocazione dei fondi di provenienza comunitaria.

L'indagine 2 si concentra, dunque, sulle diverse scelte operate da parte dei 14 Organismi Intermedi del PON Metro nel processo di programmazione e di attuazione degli interventi e sui meccanismi di *governance* del Programma, consentendo così di interpretare i risultati raggiunti dalle Azioni relative all'inclusione abitativa e al superamento della marginalità estrema alla luce delle differenti condizioni di contesto delle Città metropolitane.

L'obiettivo è, dunque, capire se i modelli di intervento adottati nei diversi contesti metropolitani sono efficaci e se incidono (e come) sui risultati raggiunti.

Elemento, questo, prezioso sia per rileggere i risultati dell'Indagine 1 finalizzata alla quantificazione degli indicatori di risultato dell'Asse 3 del Programma riferita ai destinatari che avevano concluso il proprio percorso entro l'annualità 2018 – già condotta e internalizzata nella Relazione Annuale di Attuazione 2019 – sia per poter disporre di una chiave interpretativa delle analisi che saranno condotte per l'Indagine 1 della prossima annualità che, riferendosi ad un numero meno limitato di destinatari stante un maggiore avanzamento delle operazioni finanziate dal Programma, potrà offrire ulteriori elementi dell'efficacia dei meccanismi e dei processi messi in campo per raggiungere i risultati attesi, nonché delle precondizioni di fattibilità necessarie ad un efficace funzionamento di quanto implementato.

2.L'approccio metodologico adottato

Oggetto della valutazione, come anticipato nel capitolo 1, è il processo di attuazione, da parte dei 14 Organismi Intermedi del PON Metro, degli interventi riconducibili a tre specifiche Azioni previste nell'ambito dell'Asse 3 del Programma: Azioni 3.1.1, 3.2.1 e 3.2.2. Ciascuna di queste tre Azioni si contraddistingue per una propria identità specifica, differenziata dalle altre, in termini di obiettivi e risultati attesi, per cui alle **domande di valutazione più generali che riguardano, trasversalmente, le tre Azioni** oggetto di indagine e convergono nella direzione di migliorare i meccanismi di implementazione del Programma sono state affiancate **domande di valutazione specifiche per la singola Azione**.

Coerentemente con l'approccio di valutazione partecipata che caratterizza il servizio e con quanto previsto dal Piano di Valutazione, per tutte le Azioni e per le domande trasversali ad esse, è stato attivato un confronto con i principali *stakeholder* (*in primis* i referenti per la valutazione e i referenti dell'Asse 3) allo scopo di affinare le domande valutative già individuate e al contempo di individuare, se necessario, ulteriori domande di valutazione, con il coinvolgimento attivo sia dell'AdG che degli Organismi Intermedi.

Le domande valutative, individuate di concerto con l'Autorità di Gestione, sono state quindi inviate ai referenti per la valutazione del Programma e ai responsabili dei diversi Organismi Intermedi per l'Asse 3 già contattati in occasione dell'Indagine 1 per un opportuno confronto, chiedendo eventuali feedback. A valle di questo processo è stato organizzato un incontro in plenaria il 3 settembre 2020, in videoconferenza, per recepire il punto di vista e le suggestioni di tutte le Città metropolitane.

Le domande di valutazione identificate a conclusione di questo processo sono riportate nella Tavola 2.1.

Una volta pervenuti ad un corpus definitivo di domande di valutazione che orientano l'Indagine 2, sono stati avviati i contatti con le singole Città metropolitane, con l'obiettivo di approfondire con i principali attori coinvolti nell'attuazione dell'Asse 3 del Programma:

- le scelte effettuate in fase di programmazione, che hanno portato ad orientare il Programma su determinate azioni/specifiche tipologie di intervento;
- i meccanismi adottati e i processi messi in campo per raggiungere gli obiettivi previsti, con la finalità di individuare anche eventuali criticità emerse che potrebbero incidere sul successo del Programma;

- l'organizzazione adottata per raggiungere gli obiettivi attesi e gli eventuali meccanismi di monitoraggio e valutazione del Programma adottati dal singolo Organismo Intermedio.

Tavola 2.1 – Le domande di valutazione

Trasversali	Specifiche Azione 3.1.1	Specifiche Azione 3.2.1	Specifiche Azione 3.2.2
Il raggiungimento dei destinatari e l'intercettazione dei loro bisogni – Come sono stati intercettati i destinatari delle Azioni? Quali sono le criticità emerse nel raggiungere l'utenza? I servizi sono stati in grado di raggiungere i potenziali destinatari? Sono emerse necessità differenti (in termini di destinatari target e di contenuti) rispetto a quanto ipotizzato inizialmente nel testo del Programma e nelle Schede Progetto dei Piani Operativi?	Quali approcci sono stati prioritariamente utilizzati e hanno avuto i migliori risultati dal punto di vista dei due risultati attesi (stabilizzazione della situazione abitativa e sociale / soluzione dei problemi determinanti lo stato di disagio)? Attraverso quali progettualità sono stati messi in campo fino ad oggi?	In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione abitativa? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi? Attraverso quali progetti sono stati realizzati fino ad oggi?	In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione abitativa? Quali strumenti hanno garantito i maggiori effetti positivi? Attraverso quali progetti sono state realizzate fino ad oggi?
Come è stata intesa la "presa in carico multidimensionale" da parte dei Beneficiari delle risorse stanziare dalle Azioni del PON Metro? Con quali metodologie e strumenti? A seguito della presa in carico, è stato predisposto un progetto personalizzato per ciascun utente? Quali sono le fasi e gli elementi essenziali di tali progetti?	Quali tipologie di servizio sono state prioritariamente utilizzate e hanno avuto i migliori risultati?	In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione formativa e scolastica? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi?	Quali sono stati gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali?
Sono stati realizzati i percorsi di accompagnamento? Quali ambiti toccano tali percorsi? (scuola, lavoro, sanità, ecc.)? Quali evidenze empiriche emergono - a seconda delle diverse modalità di presa in carico adottate - rispetto ai contenuti dei percorsi di accompagnamento? Esistono differenze significative - in termini di ricadute - rispetto alle diverse modalità di erogazione del servizio (rete con enti del terzo settore, rete interistituzionale, erogazione diretta, ecc.)?	Quali modalità erogative hanno reso maggiormente fluido ed efficace il processo di implementazione dei vari interventi previsti nell'ambito della presa in carico multidimensionale? (dirette pubbliche, in convenzione, dirette del privato sociale, ecc.);	In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione lavorativa? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi?	In quale misura e con quali effetti le reti di volontariato e la popolazione hanno partecipato alla realizzazione dei progetti?
Esiti dell'attuazione, fattori di successo e di criticità – L'attuazione delle Azioni sostenute dalle risorse del PON Metro ha migliorato la capacità di risposta rispetto alle esigenze dei destinatari? In particolare, sono stati implementati modelli organizzativi di presa in carico in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse territoriali (terzo	In quale misura si è manifestato l'effetto di stabilizzazione?	Quali sono stati gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali?	In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?

Trasversali	Specifiche Azione 3.1.1	Specifiche Azione 3.2.1	Specifiche Azione 3.2.2
settore, agenzie esistenti, ecc.)? Quali i fattori di successo e le criticità incontrati fino ad oggi?			
L'Agenzia per la Casa rappresenta uno strumento di contrasto al disagio abitativo? Dove è stata costituita, quali risorse (di varia natura) è stata in grado di attivare? Quali sono i fattori che ne hanno tardato o rinviato l'avvio?	In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?	In quale misura e con quali effetti la popolazione ha partecipato alla realizzazione dei progetti?	Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?
Fonti di finanziamento aggiuntive – Nel processo di attuazione delle operazioni sono state previste modalità di integrazione delle risorse provenienti da altre fonti di finanziamento? Quali (PON, Programmi Operativi Regionali, risorse locali, ecc.)? In che modo si concretizza tale integrazione?	Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?	In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?	
Si sono verificate sinergie con gli interventi dell'Asse 4 del Programma.		Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?	
Se e in che modo è stata tenuta presente la prospettiva di genere (nell'impostazione del Programma, nell'ideazione delle azioni, ecc.).			
Come si colloca l'opportunità del PON Metro rispetto agli altri dispositivi finanziari / policy delle Città? Si tratta, sostanzialmente una risorsa finanziaria aggiuntiva o il PON Metro consente di fare interventi diversi o in modo diverso rispetto alle altre opportunità finanziarie?			

I primi contatti con le Città metropolitane, indirizzati inizialmente ai referenti per la valutazione del Programma e ai responsabili dei diversi Organismi Intermedi per l'Asse 3, sono stati anche funzionali alla **ricostruzione della mappa completa dei soggetti da coinvolgere nelle attività di campo**, con riferimento da un lato ai soggetti beneficiari e agli attuatori degli interventi e, dall'altro, ad eventuali *stakeholder* esterni che i singoli OI avessero ritenuto opportuno coinvolgere in virtù del loro ruolo nel Programma.

La scelta degli interlocutori attraverso cui raccogliere le informazioni, di concerto con l'AdG e soprattutto con gli Organismi Intermedi, costituisce, infatti, un aspetto essenziale, che già di per sé fornisce implicitamente preziosi spunti rispetto alla *governance* e al livello di presidio delle operazioni all'interno delle diverse Città.

Per quanto concerne **l'approccio metodologico dell'Indagine 2**, per rispondere alle domande valutative individuate era stato inizialmente ipotizzato un ampio ventaglio di strumenti e metodi specifici in funzione del tipo di domanda a cui fornire una risposta, di natura sia quantitativa che qualitativa, riconducibili alle seguenti categorie: i) Interviste dirette semi-strutturate; ii) Focus group; iii) Indagini mediante questionari prevalentemente strutturati (CAWI); iv) Case study; v) Analisi desk e mappature.

Le prime interlocuzioni con le Città metropolitane e la complessità della mappa degli attori da coinvolgere, nella maggior parte delle Città metropolitane, hanno però spinto a privilegiare, in accordo con le Città, **strumenti di indagine di natura prettamente qualitativa, maggiormente rispondenti ai fabbisogni conoscitivi** individuati.

In particolare, si è fatto ricorso, in funzione del diverso numero di interlocutori e dei rispettivi ruoli e delle disponibilità espresse dai referenti delle singole Città, ad **interviste dirette** e a **focus group**, in accordo con i referenti delle singole Città.

In considerazione del periodo di svolgimento dell'Indagine 2 che, pure successivo alle limitazioni di mobilità interregionale che hanno caratterizzato il periodo di *lockdown* a seguito della pandemia di Covid-19, ha comunque visto la prosecuzione delle attività lavorative delle Pubbliche Amministrazioni in larga misura attraverso lo *smart working*, è stata condivisa con gli Organismi Intermedi l'opportunità di non effettuare interviste e focus group in presenza, sostituendoli con interviste telefoniche qualora rivolte a singoli interlocutori e interviste collettive e focus group attraverso piattaforme virtuali nel caso di più attori in compresenza.

Tali attività sul campo sono state utilmente precedute e affiancate da **analisi desk** della documentazione reperibile sui siti del PON Metro o delle singole Città o fornita dai singoli OI, funzionale ad approfondire la teoria del Programma a livello di singola Città metropolitana, i meccanismi di *governance* dell'Organismo Intermedio, nonché eventuali progetti realizzati, di particolare rilevanza all'interno dell'impianto complessivo dei Piani Operativi cittadini.

Tutte le interviste e i focus group sono stati condotti, sulla base delle disponibilità manifestate dai referenti delle Città Metropolitane, a partire da metà settembre e fino a tutto il mese di ottobre 2020.

3.1 principali risultati dell'analisi di processo

Si riporta di seguito, preliminarmente all'analisi di processo un quadro sinottico delle Azioni previste dai Piani Operativi delle diverse Città metropolitane, che riassume le scelte strategiche operate dai diversi Organismi intermedi.

Tabella 3.1 – Il quadro di riferimento delle Azioni finanziate dal PON Città metropolitane

Città Metropolitana	Azione 3.1.1	Azione 3.2.1	Azione 3.2.2	(Azione 3.3.1)
RS				
Bologna	✓			✓
Firenze	✓			✓
Genova	✓	✓	✓	✓
Milano	✓		✓	✓
Roma	✓	✓	✓	✓
Torino	✓			✓
Venezia	✓	✓	✓	✓
RT				
Cagliari	✓	✓	✓	✓
RMS				
Bari	✓		✓	✓
Catania	✓	✓	✓	✓
Messina	✓		✓	✓
Napoli	✓	✓	✓	✓
Palermo	✓	✓	✓	✓
Reggio Calabria	✓	✓	✓	✓

3.1. La fase di programmazione

3.1.1. Il meccanismo di ideazione della policy

1) *Nella fase di programmazione, come è avvenuto il meccanismo di ideazione della policy? Con che modalità (e grazie all'intervento di quali soggetti) l'Organismo Intermedio ha definito le azioni e gli interventi da realizzare a valere sull'Asse 3 Servizi per l'inclusione sociale del PON Città metropolitane 2014-2020 (e la conseguente assegnazione delle risorse)?*

Dalle interviste condotte è emerso che nell'ideazione della policy da attuare con gli interventi a valere sull'Asse 3 del PON Metro si è tenuto conto in primo luogo delle **strategie già definite nella programmazione comunale**. I documenti Strategici comunali sono risultati funzionali soprattutto alla definizione degli obiettivi da perseguire, dei risultati attesi, nonché e all'individuazione delle linee di intervento da mettere in campo per raggiungerli.

In numerosi casi (6 Città Metropolitane su 14) la definizione degli interventi è avvenuta attraverso una disamina delle **esperienze precedenti e delle attività già realizzate** dal Comune, al fine di individuare quelle a cui fosse opportuno dare continuità, eventualmente ampliandone la portata. La scelta è ricaduta sulle attività che già venivano considerate buone pratiche e su quelle reputate di particolare importanza e per le quali erano opportuni interventi aggiuntivi effettuati con approcci diversi e maggiormente focalizzati sui problemi specifici riscontrati sul territorio.

Come sottolineato da diversi interlocutori, di particolare importanza nella definizione delle iniziative da attuare attraverso il PON Metro è stata anche l'analisi dei fabbisogni del territorio, al fine di definire interventi che **rispondessero in modo adeguato alle esigenze dei target di riferimento**.

In base a quanto emerso dalle interviste, nella scelta delle policy non sembra invece essere stato di particolare rilievo al tema dell'innovazione nei servizi per inclusione sociale e abitativa, in quanto soltanto in pochi casi è stato posto l'accento su questo aspetto.

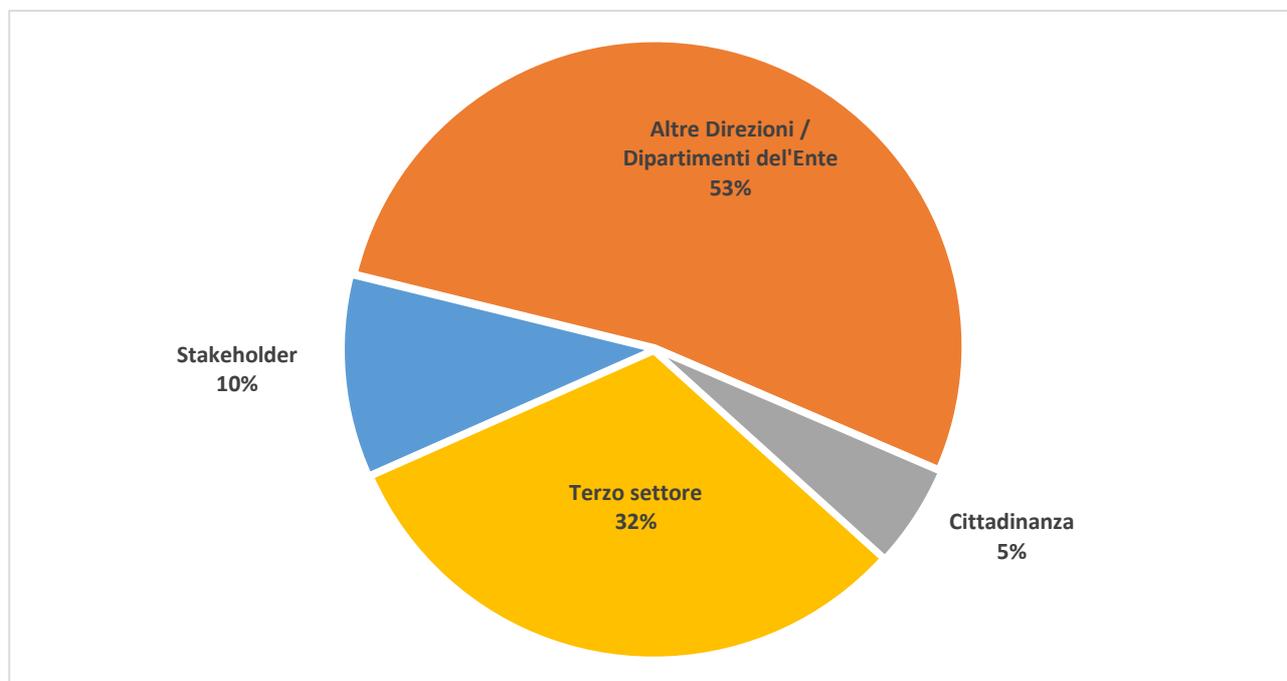
La definizione puntuale e la progettazione delle azioni dell'Asse 3 è avvenuta di norma attraverso confronti tra i diversi dipartimenti e direzioni dell'amministrazione comunale coinvolti negli interventi, anche indirettamente (come ad esempio le direzioni responsabili dell'Asse IV). Questi confronti, che in qualche caso hanno portato a una progettazione congiunta degli interventi, hanno

consentito soprattutto di ricevere indicazioni funzionali a definire gli interventi dal punto di vista operativo, in particolare in relazione ai fabbisogni dei territori.

Abbastanza importante, in particolare nelle città del Mezzogiorno, è stato anche il coinvolgimento degli enti del terzo settore e degli operatori del sociale, che generalmente è stato finalizzato ad avere indicazioni puntuali circa i fabbisogni dei territori, in modo da “centrare” gli interventi. Appare invece alquanto raro (citato solo da due città) il coinvolgimento di stakeholder nella fase di programmazione.

Si segnala, infine la partecipazione della cittadinanza all’ideazione del Programma che si è avuta a Firenze attraverso momenti di confronto (le cosiddette “maratone dell’ascolto”) sulle principali sfide della città.

Figura 3.1– Soggetti coinvolti nella definizione degli interventi



Fonte: elaborazione del valutatore su informazioni derivate da interviste con i referenti degli OI

In sintesi, l’ideazione delle policy è avvenuta in stretto collegamento con le strategie già definite a livello locale e ha tenuto conto delle buone pratiche già sperimentate dagli Enti. Gli interventi sono stati mirati più a rispondere ai bisogni del territorio che non a mettere in campo attività innovative;

per la loro ideazione è stato importante il coinvolgimento di altre direzioni e dipartimenti dell'amministrazione comunale, di enti del terzo settore e operatori del sociale.

3.1.2. La distintività del PON Metro e l'integrazione e la complementarità con le altre risorse finanziarie e le policy delle Città

2) Come si colloca l'opportunità del PON Metro rispetto alle altre risorse finanziarie/policy delle Città? Si tratta di una risorsa aggiuntiva oppure consente anche di fare interventi diversi (o in modo diverso?)

Se possibile, indicare nel dettaglio le altre risorse (regionali, nazionali, fondi strutturali, ecc.) e focalizzare l'attenzione sulla eventuale specificità del PON Metro (in cosa è innovativo/diverso)?

Come si colloca l'opportunità del PON Metro rispetto agli altri dispositivi finanziari / policy delle Città? Si tratta, sostanzialmente una risorsa finanziaria aggiuntiva o il PON Metro consente di fare interventi diversi o in modo diverso rispetto alle altre opportunità finanziarie?

In linea con quanto previsto in fase di definizione della policy e di programmazione degli interventi¹, le risorse messe a disposizione dal PON Metro vengono utilizzate sia nell'ambito di servizi che già venivano erogati con altre risorse, sia per la realizzazione di attività non ancora svolte.

Le interviste realizzate segnalano che le **Città Metropolitane tendono ad avvalersi del PON Metro più per realizzare interventi nuovi (o con modalità nuove) che per proseguire (o ampliare) attività già svolte².**

Nei casi in cui PON Metro ha consentito una diversificazione degli interventi, ciò è avvenuto con molteplici finalità, fra cui si citano in particolare:

- la definizione di nuovi modelli di accoglienza e l'attivazione dell'Agenzia per la Casa;
- l'attivazione e la sperimentazione di équipe multiprofessionali;
- la sperimentazione di interventi innovativi su misure già esistenti;

¹ Vedi risposta a Domanda Valutativa precedente.

² Tra le 14 città intervistate, gli interventi nuovi sono stati citati 12 volte mentre i servizi già erogati sono stati menzionati 9 volte; si tenga conto del fatto che diverse città metropolitane hanno citato entrambe le modalità.

- il raggiungimento di nuovi target, non ancora coperti da altre progettualità;
- la risposta a fabbisogni emergenti.

Per quanto concerne invece l'impiego delle risorse in attività collegate a servizi già esistenti, il PON Metro ha consentito sia di **potenziare i servizi offerti** in modo da raggiungere un maggior numero di destinatari sia di **dare continuità nel tempo ad alcuni servizi fondamentali**, quali quelli rivolti alle donne vittime di violenza. Inoltre, in alcune città le risorse di PON Metro risultano essere determinanti per l'erogazione di alcuni servizi essenziali che, vista la scarsità di risorse, senza il PON Metro non sarebbe più stato possibile fornire.

Al di là del tipo di iniziative previste, il PON Metro ha avuto effetti positivi all'interno di alcune Amministrazioni, in quanto le ha "costrette" ad acquisire nuove capacità di progettazione – e anche di co-progettazione - rispetto a quelle che erano ritenute sufficienti in precedenza, relative soltanto alla predisposizione e all'attuazione di singoli progetti.

Tra le **altre risorse** che contribuiscono allo svolgimento di attività ed erogazioni di servizi nello stesso campo su cui interviene l'Asse 3 di PON Metro, e **con le quali PON metro opera in complementarietà, prevalgono largamente quelle provenienti dal PON Inclusion**, che sono state citate dalla maggioranza delle Città Metropolitane (12 su 14).

Meno frequente, ma comunque di una certa importanza, risulta essere il raccordo del PON Metro con il FEAD - Fondo di aiuti europei agli indigenti, citato da 5 Città Metropolitane, e con risorse regionali e dei bilanci comunali (citate, in ciascun caso, da 4 Città Metropolitane).

Secondo quanto emerso dalle interviste, le operazioni in complementarietà con fondi diversi da questi sarebbero meno frequenti; in particolare alcuni accenni sono stati effettuati con riferimento al Fondo Povertà (Fondo Nazionale, in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e al FAMI – Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (Fondo Europeo in capo al Ministero dell'Interno).

In particolare, l'integrazione delle risorse del PON-Metro con quelle provenienti da altri fondi sembra avvenire non tanto a livello di pianificazione quanto piuttosto "dal basso", ossia a livello operativo durante l'attuazione degli interventi.

Al fine di ottimizzare l'utilizzo integrato delle risorse disponibili, in alcune Città (ad esempio, Firenze e Genova) tutti gli interventi di finalizzati all'inclusione socio-abitativa vengono gestiti sotto una stessa regia, come un "sistema" nel quale confluiscono le risorse dalle diverse fonti.

Per maggiore dettaglio sull'integrazione del PON Metro con altri fondi si rimanda ai paragrafi relativi alle singole Azioni (paragrafo 3.5.7 per l'Azione 3.1.1, paragrafo 3.6.7 per l'Azione 3.2.1, paragrafo 3.7.5 per l'Azione 3.2.2).

In sintesi, i fondi del PON Metro sono utilizzati sia per realizzare interventi nuovi (o con nuove modalità), o per proseguire – e potenziare - attività già in essere. Dal punto di vista operativo, gli interventi attuati con le risorse del PON Metro generalmente vengono effettuati in integrazione con risorse provenienti da altri Fondi, soprattutto dal PON Inclusion.

3.1.3. La prospettiva di genere nell'Asse 3 del PON Metro

3) *Nella fase di ideazione del Programma e/o dei singoli interventi è stato tenuto in qualche modo presente il tema della prospettiva di genere? Il focus principale ha riguardato la policy in quanto tale o, piuttosto, si è prestata maggiore attenzione a policy gender oriented?*

- Se e in che modo è stata tenuta presente la prospettiva di genere (nell'impostazione del Programma, nell'ideazione delle azioni, ecc.)?

Le interviste realizzate hanno evidenziato che, in fase di ideazione del Programma, **il tema della prospettiva di genere è stato preso in considerazione dalla metà delle Città Metropolitane**. Tra queste, quattro hanno poi definito, in termini concreti, progetti o servizi dedicati specificatamente a questo target (Roma, Napoli, Palermo, Cagliari).

L'attenzione alla componente femminile emerge però in modo decisamente più marcato nella fase attuativa dei progetti, circostanza che con ogni probabilità indica un grado di fragilità delle donne superiore a quanto previsto in fase di Programmazione. Come segnalato da diversi interlocutori, oltre alle problematiche connesse alla violenza, risultano frequenti altri casi di vulnerabilità tipicamente "femminili", che sono determinati in particolare da maternità precoci e dalla mono-genitorialità, e che in alcuni contesti portano all'esclusione delle giovani dal nucleo familiare di origine.

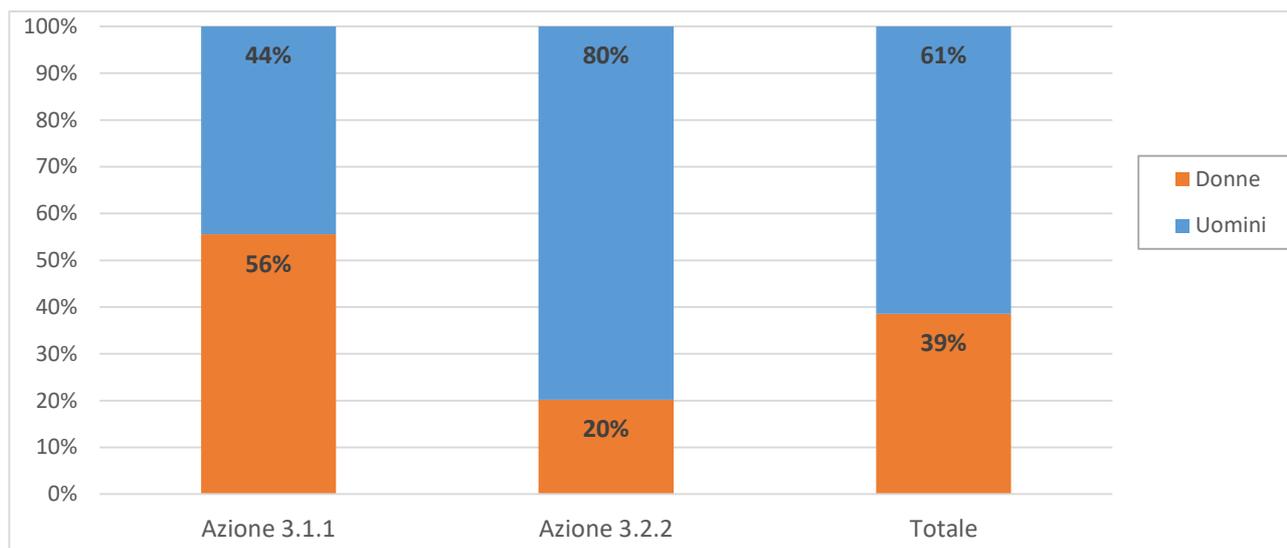
Guardando più in dettaglio alle iniziative che hanno interessato la componente femminile, si rileva che queste si sono **focalizzate prevalentemente sull'accoglienza, con l'obiettivo di garantire alle donne contesti adeguati alle loro necessità**: in alcune strutture di accoglienza emergenziale sono

infatti stati creati posti dedicati esclusivamente a loro (Azione 3.2.2). Il genere viene tenuto in considerazione anche nell'assegnazione degli alloggi, e in questi casi alcuni alloggi vengono riservati al target femminile (Azione 3.1.1).

Vengono però realizzati anche interventi di carattere educativo, volti ad aiutare le donne ad avvicinarsi al mondo del lavoro o a riqualificarsi attraverso attività di formazione e, nel caso delle giovani RSC, mirati a dar loro anche maggiori possibilità di avviare un percorso verso l'autonomia.

L'attenzione alla componente femminile segnalata durante le interviste trova peraltro conferma nei dati di monitoraggio del Programma: escludendo gli interventi rivolti alle donne vittime di violenza, le donne rappresentano quasi il 40% del totale dei destinatari che hanno concluso la loro partecipazione ai progetti nel corso del 2018. La quota femminile risulta decisamente più elevata per i progetti dell'Azione 3.1.1, dove raggiunge il 56% del totale (sempre escludendo gli interventi per le vittime di violenza). La percentuale femminile nell'ambito dell'azione 3.2.2 risulta invece modesta, pari al solo 20%, con ogni probabilità rispecchiando il fatto che gli utenti "tipici" dei servizi a bassa soglia sono in larga prevalenza uomini.

Figura 3.2 – Ripartizione per genere dei destinatari che hanno concluso la partecipazione ai progetti nel 2018 (*) (**)



(*) Sono esclusi i progetti indirizzati alle donne vittime di violenza

(**) Non sono presentati i dati relativi all’Azione 3.2.1 in quanto poco significativi, a causa del basso numero di destinatari usciti

Fonte: elaborazioni del valutatore su dati di monitoraggio al 31.12.2019

In sintesi, a eccezione dei problemi collegati alla violenza sulle donne, che vengono affrontati attraverso progetti specifici, il tema del genere è presente soprattutto durante l’attuazione degli interventi, dove emergono problematiche “non previste” durante la progettazione (ad esempio, maternità precoci, mono genitorialità).

Sarebbe auspicabile che in futuro, anche grazie all’esperienza maturata con gli attuali progetti, eventuali azioni mirate ad affrontare le vulnerabilità femminili fossero definite già in fase di programmazione e ideazione degli interventi.

Attualmente le fragilità “non previste” vengono affrontate soprattutto attraverso attività di accoglienza mentre in futuro, grazie a una programmazione che tenga in maggior considerazione il tema del genere, gli interventi diretti al target femminile potrebbero porre maggiore attenzione al supporto della loro autonomia.

3.1.4. Box 3.1 - Eventuali cambiamenti in vista della prossima programmazione

In vista della programmazione 2021-27, **la maggior parte dei cambiamenti pensati dalle Città Metropolitane vanno nella direzione di migliorare la qualità delle attività svolte e dei servizi offerti.**

Al fine di contrastare più efficacemente l'emergenza abitativa incrementando l'offerta di alloggi, alcune città intendono **focalizzare l'attenzione sulla riqualificazione degli immobili** pubblici o confiscati, destinandoli a soluzioni abitative. Al contempo, laddove l'Agenzia per la Casa non è ancora stata costituita, sono previste la sua creazione e la sua piena operatività.

Sul fronte dell'inclusione sociale, i miglioramenti previsti riguardano una **maggiore integrazione tra le attività di accoglienza e di accompagnamento**, che non dovrebbero essere viste come dimensioni differenti. Un altro aspetto che dovrebbe essere oggetto di miglioramento è la presa in carico di persone con patologie psichiatriche.

Sono previsti inoltre un paio di interventi di carattere innovativo, in particolare laboratori territoriali (già sperimentati in altre realtà), e azioni focalizzate sui temi dell'agenda 2030, con l'obiettivo di sviluppo sostenibile e inclusivo di aree con elevato tasso di illegalità e di degrado.

Infine, si ritiene utile evidenziare che, a livello più generale, sono in atto riflessioni sulla possibilità di ridurre la frammentazione delle operazioni, incrementando la dimensione degli interventi e concentrandoli su territori specifici.

3.2. La governance dell'Asse 3 del Programma

3.2.1. I meccanismi di governance, la sua efficacia e il livello di presidio

4) *Dal punto di vista della governance, qual è la vostra organizzazione interna con riferimento alla gestione delle attività realizzate/da implementare a valere sull'Asse 3 del PON Città metropolitane? (ad esempio, un referente unico di Asse, 1 referente per ciascuna priorità/Azione, referenti organizzati per gruppi di progetti, task force, ecc.)*

5) *Qual è il livello di presidio esercitato sulle singole Azioni? Per avere informazioni dettagliate sull'andamento dei singoli progetti finanziati e sui destinatari delle diverse Azioni è possibile*

acquisire informazioni a livello centralizzato o è invece necessario rivolgersi ai RUP dei singoli interventi/ai soggetti attuatori?

6) *L'attuale governance, ad oggi, è risultata funzionale ed efficace o ci sono delle criticità che ritiene utile segnalarci?*

L'analisi dell'organizzazione interna definita dalle diverse Città metropolitane per la gestione delle attività da implementare a valere sull'Asse 3 del PON Città metropolitane ha messo in luce una impostazione piuttosto diversificata, che più che a una specifica "teoria del Programma" sembra in larga misura **legata alla storia organizzativa dei singoli contesti**, andando a inserirsi all'interno di un impianto preesistente nell'Amministrazione.

I due criteri che sembrano avere guidato le scelte organizzative delle 14 Città metropolitane appaiono, in definitiva, riconducibili da un lato al **criterio della competenza** (quali strutture storicamente, all'interno dell'Amministrazione, si sono occupate del tema), dall'altro ad una valutazione in termini di **efficacia delle modalità di attuazione degli interventi**, che può essere stata indirizzata nelle due opposte direzioni del **massimo decentramento** (funzionale ad evitare un carico organizzativo eccessivo e, con ciò, evitare ritardi nell'attuazione)³ e della **forte centralizzazione** (funzionale a mantenere un maggiore presidio)⁴.

Come sintetizzato nelle tabelle 3.2 e 3.3 che seguono, riferite alla struttura e ai meccanismi interni di governance che le singole CM si sono date, nella maggior parte dei casi è stata individuata la figura di un **referente di Asse**, che rappresenta il **nodo di connessione fra lo staff dell'OI e i referenti responsabili delle singole operazioni finanziate**.⁵ Anche se, nella prassi, non sempre questa figura

³ È il caso, a titolo di esempio, delle Città di Bologna e Messina, dove la maggior parte dell'attuazione è di fatto in carico a società partecipate del Comune, che rivestono un ruolo centrale nell'emanazione dei bandi, nell'implementazione e nel monitoraggio sugli interventi realizzati. Nel caso della città di Bologna questo ruolo è rivestito dall'ASP, l'Azienda dei Servizi alla persona del Comune, che già prima dell'avvio del PON Metro aveva in essere un contratto di servizio con l'Area Welfare del Comune (beneficiaria degli interventi dell'Asse 3 del Programma), mentre nel caso di Messina sono state costituite due società partecipate che a loro volta procedono con eventuali affidamenti di servizi tramite gare pubbliche: i) Messina social city (MSC), che attraverso una convenzione con il Comune gestisce i servizi alla persona e ii) l'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana (A.ris.me), costituita con legge regionale, che si occupa degli interventi sul territorio.

⁴ È il caso, a titolo di esempio, delle Città di Firenze, Venezia e Napoli.

⁵ Sebbene sia comunque presente un referente di Asse, appare di interesse segnalare la scelta strategica della Città di Milano, che nella strutturazione della governance del PON Metro non ha ragionato per singoli Assi, bensì per "macro-progetti": i 29 progetti previsti nel PO (relativi a tutti gli Assi, esclusa l'assistenza tecnica) confluiscono dunque in 13 "macro-progetti" (ognuno dei quali può comprendere progetti afferenti a diversi Assi), assegnati ad una Direzione specifica e gestiti dallo stesso RUP, anche se talvolta con il supporto di altre aree. Questo ha comportato da un lato una semplificazione delle comunicazioni fra i referenti delle operazioni e un maggiore presidio da parte dei RUP, dall'altro ha facilitato la comunicazione alla cittadinanza su quanto realizzato. In questo senso, in una logica di maggiore sinergia e integrazione fra gli assi 3 e 4, anche se la ristrutturazione degli appartamenti

sembra esercitare lo stesso livello di presidio sulle progettualità in corso, l'assenza di questo tipo di figura sembra rappresentare un elemento di maggiore debolezza in termini di controllo sulle attività realizzate da parte dell'OI.

Il tema del presidio esercitato sulle singole azioni sembra, peraltro, affrontato in maniera abbastanza eterogenea dalle singole Città, in funzione delle diverse strutture di *governance* sintetizzate nelle tabelle già citate.

In maniera pressoché generalizzata si richiama, però, l'esigenza di occasioni di raccordo fra i diversi attori coinvolti nell'implementazione dell'Asse 3 del Programma.

In diversi casi (a titolo di esempio Firenze e Venezia) è stata evidenziata l'importanza di un raccordo periodico fra lo staff dell'OI e il referente di Asse al fine di assicurare un corretto presidio sull'avanzamento delle operazioni finanziate dall'Asse 3 del PON Metro e sostenere, con ciò, il raggiungimento dei target previsti.

In altri casi, in particolare laddove vi sia un maggiore decentramento anche a livello territoriale, il focus dell'attenzione si è spostato sul coordinamento operativo da assicurare all'interno dell'Asse (si prenda ad esempio, in questo caso, la Città di Genova).⁶ Tale meccanismo di presidio interno è stato talvolta formalizzato attraverso la definizione di un sistema *ad hoc*, come avviene a titolo di esempio a Venezia, dove le attività relative all'Asse 3 gestite e monitorate dalla Direzione Coesione Sociale del Comune sono coordinate attraverso una cabina di regia, uno staff di progetto per ogni operazione in corso e gruppi di lavoro su temi specifici con funzioni di coordinamento fra progetti che afferiscono al medesimo tema e di raccordo trasversale fra servizi e settori.

Per alcune Città metropolitane il confronto sul campo con i principali attori del Programma ha, inoltre, evidenziato un ruolo significativo dell'Assistenza tecnica, che solitamente è stato richiamato in quei contesti in cui si rilevano alcune criticità legate al ridotto personale a disposizione per la gestione delle progettualità del PON Metro.

prevista nell'Asse 4 è seguita dall'area tecnica, la responsabilità dell'attuazione e del buon esito degli interventi rimane comunque alla Direzione delle Politiche sociali (cfr. tabella 3.3).

⁶ Alla Direzione Politiche Sociali (a cui appartiene il referente dell'Asse 3) afferiscono, a partire dal 2019, i 9 ATS (Ambiti Territoriali Sociali) presenti sul territorio comunale, che prima del 2019 dipendevano dai Municipi. A livello di coordinamento operativo è prevista una riunione settimanale dei coordinatori degli ATS con la Direzione delle Politiche sociali, al fine di ricevere aggiornamenti su tutte le attività in corso, sia su PON Metro che su altri Programmi.

A fronte di una autovalutazione complessivamente positiva del sistema di *governance* messo in campo espressa dalle Città metropolitane, sembra opportuno segnalare alcune criticità emerse dal confronto con i principali soggetti coinvolti:

- Fenomeni di turnover nell'OI, che rendono più difficile il coordinamento e il presidio del Programma.
- Dotazione organica dedicata al PON Metro inferiore rispetto al fabbisogno, prioritariamente sotto il profilo quantitativo, ma in alcuni casi anche dal punto di vista delle competenze specifiche delle persone dedicate. I carichi di lavoro aggiuntivi che si sommano alle attività ordinarie risultano, dunque, un fattore critico. Problema, questo, che si è ulteriormente accentuato nell'attuale fase, quando le problematiche legate alla gestione del disagio si sono ulteriormente aggravate in conseguenza della pandemia di Covid-19, rendendo necessario un consistente impegno nella gestione dell'emergenza da parte delle Direzioni dei Comuni che solitamente rappresentano i beneficiari dell'Asse 3 del Programma.
- Capacità di comunicare quanto realizzato grazie al Programma, anche attraverso la presenza di figure dedicate.

In generale, il confronto con i principali attori del Programma sembra aver messo in luce alcune elementi, che sembra opportuno approfondire nella prospettiva della programmazione 2021-2027.

Pur nel pieno rispetto delle scelte organizzative interne alla singola Città Metropolitana, che rispecchiano le sue caratteristiche peculiari oltre che le scelte strategiche del Programma (anche in termini di concentrazione delle risorse su un numero limitato di interventi o, al contrario, su un'offerta più variegata e multiforme) sembra importante raccomandare per la prossima programmazione un forte presidio da parte degli OI, che non sempre appare pienamente raggiunto nel corso dell'attuale programmazione, almeno fino ad oggi.

Collegandosi al punto precedente, sembra possibile identificare due modelli, fra loro diversi, che sembrano però entrambi assicurare un buon livello di presidio in termini di contenuti, di avanzamento del PO, garantendo così la possibilità di intervenire tempestivamente nel caso si evidenziassero criticità:

- un raccordo diretto fra l'OI e un referente di Asse, che riesce e portare a sintesi le diverse esperienze messe in campo dal Programma attraverso le operazioni finanziate (ad esempio

Firenze, Genova, Venezia) consentendo un flusso semplificato delle comunicazioni tale da assicurare un aggiornamento costante sull'avanzamento del Programma;

- un coinvolgimento attivo dello staff OI nel coordinamento delle attività tecniche ed amministrative dei progetti, attraverso un costante raccordo diretto con i beneficiari (con riferimento alle diverse Azioni finanziate), come accade nel caso della Città di Roma.

Sembra inoltre utile prevedere una adeguata comunicazione, anche verso l'esterno, della *governance* del Programma, in una logica di massima trasparenza e di immediata individuazione dei referenti a cui rivolgersi. In questo senso, sarebbe utile prevedere una sezione *ad hoc* all'interno dei Piani Operativi delle Città metropolitane e all'interno del sito del PON Metro, sia con riferimento ai siti implementati autonomamente dalle singole Città che al sito del Programma a cura dell'AdG.

Tabella 3.2 – Articolazione del modello di governance del PON Città metropolitane nei diversi OI

CM	OI	Referente di Asse	Referente/i di Azione	Referenti di progetto (RIO, RUP, DEC, ecc.)	AT*	Note	N. progetti**
RS							
Bologna		✓		✓			10 (1)
Firenze	Servizio Ricerca Finanziamenti e PON Metro - Direzione Generale Comune di Firenze	✓					4 (3)
Genova	Direzione Sviluppo Economico, Progetti di Innovazione	✓		✓			4 (3)
Milano	Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani	✓		✓			10 (5)
Roma	Dipartimento Progetti di Sviluppo e Finanziamenti Europei - U.O. Coordinamento Progettazione e Programmazione Comunitaria.	✓		✓			12 (11)
Torino	Area sviluppo, Fondi Europei, Innovazione e Smart City	✓	✓	✓			4 (1)
Venezia	Settore Sviluppo economico, Politiche comunitarie e Processi Partecipativi	✓		✓			14 (8)
RT							
Cagliari	DG Servizio Pianificazione Strategica e Territoriale Politiche Comunitarie	✓		✓	✓		6 (5)
RMS							
Bari	Staff Autorità Urbana	✓		✓			17 (9)
Catania	Direzione Politiche Comunitarie e fondi strutturali	✓		✓	✓		6 (3)
Messina	Autorità Urbana	✓					4 (2)
Napoli	Unità di Attuazione delle Politiche di Coesione della Direzione Generale	✓		✓			12 (10)
Palermo	Direzione Generale Servizio Fondi Extracomunali			✓			15 (11)
Reggio Calabria	DG del Comune - Unità di Progetto Intersettoriale	✓		✓	✓		12 (7)

* L'AT è stata inserita all'interno della tabella solo laddove nel corso delle interviste/focus group i referenti delle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Programma ne avessero esplicitamente evidenziato la rilevanza in termini di ruolo svolto.

** nel computo sono stati inclusi anche i progetti finanziati a valere sull'Azione 3.3.1 (fra parentesi la numerosità al netto di questa Azione).

Tabella 3.3– I meccanismi di governance del PON Città metropolitane nei diversi OI

CM	Meccanismi di governance
RS	
Bologna	L'ufficio PON Metro che è a supporto dell'Organismo intermedio ha individuato un referente di Asse che funge da coordinamento delle attività (Referente dell'Asse 3, che fino a poco tempo fa coordinava anche l'Asse 4 (coordinamento tra i due Assi oggi non più in essere per lo sfasamento tra i tempi dell'Asse 4 e i tempi dell'Asse 3). Il forte accento agli investimenti sulla cultura come leva di inclusione sociale ha posto la necessità di creare un ulteriore livello per l'azione 3.3.1, un capoprogetto del sottoinsieme le "Scuole di Quartiere".
Firenze	Per la Città metropolitana di Firenze la struttura dell'OI prevede per ciascun Asse una struttura centrale sotto il coordinamento della dott.ssa Alessandra Barbieri, che ha il compito di monitorare l'andamento di tutto il PON Metro e l'allineamento degli Assi ai target del Programma e, con l'aiuto dell'AT, di supportare nella fase rendicontativa e di caricamento su Delfi. A questa struttura si affiancano i referenti specifici di Asse, con i quali vengono organizzati incontri periodici per verificare l'avanzamento del PO. Per l'Asse 3 il referente è anche RUP degli interventi previsti all'interno dell'Asse stesso. C'è poi il dirigente del servizio amministrativo, con cui ci si confronta rispetto alla rendicontazione, e nell'operatività il referente unico di Asse è affiancato dalle diverse Direzioni Operative (DO) settoriali, diffuse sul territorio nell'operatività. Sono le DO ad avere l'interfaccia diretta con i soggetti attuatori esterni.
Genova	Le attività realizzate e previste nell'ambito dell'Asse 3, relative complessivamente a 4 progetti (uno per ogni azione), sono gestite dalla Direzione Politiche Sociali, a cui appartiene il referente di Asse. Il RUP dei progetti è il Direttore delle Politiche Sociali, che viene coadiuvato da un Ufficio di Staff che comprende sia figure amministrative sia figure tecniche. Alla Direzione Politiche Sociali afferiscono, a partire dal 2019, gli ATS (Ambiti Territoriali Sociali) presenti sul territorio comunale, che sono complessivamente 9, e che prima del 2019 dipendevano dai Municipi. La Direzione Politiche Sociali comprende anche l'Ufficio cittadini senza territorio (UCST), i cui utenti vengono seguiti dagli assistenti sociali e, dopo aver accettato di seguire un percorso di uscita dal disagio, ricevono una residenza fittizia presso la sede dell'Ufficio. A livello di coordinamento operativo, è prevista una riunione settimanale dei coordinatori degli ATS con la Direzione delle Politiche sociali, al fine di ricevere aggiornamenti su tutte le attività in corso, sia su PON Metro che su altri Programmi.
Milano	Nella strutturazione della governance di PON Metro non si è ragionato per singoli Assi, ma per "macro-progetti": i 29 progetti previsti nel PO (relativi a tutti gli Assi, esclusa l'assistenza tecnica) confluiscono in 13 "macro-progetti", ognuno dei quali può comprendere progetti afferenti a diversi Assi. Un "macro-progetto" è assegnato a una Direzione specifica e sono gestiti dallo stesso RUP, anche se talvolta con il supporto di altre aree. Anche se la ristrutturazione degli appartamenti prevista nell'Asse 4 è seguita dall'area tecnica, la responsabilità dell'attuazione e del buon esito degli interventi rimane alla Direzione delle Politiche sociali. I "macro-progetti" che contengono i progetti dell'Asse 3 sono di responsabilità della Direzione delle Politiche Sociali Vi è la poi Direzione Specialistica Autorità di Gestione e Monitoraggio Piani, che opera trasversalmente ai diversi ambiti ed è indipendente dalle altre Direzioni. All'interno di questa Direzione è presente l'Unità Programmi Operativi Nazionali, Regionali e Patto per Milano, che garantisce che le diverse operazioni siano realizzate nel rispetto delle regole stabilite.
Roma	L'Organismo Intermedio del PON METRO di Roma Capitale è il Dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei. Il Direttore di direzione dello stesso Dipartimento è anche OI ed è stato identificato un referente per ciascun Asse, con l'unica eccezione dell'Asse 3 che ha 2 referenti. Per tutti, è stata fatta la scelta di avvalersi di professionalità tecniche (nel caso dell'Asse 3 assistenti sociali). I referenti di Asse hanno rapporti diretti con i beneficiari, divisi per Azioni, a tutti i livelli: contenuti degli interventi, livelli di avanzamento del lavoro attraverso la partecipazione a incontri periodici con i beneficiari dal punto di vista tecnico-operativo, supporto per la parte procedurale e documentale (ad esempio, per la predisposizione delle gare, i contratti, gli affidamenti), ecc.

CM	Meccanismi di governance
	<p>Il Dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei si occupa, oltre che dell'ammissione a finanziamento dei progetti iniziale, del monitoraggio dell'attuazione, di seguire la parte di rendicontazione e controllo delle procedure e della quantificazione e valorizzazione degli indicatori di output in funzione dei target previsti (in accordo con i Dipartimenti di Roma Capitale beneficiari). I referenti di Asse sono, quindi affiancati da un ufficio di monitoraggio e rendicontazione</p> <p>Beneficiari dei progetti dell'Asse 3 ad oggi sono invece due dipartimenti di Roma Capitale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dipartimento Comunicazione – Direzione Pari opportunità di Roma Capitale per l'Azione 3.1.1. • Dipartimento Politiche sociali di Roma Capitale per le Azioni 3.2.1 e 3.2.2. <p>Deve invece ancora partire l'Azione 3.3.1 con l'individuazione di progetti a regia, in cui beneficiari saranno organismi del Terzo settore da individuare in esito ad un avviso pubblico (sarà stipulata una sovvenzione mediante avviso pubblico).</p>
Torino	<p>C'è una struttura unica per tutto il PON e un responsabile unico per la rendicontazione, procedure di gestione e controllo. Per ogni asse del PON c'è un referente tecnico. Per l'asse 3 il referente è anche il responsabile di monitoraggio. Ci sono poi dei referenti per ogni misura/azione.</p>
Venezia	<p>Successivamente all'approvazione del piano operativo, nella fase di attuazione, l'organizzazione interna per i vari assi prevede una fase autorizzativa che parte dall'organismo intermedio. La direzione beneficiaria (il Sociale nel caso dell'Asse 3) tramite modulo chiede all'OI di selezionare l'operazione, compila i criteri e l'OI li analizza e approva la disposizione di avvio dell'operazione. A quel punto la direzione può procedere con l'attività di attuazione, dalla fase di contrattualizzazione fino all'impegno di spesa. Nel bilancio le risorse sono in gestione alla direzione beneficiaria. Tutta la fase viene validata tramite un parere dell'OI. Come struttura dell'OI nella fase iniziale abbiamo individuato dei referenti (project manager) che supportano i beneficiari nella fase di iter attuativo.</p> <p>Le attività relative all'Asse 3 del PON Metro sono gestite e monitorate dalla Direzione Coesione Sociale attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una cabina di regia, composta da Direttore, Dirigenti e responsabili di Servizio della Direzione, con compiti di indirizzo strategico, condivisione della programmazione, verifica periodica dello stato di attuazione dell'operazione e valutazione della progettualità. La Cabina di regia, a seconda delle necessità si riunisce una o due volte per trimestre e viene indetta dal Direttore; • uno staff di progetto per ogni operazione in corso di attuazione, composto dai referenti dei diversi servizi coinvolti nell'operazione e responsabile dell'attuazione degli interventi e delle attività previste, comprese quelle di monitoraggio e valutazione. Gli staff di progetto infatti sono composti da un RUP - Responsabile di Procedimento; un Referente tecnico di Progetto, un Referente amministrativo e un referente del Servizio Approvvigionamenti (solo su richiesta, se c'è necessità) e da un numero variabile di operatori. • dei Gruppi di Lavoro (nel 2018 sono stati formalizzati quelli di "Povertà abitativa" e "Percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate (Rom, Sinti e Caminanti)" e a breve ne verrà istituito uno anche per l'"Attivazione nuovi servizi in aree degradate".
RT	
Cagliari	<p>L'organismo intermedio è stato individuato nella figura del Direttore Generale, opera attraverso l'Unità di gestione costituita da:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un responsabile dell'UdG; - I responsabili di asse (insieme alla loro struttura) individuati nella figura del Dirigente responsabile del Servizio in cui ricadono le Azioni dell'Asse e supportato da un RIO (Responsabile Operazioni) che supportano l'organismo intermedio; - Soggetti di staff a supporto che fanno da intermediario tra i responsabili di asse e l'AdG, che si occupano di raccogliere i dati di monitoraggio e di seguire la rendicontazione.
RMS	

CM	Meccanismi di governance
Bari	La Giunta Comunale ha individuato nello Staff Autorità Urbana, l'Organismo Intermedio (OI) per l'esercizio delle funzioni delegate dall'Autorità di Gestione del PON. Nell'ambito dello Staff Autorità Urbana è previsto il P.O.S. attuazione PON METRO Asse 3- Asse 4 - Asse 5. Per ciascun Asse è individuato un referente, che per l'Asse 3 è il Dirigente di Ripartizione Servizi alla Persona. A ciascun progetto sono assegnati un RUP, i DEC e i referenti sociali, impegnati nell'area povertà, per convogliare una maggiore attenzione su ogni tipologia di servizio a seconda delle sue caratteristiche. I RUP si rapportano ai Dirigenti e tramite questi con i Responsabili degli Assi.
Catania	Oltre al Responsabile dell'OI, esistono 3 unità organizzative trasversali: 1. Unità di Gestione, Programmazione e Selezione, allocata presso la Direzione Politiche Comunitarie e fondi strutturali e coordinata da un Responsabile di P.O. 2. Unità di Controllo, Sorveglianza e Monitoraggio del Programma, allocata presso la Direzione Politiche Comunitarie e fondi strutturale coordinata da un Responsabile di P.O. 3. Unità di Gestione Finanziaria, allocata presso la Direzione Ragioneria Generale e coordinata dal Direttore della Direzione Ragioneria Generale. Con riguardo all'attuazione delle operazioni "a titolarità", in fase di selezione delle operazioni, i Beneficiari sono individuati nelle Direzioni competenti alla realizzazione degli interventi, che si avvalgono dei RUP. C'è quindi un referente per ogni Asse che è il Direttore della Direzione di riferimento, che nel caso dell'Asse 3 coincide con la Direzione "Famiglia e Politiche Sociali". Le azioni previste nel Piano Operativo del PON Metro 2014-2020 sono declinate in interventi per i quali è incaricato un Responsabile Unico del Procedimento (RUP). I RUP, nell'ambito delle proprie funzioni, svolgono tramite i RIO attività di monitoraggio e rendicontazione dei propri interventi (azioni). Infine, con deliberazione di G.M. n. 58 del 26.05.2015 di riorganizzazione e valorizzazione dell'ufficio Politiche Comunitarie, è stata costituita una Cabina di Regia al fine di costruire un sistema strutturato e sinergico di relazioni tra l'Ufficio Politiche Comunitarie, le Direzioni dell'Ente e l'Amministrazione in grado di mettere a sistema l'approccio metodologico fondato sull'integrazione, l'intersettorialità e l'attenzione al risultato e coordinare il processo di attuazione della strategia di sviluppo urbano sostenibile.
Messina	La governance del Programma è piuttosto semplice e prevede un referente di Asse, referenti di progetto e un esteso ricorso, per la realizzazione dei servizi, ad una società in house. Rispetto alla precedente gestione che prevedeva l'affidamento dei servizi alle cooperative, si è scelto di accentrare tale tipo di interventi nell'agenzia in house del comune (rif. https://www.messinasocialcity.it/) che è la struttura che segue tutti i servizi alla persona.
Napoli	Il PON Metro (unitamente al Patto per Napoli) ha rappresentato un momento di crescita per la macchina organizzativa del Comune di Napoli andando a consolidare i collegamenti tra i vari soggetti coinvolti nella sua attuazione. Data la carenza di personale, c'è molto dialogo e supporto reciproco. Vengono forniti anche supporto e consulenza ad altri uffici, per esempio nel lavoro di rendicontazione per alleviare il peso amministrativo degli uffici che devono essere dedicati maggiormente alla fase operativa.
Palermo	In affiancamento allo staff OI c'è un Ufficio di progettazione che cura la parte di ammissione al finanziamento sino all'aggiudicazione e fornisce supporto ai RUP per la fase esecutiva. Per avere informazioni sullo stato di avanzamento è opportuno fare riferimento ai singoli RUP
Reggio Calabria	L'Organismo Intermedio è il Comune di Reggio Calabria, nella figura del Direttore Generale del Comune. L'OI rappresenta l'interfaccia con l'Agenzia di coesione territoriale ed è responsabile del controllo delle attività relative al circuito finanziario e alla rendicontazione. Ogni asse ha un proprio referente, che nel caso dell'Asse 3 coincide con la figura del Dirigente del settore Welfare del Comune di Reggio Calabria. Il referente dell'Asse 3 è anche il Responsabile Unico del Procedimento per le azioni dell'Asse, ad eccezione dell'azione 3.1.1.e. (per la quale il ruolo di RUP è svolto da un'altra persona). Vi è inoltre una Posizione Organizzativa, che riguarda PON Metro nel suo complesso, e che ha la funzione di referente per l'attuazione e per il Sistema di Gestione e Controllo.

Nella definizione del disegno di valutazione della presente indagine è stata operata la scelta di non richiedere, a monte, la partecipazione di specifiche figure/ruoli, ma di attribuire ai referenti per la valutazione e ai referenti già contattati nell'ambito della precedente Indagine 1 volta alla quantificazione degli indicatori di risultato la facoltà di definire la mappa complessiva degli attori da coinvolgere, partendo dall'ipotesi che ciò potesse rappresentare già un risultato valutativo, nella logica di comprendere quali soggetti siano considerati indispensabili per poter ricostruire i meccanismi di attuazione e i risultati finora raggiunti dal Programma nei singoli territori.

L'effettivo coinvolgimento dei diversi ruoli istituzionali del Programma nell'ambito dell'indagine 2 ha evidenziato differenti gradi di coinvolgimento dei responsabili/staff dell'Organismo Intermedio, che in alcuni casi sembrano esercitare un maggiore grado di controllo e presidio sulle attività rispetto ad altri (cfr. tabella seguente).

Tabella 3.4 – Il coinvolgimento dei diversi attori del PON Città metropolitane nell'Indagine 2 per OI

Città Metropolitana	Referente per la valutazione	Referente/staff OI	Referente Asse 3	Beneficiari	Attuatori	Altri soggetti
RS						
Bologna			•		••••	
Firenze	•	••	•	•••		
Genova	•	•	•	•••••••	••	•
Milano	•		•			••
Roma		••	•	••••••		
Torino		•	•	•••		
Venezia	•	•	•	••		
RT						
Cagliari	•		•	••••••••		••
RMS						
Bari	•	•	•	•		
Catania	•	•	•	••		
Messina			•	•	•••	•
Napoli	•	•	•	•••••••	•••••••••	
Palermo	•			••		
Reggio Calabria		•				•

Focus on: Il ruolo del referente per la valutazione nella *governance* del PON Metro

Il Piano di Valutazione (PdV) del PON Città Metropolitane predisposto dall’Autorità di Gestione del Programma, approvato il 27 luglio 2016 e poi aggiornato a giugno 2019,⁷ prevede, sotto il profilo della *governance* del Piano stesso, la creazione, presso l’AdG, di una Struttura tecnica di presidio della valutazione volta ad assicurare un adeguato coordinamento delle attività e una opportuna diffusione dei risultati. Tale struttura opera in stretta collaborazione, oltre che con il NUVAP⁸, anche con le 14 Città metropolitane, Organismi Intermedi del Programma, che partecipano attivamente al disegno e all’implementazione del PdV attraverso un proprio rappresentante responsabile per le attività di valutazione, con l’obiettivo di formare una Rete dei Responsabili per la valutazione del Programma.

In 9 Città Metropolitane è stato nominato un referente per la valutazione del Programma come figura a sé stante, mentre per le altre 5 Città il ruolo di referente per la valutazione ricade sulla figura del responsabile dell’Organismo Intermedio, già coinvolto nell’Indagine 1 svolta dal valutatore ai fini della quantificazione degli indicatori di risultato previsti dal Programma.

Nel caso di coincidenza fra i ruoli, questo ha sempre comportato un coinvolgimento attivo anche nella presente indagine (cfr. Tabella 3.5), mentre nei casi in cui il referente per la valutazione fosse una persona diversa dal responsabile dell’OI, la partecipazione all’indagine si è verificata in meno della metà dei casi (solo nelle 4 città di Genova, Venezia, Catania e Palermo). Fatto che, ovviamente, rientra nella legittima scelta di delega da parte del referente della valutazione, ma che, cionondimeno, offre qualche spunto di riflessione già a partire dalla parte finale di questa programmazione ma, più ancora, in una prospettiva di più lungo periodo che interessi la programmazione 2021-2027.

Il Piano di Valutazione prevede, infatti, un contributo continuativo degli Organismi Intermedi all’intero processo di valutazione, sia per esprimere i propri fabbisogni valutativi, sia ai fini della definizione di specifiche attività valutative, fino all’esame e all’internalizzazione dei risultati della valutazione, attraverso un processo di apprendimento tipico della valutazione.

⁷ <http://www.ponmetro.it/home/programma/come-lavora/valutazione/>.

⁸ Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le Politiche di Coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Affinché ciò si realizzi, sembra utile che il referente per la valutazione abbia una conoscenza il più possibile esaustiva del Programma realizzato nella sua Città e, in questo senso, l'attribuzione di questo ruolo al referente dell'OI appare rispondere in maniera efficace a questa esigenza.⁹

Pur senza prescindere dalla piena libertà di scelta delle Città Metropolitane, sembra dunque opportuna una riflessione su questo ruolo per la prossima programmazione, per poter utilizzare al meglio le potenzialità della valutazione in una prospettiva di miglioramento *in itinere* delle scelte strategiche e dell'attuazione dei Piani Operativi in carico alle 14 Città Metropolitane.

Tabella 3.5 – Il ruolo dei referenti della valutazione nel PON Città metropolitane

Città Metropolitana	Figura a parte	Coincide con referente Organismo Intermedio	Coinvolgimento attivo del referente per la valutazione nell'indagine 2
RS			
Bologna	✓		
Firenze		✓	✓
Genova	✓		✓
Milano		✓	✓
Roma	✓		
Torino	✓		
Venezia	✓		✓
RT			
Cagliari		✓	✓
RMS			
Bari		✓	✓
Catania	✓		✓
Messina	✓		
Napoli		✓	✓
Palermo	✓		✓
Reggio Calabria	✓		

L'analisi dei meccanismi di *governance* adottati dalle diverse Città metropolitane non sembra, in definitiva, aver evidenziato la presenza di modelli di *governance* distintivi, quanto piuttosto una forte continuità con le storie e i contesti organizzativi delle singole Città, in linea con quanto avviene

⁹ Per quanto concerne, invece, il requisito di pregresse esperienze in materia di valutazione, sembra utile ricordare, in merito, che il Piano prevede l'attivazione di un piano formativo non solo a beneficio del personale interno dell'AdG del PON Metro, ma anche dei rappresentanti responsabili per le attività valutative delle 14 Città metropolitane in qualità di Organismi Intermedi, utile a creare un set di conoscenze di base in ambito valutativo.

sul piano dei contenuti, attraverso una forte contestualizzazione dell'Asse del 3 del PON Metro rispetto ai fabbisogni locali già nella fase programmatoria (cfr., in merito, par. 3.1.1).

3.3. L'attuazione del Programma

3.3.1. L'assegnazione delle risorse

7) *Nell'attuazione dell'Asse 3 del Programma a quali modalità di assegnazione delle risorse si è fatto riferimento? Si è fatto ricorso a forme di co-progettazione? Sono stati fatti affidamenti esterni attraverso bandi di gara o altre modalità?*

Nell'attuazione dell'Asse 3 del Programma, come sintetizzato nella tabella 3.6 che segue, **si è fatto prevalentemente ricorso ad affidamenti esterni tramite bandi di gara (in tutte le Città Metropolitane)** e, in misura decisamente inferiore, ad altre formule (affidamenti a società *in house*, mediante convenzioni o accordi quadro, tramite accreditamento¹⁰, ecc.).

In alcuni casi il totale del finanziamento del PON Metro è tutto messo a gara (a titolo di esempio, nella Città di Roma), mentre in altri casi (ad esempio Milano e Venezia) non c'è una modalità unica di assegnazione delle risorse, bensì per ciascun progetto, dopo aver definito le singole attività da svolgere, viene individuata la modalità più opportuna per realizzare l'intervento ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili (modalità di assegnazione delle risorse che può, peraltro, anche essere modificata nel corso dell'attuazione dell'intervento)¹¹.

¹⁰ Con riferimento a questa formula, Il Comune di Genova può contare su un'ampia rete di enti accreditati, ossia gestori esterni autorizzati che, per poter lavorare con il Comune, sono in possesso di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli autorizzativi richiesti dalla Regione e sono disponibili a percorsi di miglioramento attivati dal Comune. All'accreditamento ha fatto ricorso anche il Comune di Palermo, che però ha evidenziato che, se da un lato l'accreditamento consente di valorizzare le esperienze presenti sul territorio, migliorando il rapporto di collaborazione tra l'Amministrazione e gli enti del terzo settore, dall'altro si sono registrati diversi problemi nei controlli di secondo livello e nel riconoscimento delle procedure.

¹¹ A titolo di esempio, nel caso di Milano, per l'attivazione dell'Agenzia Sociale per la locazione Milano Abitare (progetto 3.1.1.b) si è beneficiato di una convenzione già in essere con Fondazione Welfare Ambrosiano, che è però scaduta a ottobre 2020, per cui è attualmente in corso la selezione di un nuovo operatore a cui affidare l'attività per i prossimi anni.

Tabella 3.6 – Le modalità di assegnazione delle risorse nel PON Città metropolitana

Città Metropolitana	Forme di co-progettazione	Bandi di gara/procedura aperta per l'affidamento di appalto di servizi	Altre formule	Specifica altre formule
RS				
Bologna		✓		
Firenze		✓		
Genova		✓	✓	Bandi che prevedono accordi quadro oppure mediante accreditamento
Milano	3.1.1	✓	✓	Convenzioni con Fondazioni
Roma		✓		
Torino	*	✓	✓	Affidamenti con procedura negoziata
Venezia		✓	✓	Affidamenti a società in house del Comune di Venezia e affidamenti diretti con procedura concorrenziale
RT				
Cagliari	3.2.1, 3.2.2	✓		
RMS				
Bari	3.1.1, 3.2.2	✓		
Catania		✓		
Messina		✓	✓	Convenzioni
Napoli		✓		
Palermo		✓	✓	Mediante accreditamento
Reggio Calabria		✓	✓	Mediante accreditamento

* Non è stato incluso il caso di Torino, dove lo strumento della co-progettazione non è stato utilizzato nelle azioni del PON Metro, ma la sperimentazione di progetti quali ad esempio TO Home sull'Azione 3.1.1 e Torino Social factory sull'Azione 3.3.1 ha dato modo di avviare un percorso di co-progettazione nell'ambito Piano di inclusione sociale della città.

Di particolare interesse, anche se non diffuso su larga scala, risulta il ricorso a forme di co-progettazione degli interventi ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo settore)¹², che ha riguardato complessivamente tre Organismi Intermedi (Bari, Cagliari e Milano), con riferimento a diverse Azioni del Programma.¹³

¹² L'art. 55 "Coinvolgimento degli enti del Terzo settore" stabilisce che: "La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.", mentre "La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2."

¹³ Nel caso di Milano la co-progettazione con il Terzo settore è prevista per un progetto in corso di avvio sull'Azione 3.1.1 (3.1.1c – Supporto abitativo e servizi per persone in condizione di emarginazione), mentre per le Città di Cagliari e di Bari il ricorso alla co-progettazione avviene su più larga scala. Nel primo caso la co-progettazione rappresenta un fattore chiave per l'attuazione degli

Al di là di una tendenza al coinvolgimento degli enti del terzo settore diffusa su larga scala, trasversalmente alle diverse Città metropolitane e alle differenti Azioni messe in campo grazie al PON Metro, che ha portato all'implementazione di forme di co-progettazione nella fase attuativa (richiamate, a titolo di esempio, dalle città di Genova, Roma¹⁴ e Torino), in alcuni casi si è fatto specifico ricorso anche alla **prassi della co-progettazione** così come normata dall'art. 55.

Tale norma prevede, infatti, che gli enti pubblici assicurino *“il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento”*, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità.

Partendo da un vero e proprio cambio di paradigma si sancisce, quindi, l'obbligo, in capo all'Amministrazione, di promuovere il coinvolgimento attivo del Terzo settore e, dall'altra parte, un diritto soggettivo del Terzo settore ad essere coinvolto, secondo una visione del welfare locale come prodotto di una sorta di “distretto produttivo del welfare” della città in cui tutti gli attori interessati esercitano un ruolo attivo. Tutto ciò deve essere fatto attraverso forme di evidenza pubblica e di coinvolgimento trasparente dei soggetti chiamati a lavorare a questo processo.

In generale la co-progettazione con il privato sociale, utilizzata sia per la definizione dei contenuti progettuali di dettaglio che per la loro conduzione, nella percezione degli attori coinvolti sta dando dei risultati positivi e presenta l'indubbio vantaggio di prestarsi ad una flessibilità decisamente maggiore rispetto ad un contratto prestazionale classico.

interventi realizzati a valere sulle Azioni 3.2.1 e 3.2.2 per le quali era necessario entrare in contatto con le realtà che già producevano servizi di prossimità, con l'intenzione di mettere a sistema e potenziare i servizi esistenti anche migliorando le componenti di gratuità esistenti. La co-progettazione è stata adottata, infatti, sia per l'Azione 3.2.1 (da gennaio 2020 un'associazione individuata in co-progettazione collabora al costante monitoraggio dell'iscrizione e della frequenza dei bambini RSC e fornisce loro supporto all'apprendimento) che con riferimento alle Unità di strada e all'accoglienza di bassa soglia nell'Azione 3.2.2. Nel caso di Bari si è fatto ricorso ad un avviso pubblico di co-progettazione (in conformità alla Delibera ANAC n. 32 del 20.01.2016) per un intervento a titolarità, quello delle Case di Comunità, per l'affidamento del servizio sperimentale di minima accoglienza residenziale e semiresidenziale a bassa soglia nella Città Metropolitana di Bari. Questa prassi si inserisce in un contesto più ampio, in cui sono state effettuate anche al di fuori del PON Metro delle sperimentazioni con avvisi pubblici per creare/attrarre offerta di servizi, con la previsione dell'erogazione di piccoli contributi ad enti del terzo settore, alle parrocchie, ecc. per realizzare interventi di co-progettazione che hanno consentito di entrare in relazione con partner, non istituzionali pubblici ma singole associazioni di volontariato o parrocchie, ecc., consentendo così alla Ripartizione “Servizi alla Persona” del Comune di Bari di diventare partner e di governare in parte l'offerta privata di servizi espressa da una molteplicità di partner privati.

¹⁴ Nel caso dei servizi per i senza dimora a valere sull'Azione 3.2.2, la Direzione Inclusione sociale del Dipartimento Politiche Sociali si è sempre avvalsa della capacità di rilevazione del fabbisogno espressa dagli organismi del terzo settore (iscritti fio.PSD) e ne ha accolto le proposte innovative, che però hanno potuto concretizzarsi solamente nell'esprimere sotto forma di avviso di gara la progettualità condivisa. Pur sussistendo, infatti, un approccio di stretta collaborazione con il terzo settore nel percorso di costruzione progettuale, questa non può ritenersi compatibile con i criteri descritti nell'art. 55 del D. Lgs. 117/17.

Grazie allo strumento della co-progettazione, nel rispetto della evidenza pubblica, è stato dunque possibile tessere relazioni con partner del terzo settore che hanno partecipato alla ingegnerizzazione dei servizi. La co-progettazione, più in generale, ha rappresentato la chiave di volta che ha permesso di passare da appalti talvolta con gare deserte al coinvolgimento del privato sociale che ha completato, nel rigoroso rispetto dell'evidenza pubblica, l'idea del pubblico, rendendo sostenibile l'azione. Nel processo di individuazione del contraente viene così data piena voce al terzo settore.

3.3.2. *Il monitoraggio e la valutazione degli interventi*

8) *È stato previsto un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati a livello interno di OI?*

Seppure con situazioni differenziate nelle diverse Città metropolitane, le forme di monitoraggio appaiono sostanzialmente riconducibili da un lato ad un monitoraggio in carico allo Staff dell'OI riferito principalmente allo stato di avanzamento della spesa, anche in funzione del raggiungimento dei target previsti all'interno del *performance framework*, dall'altro ad un monitoraggio interno sull'avanzamento dei singoli progetti che risulta solitamente in carico ai soggetti beneficiari, che presidiano contenuti e attività degli interventi messi in campo. Su quest'ultimo versante, ad eccezione di quei casi in cui tali attività sono state informatizzate andandosi ad integrare con sistemi preesistenti (è il caso dei Comune di Genova e, con riferimento all'Azione 3.2.2, di Roma), solitamente non si fa ricorso a piattaforme dedicate e strumenti strutturati che invece, come emerso dal confronto con i principali *stakeholder*, potrebbero risultare utili, anche in vista della prossima programmazione.

In alcuni contesti tale attività di monitoraggio passa anche attraverso la formalizzazione, all'interno del sistema di *governance* del Programma, di gruppi di lavoro dedicati.

Uno spunto di riflessione interessante riguarda il fatto che, soprattutto in alcune realtà, il PON Metro abbia insegnato alle strutture beneficiarie, poco avvezze alla gestione dei fondi strutturali, a valorizzare le attività di controllo e monitoraggio delle spese, di natura prettamente amministrativa, anche in chiave valutativa, non solo quindi in termini di controllo sulla correttezza dell'esecuzione della prestazione, ma anche di capacità di avanzamento delle attività nel loro complesso.

3.4. Gli elementi trasversali alle diverse Azioni

3.4.1. Il raggiungimento dei destinatari e l'intercettazione dei loro bisogni

Come sono stati intercettati i destinatari delle Azioni? Quali sono le criticità emerse nel raggiungere l'utenza? I servizi sono stati in grado di raggiungere i potenziali destinatari? Sono emerse necessità differenti (in termini di destinatari target e di contenuti) rispetto a quanto ipotizzato inizialmente nel testo del Programma e nelle Schede Progetto dei Piani Operativi?

Focalizzando l'attenzione sull'efficacia complessiva del Programma nel raggiungere i destinatari previsti ed intercettarne i bisogni, dal confronto con i principali attori coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi emerge che, anche se in alcuni casi si registra ancora un modesto livello di avanzamento del Programma sui territori, in generale le azioni messe in campo appaiono sostanzialmente in linea con quanto preventivato a livello di Programma e, su scala locale, all'interno delle schede progetto previste nei singoli Piani Operativi delle Città metropolitane, sia in termini di contenuti che di tipologia di destinatari target raggiunti.

Nel complesso, da un punto di vista qualitativo, ad oggi, **non si rilevano particolari criticità nel raggiungimento dei potenziali destinatari delle azioni previste** dai Piani Operativi e gli obiettivi in termini di target e di bisogno sono stati bene individuati (anche in virtù del fatto che in generale si tratta di una platea conosciuta nei suoi fabbisogni, vulnerabilità e prospettive), anche se occorre tenere conto di alcune differenze nelle modalità con cui vengono intercettati i destinatari delle diverse Azioni del Programma.

Le **maggiori difficoltà nel raggiungere l'utenza** appaiono, in linea generale, quelle riscontrate rispetto al target group delle **persone senza dimora** destinatarie degli interventi finanziati a valere **sull'Azione 3.2.2**. Nonostante in una certa quota di casi si tratti di persone che avevano fruito, già in precedenza, di altri servizi di bassa soglia, non si rivelano infrequenti né difficoltà nel trovarli né fenomeni di resistenza da parte di questo target, anche per ragioni diverse (clandestinità, dipendenze, isolamento, ecc.). In questo senso, un ruolo estremamente prezioso, in termini di aggancio di questa tipologia di utenza, è senz'altro svolto dagli operatori delle unità di strada e dalle varie forme, anche innovative, di presidi mobili sperimentate nell'ambito del PON Metro, ma anche dalla rete di volontari e associazioni del Terzo settore presenti sui territori.

Per quanto concerne l'**Azione 3.1.1**, si tratta nella maggioranza assoluta dei casi di **persone e nuclei già in carico ai Servizi sociali professionali del territorio. Per molti interventi (e territori) la presa**

in carico dei destinatari finali (e del relativo nucleo familiare) avviene proprio su segnalazione dei servizi sociali anziché su istanza dei destinatari finali, e questo limita evidentemente le difficoltà nell'intercettare l'utenza, che deve poi però aderire alle iniziative.

Per un numero più limitato di progetti/territori la scelta è stata, invece, quella di intercettare i destinatari attraverso avvisi e procedure ad evidenza pubblica ai quali le persone interessate rispondono presentando la propria candidatura. In questi casi una efficace intercettazione dei destinatari è stata solitamente assicurata anche fornendo specifico supporto ai potenziali destinatari per la compilazione della domanda, quando richiesto, attraverso i servizi comunali (sportelli, punti unici accesso, ecc.) o strutture esterne.

Si segnala, in particolare, che questa scelta è stata operata dalla Città di Reggio Calabria, per la quale l'intercettazione dei destinatari degli interventi attraverso i servizi sociali risulterebbe altrimenti estremamente difficile poiché i servizi sociali sul territorio hanno soltanto quattro punti di accesso (PUA) su un territorio estremamente esteso. Questa modalità è utilizzata, per una parte dei suoi interventi, anche dal Comune di Bari, che per rendere più immediato l'accesso ai servizi per i target più marginali ha anche sperimentato soluzioni nuove (il servizio di Unità di Contrasto della Povertà Estrema- UPE, finanziato dal PO FEAD, che si è configurato come snodo facilitatore di tutte le risorse della rete locale, in particolare di quelle socio-sanitarie, e adesso diventerà strutturale con i servizi di Pronto Intervento Sociale).

La progettualità chiave, nelle Città metropolitane in cui è stata avviata, risulta essere l'agenzia per la casa, che viene a configurarsi come punto di accesso unico per il disagio e la povertà abitativa, che governa il sistema di assegnazione delle case e opera attraverso forme di presa in carico multidimensionale (si rimanda, in merito, a titolo di esempio, all'esperienza dell'Agenzia per la Coesione Sociale di Venezia e alla relativa attivazione di sportelli, anche fisici dislocati sul territorio metropolitano)¹⁵.

Un discorso a parte, sempre nell'ambito dell'Azione 3.1.1, deve però essere fatto con riferimento allo specifico target delle donne vittime di violenza, che sono state intercettate in primo luogo grazie

¹⁵ L'Agenzia per la Coesione Sociale si pone come "punto di riferimento unico per il disagio abitativo e la povertà" con il compito di accogliere e gestire le domande dei cittadini attraverso punti di accesso per l'utenza dislocati in tutto il territorio comunale. L'Agenzia si articola in 5 sedi dislocate in 3 zone territoriali all'interno del territorio comunale: l'ACS1 per il territorio di Venezia Centro Storico, Isole ed Estuario: l'ACS2 per Marghera, Chirignago e Zelarino; l'ACS3 per Mestre e Favaro. In ognuna di queste il cittadino, a seconda della propria zona di residenza e delle sue esigenze specifiche, può accedere attraverso diverse modalità: sportello fisico ad accesso libero; sportello telefonico e segreteria H24; sportello specialistico di accesso per persone non autosufficienti o in perdita di autonomia.

ad una efficace azione di raccordo con i Centri anti violenza del territorio, che rappresentano solitamente il momento iniziale di contatto da parte della donna vittima di violenza, quando questa non sia indirizzata nelle strutture di accoglienza direttamente dalle forze dell'ordine e/o dalle strutture ospedaliere.

Per quanto concerne, infine, l'Azione 3.2.1, sembra utile segnalare come sia stato necessario ricorrere ad alcuni accorgimenti per il raggiungimento dei destinatari target, attraverso mappature *ad hoc* dei nuclei Rom Sinti e Caminanti effettivamente presenti nei campi e verifiche in collaborazione con i servizi anagrafici, la polizia municipale, gli educatori e gli assistenti sociali dei Comuni per accertare l'effettivo possesso dei requisiti per l'accesso alle misure finanziate (destinate dal PON Metro esclusivamente a nuclei RSC residenti nei campi ed intenzionati ad abbandonarli).

3.4.2. La presa in carico multidimensionale e i percorsi di accompagnamento

Come è stata intesa la "presa in carico multidimensionale" da parte dei Beneficiari delle risorse stanziare dalle Azioni del PON Metro? Con quali metodologie e strumenti? A seguito della presa in carico, è stato predisposto un progetto personalizzato per ciascun utente? Quali sono le fasi e gli elementi essenziali di tali progetti?

Sono stati realizzati i percorsi di accompagnamento? Quali ambiti toccano tali percorsi? (scuola, lavoro, sanità, ecc.)? Quali evidenze empiriche emergono - a seconda delle diverse modalità di presa in carico adottate - rispetto ai contenuti dei percorsi di accompagnamento? Esistono differenze significative - in termini di ricadute - rispetto alle diverse modalità di erogazione del servizio (rete con enti del terzo settore, rete interistituzionale, erogazione diretta, ecc.)?

La presa in carico multidimensionale e la definizione di un progetto personalizzato ritagliato sul singolo destinatario/utente dei servizi risulta trasversale a tutte le scelte strategiche finanziate a valere sull'Asse 3 del Programma, che risultano impennate proprio su risposte individualizzate e percorsi di accompagnamento che prendono in carico la persona nella sua globalità.

Il confronto con i beneficiari, gli attori e i principali *stakeholder* del Programma ha, infatti, confermato come proprio **la multidimensionalità della presa in carico e l'adozione di un approccio integrato** rappresentino uno degli **elementi di forza dell'Asse 3** del PON Città Metropolitane, unitamente alla progettazione di percorsi personalizzati, in maniera trasversale alle differenti Azioni finanziate.

Tale approccio risulta del tutto **coerente con le caratteristiche dei destinatari finali** che, a prescindere dalle differenze rispetto alle singole Azioni finanziate dal Programma (RSC, persone senza dimora, donne vittime di violenza, soggetti svantaggiati, famiglie senza lavoro, ecc.), si configura comunque come una utenza estremamente fragile, che necessita di interventi di supporto che afferiscono, per l'appunto, a più dimensioni di bisogno: abitativo, lavorativo, di inclusione, afferente alla sfera della salute e del benessere, all'inclusione scolastica e formativa dei minori presenti nel nucleo familiare, ecc.

Rimandando alla trattazione delle specificità riferite alle Azioni 3.1.1 (cfr. par. 3.5.1 e 3.5.2), 3.2.1 (cfr. par. 3.6.4) e 3.2.2 (cfr. par. 3.7.2), sembra però opportuno evidenziare in questa sede due elementi ampiamente trasversali agli interventi realizzati.

In primo luogo, l'adozione di questo tipo di approccio comporta, dal punto di vista organizzativo, la messa in campo di **équipe multiprofessionali che affiancano alla figura tradizionale degli assistenti sociali** educatori, psicologi, pedagogisti, mediatori culturali, tutor e operatori dell'accompagnamento al lavoro e, per specifici target group anche medici, operatori socio-assistenziali, ecc. per mettere a sistema tutti gli interventi da offrire ai destinatari finali.

Diversi sono i soggetti che si occupano della presa in carico ma sembra opportuno segnalare il ruolo centrale, laddove questa è stata istituita e risulta pienamente operativa, dell'Agenzia per la casa, che, insieme ai servizi sociali professionali territoriali, rappresenta il punto di snodo per la profilazione dell'utenza e la successiva definizione di percorsi costruiti *ad hoc*.

Altro elemento distintivo comune alla maggior parte degli interventi, con l'esclusione del target delle persone senza dimora, è rappresentato dalla **presa in carico del nucleo familiare nel suo complesso, anziché soltanto del singolo individuo**. La presa in carico multidimensionale avviene, quindi, in base alla misurazione del bisogno del gruppo familiare.

A seguito della presa in carico, viene quasi sempre predisposto un **progetto personalizzato per ciascun utente**,¹⁶ a patto che ci sia la disponibilità ad iniziare il percorso concordato da parte del destinatario finale, che deve condividere le finalità del percorso a lui/lei dedicato e aderirvi liberamente. Molto spesso tale accordo viene sancito attraverso la firma di un patto, che assume nomi diversi (patto di adesione, di responsabilità sociale, ecc.). Gli obiettivi – e i relativi percorsi individuati per raggiungerli – variano, ovviamente, in maniera sensibile in funzione della condizione

¹⁶ In affiancamento ai percorsi individuali, in alcuni casi, sono state previste anche attività laboratoriale e di gruppo, finalizzate a favorire la socializzazione e l'interazione.

di partenza della persona (e del suo nucleo familiare). Tale progetto personalizzato viene poi solitamente monitorato con cadenza periodica, per verificarne l'andamento e i risultati raggiunti *in itinere*.

I **percorsi di accompagnamento**, in larga misura erogati in rete fra le varie istituzioni locali e, soprattutto per quanto concerne le Azioni 3.2.1 e 3.2.2, con gli enti del terzo settore, tengono conto dei bisogni e dei fattori di vulnerabilità, ma anche delle risorse e delle potenzialità di ciascun nucleo familiare e dei suoi componenti, prendendo anche in esame il contesto in cui il destinatario vive, con l'obiettivo di identificare la presenza di eventuali reti di sostegno su cui il nucleo può fare affidamento (comunità, servizi territoriali, ecc.).

Seppure nella loro eterogeneità, tali percorsi di accompagnamento sono riconducibili, in maniera abbastanza trasversale, ai seguenti **ambiti**:

- **accompagnamento all'abitare**, finalizzato a supportare il nucleo nella ricerca dell'autonomia abitativa e nell'uscita dalla condizione di povertà abitativa, attraverso presa in carico individuale e progettazione personalizzata (colloqui per individuazione di criticità, mediazione di comunità e con il proprietario dell'immobile, sostegno nella ricerca di nuova collocazione abitativa, ecc.) e azioni integrate di informazione, orientamento, consulenza (es. educazione finanziaria, obblighi degli inquilini, procedure di sfratto, ecc.). L'accompagnamento ai cittadini nella ricerca delle abitazioni non riguarda solo l'ambito dell'edilizia pubblica (aiuto nella stesura delle domande di partecipazione al bando ERP e aiuto nella presentazione della documentazione per i ricorsi) ma anche il mercato privato, attraverso la consultazione dei siti web delle agenzie immobiliari e l'orientamento dei cittadini ai sindacati (unione inquilini), ecc.;
- **accompagnamento alla formazione e all'inclusione lavorativa degli adulti**, attraverso azioni integrate di informazione, orientamento, consulenza, presa in carico individuale dei destinatari ed inserimento in percorsi di formazione professionale, supporto alla collocazione-ricollocazione professionale e lavorativa; ricerca attiva di opportunità di lavoro, inserimento al lavoro tramite tirocini formativi e di inclusione, ecc.;
- **accompagnamento all'empowerment e all'inclusione sociale** dei destinatari finali. Questo tipo di accompagnamento, nel caso di persone disabili o con particolari fragilità si può tradurre anche in un percorso di accompagnamento all'autonomia rispetto alle spese e all'uso del denaro, all'utilizzo dei mezzi pubblici, alla gestione del tempo libero, ad

appuntamenti per visite sanitarie, ecc., con percorsi modulati in base alla gravità della disabilità e/o condizione di svantaggio e funzionali all'acquisizione della capacità di prendersi cura di sé;

- in presenza di minori nel nucleo familiare, oltre all'accompagnamento socio-educativo rivolto agli adulti, ritenuto fondamentale per rendere le persone il più possibile autonome, si rivela essenziale anche **l'accompagnamento all'inclusione scolastica e sociale dei minori** per favorirne l'integrazione a scuola;
- forme di **sostegno economico**.

Soprattutto con riferimento ai destinatari target degli interventi di bassa soglia promossi a valere sull'Azione 3.2.2 e dell'Azione 3.2.1 (ma non esclusivamente), l'accompagnamento può riguardare anche **l'ambito sanitario**, attraverso percorsi per il riconoscimento dell'invalidità o finalizzati all'accesso ad un servizio specialistico (ad esempio di igiene mentale) o all'accompagnamento dal medico di base per garantire una maggior tutela del cittadino.

Sempre nell'ambito dei percorsi di accompagnamento c'è, inoltre, un **forte impegno sul lavoro di comunità**, sulla creazione di un legame con il territorio e con il vicinato. In questo senso, un ruolo fondamentale nel percorso è quasi sempre rivestito dagli enti del terzo settore.

In definitiva, la progettazione personalizzata e a definizione di percorsi di accompagnamento multidimensionali, che toccano i diversi ambiti dell'esistenza dei destinatari finali, sembrano rappresentare uno degli elementi chiave della progettazione e dell'attuazione dell'Asse 3 del PON Città metropolitane.

Rispetto alla presa in carico si prevede una forte integrazione dal punto di vista degli utenti (presa in carico non solo del singolo destinatario ma anche del nucleo familiare in cui è inserito), una forte contestualizzazione rispetto al sistema dei servizi e degli attori presenti nei diversi territori e un approccio orientato alla multidimensionalità anche dal punto di vista delle figure messe in campo per rispondere a diversi bisogni delle persona, attraverso il ricorso, laddove possibile, ad équipe multidisciplinari.

Non sembrano, in questo senso, emergere "modelli alternativi", ma questo tipo di presa in carico appare poi dal punto di vista operativo più o meno radicata, nelle diverse Città, in funzione della diversa storia organizzativa, del diverso grado di maturità raggiunto su questi temi e, soprattutto, delle strutture concretamente disponibili da dedicare a tali attività. In questo senso, potrebbe

risultare utile l'organizzazione di gruppi di lavoro fra le diverse Città metropolitane, funzionali all'identificazione degli elementi "minimi" necessari per assicurare il successo di questo tipo di presa in carico, posta l'inopportunità di una "standardizzazione" delle procedure che non risulterebbe assolutamente coerente con la necessità di innestare questo approccio nuovo nelle specificità proprie dei singoli contesti.

3.4.3. Esiti dell'attuazione, fattori di successo e di criticità

L'attuazione delle Azioni sostenute dalle risorse del PON Metro ha migliorato la capacità di risposta rispetto alle esigenze dei destinatari? In particolare, sono stati implementati modelli organizzativi di presa in carico in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse territoriali (terzo settore, agenzie esistenti, ecc.)? Quali i fattori di successo e le criticità incontrati fino ad oggi?

L'attuazione delle Azioni sostenute dalle risorse del PON Metro ha migliorato la capacità di risposta rispetto alle esigenze dei destinatari, prevedendo percorsi di inclusione sociale ed *empowerment* dei destinatari finali, agendo con progetti ad elevato impatto sulle realtà locali e coinvolgendo soggetti del pubblico e del privato operanti sul territorio.

La capacità di risposta rispetto ai bisogni è migliorata sia in termini quantitativi, in quanto le risorse hanno consentito di ampliare la platea di utenti, sia in termini qualitativi, grazie alla possibilità di ampliare la gamma dei servizi offerti e sperimentare soluzioni innovative. In particolare, il PON Metro ha spesso consentito di definire progettualità meglio articolate, integrate e, quindi, caratterizzate da una visione più ampia e da una prospettiva futura più sostenibile.

In generale, trattandosi di un finanziamento di lungo periodo, questo ha certamente permesso di avere progettualità più lunghe e assicurare continuità agli interventi, anche attraverso la costruzione di reti fra soggetti diversi.

In alcuni casi il Programma ha anche consentito dei cambiamenti molto significativi, assicurando, nello specifico, un profondo rinnovamento del sistema dei servizi sociali del Comune attraverso una riorganizzazione di natura sistemica, come accaduto solitamente nei contesti in cui è stata avviata l'Agenzia per la casa, che si è rivelata uno strumento prezioso per ottimizzare la capacità di risposta pubblica rispetto alle esigenze dei cittadini e alla complessità delle problematiche espresse.

Fra i punti di forza segnalati dai principali attori del Programma sembra opportuno fare riferimento, in particolare, ai seguenti elementi:

- La metodologia multidimensionale messa in campo attraverso equippe multidisciplinari e la definizione di percorsi personalizzati che tengano conto delle fragilità e dei bisogni individuati, che hanno consentito di raggiungere complessivamente buoni risultati. In particolare, l'integrazione fra i percorsi finalizzati all'autonomia abitativa e quelli di accompagnamento socio-occupazionale, con la messa al centro del destinatario finale, rappresenta un fattore di successo da rafforzare per la prossima programmazione, attraverso azioni sempre più integrate fra loro sui singoli territori;
- La capacità di intervenire in maniera più tempestiva rispetto al passato, agendo anche in chiave preventiva prima che la condizioni di disagio si trasformi in vera e propria emergenza;
- Aver promosso processi di co-progettazione aperti al territorio.

Fra le criticità incontrate fino ad oggi sono, invece, state segnalate:

- Problemi di contesto, comuni a molte Città metropolitane, relativi alla mancanza di alloggi per i destinatari degli interventi di inclusione sociale finanziati dall'Asse 3 del Programma e alle resistenze, da parte dei proprietari privati, ad accettare come inquilini persone in condizioni di disagio. Per poter risolvere il problema sembrerebbe opportuno affiancare ad azioni di comunicazione e sensibilizzazione indirizzate ai proprietari anche concrete forme di garanzia per il proprietario dell'immobile a tutela del pagamento del canone di locazione (ad esempio, attraverso l'istituzione di fondi di garanzia *ad hoc* da parte dell'Amministrazione comunale e/o dei soggetti gestori del progetto);
- Ritardi nell'attivazione di servizi che richiedevano la disponibilità di immobili ristrutturati a valere sui finanziamenti dell'Asse 4 del Programma, causata dalla mancata riqualificazione delle strutture nei tempi previsti (cfr., per maggiori dettagli in merito, il par. 3.4.5)
- Lentezza dei tempi della Pubblica Amministrazione, che ha determinato ritardi nell'attuazione degli interventi e nella spesa, anche a causa di scarsità di risorse umane dedicate
- Criticità nelle tempistiche legate alle difficoltà di attuazione delle misure previste a causa della pandemia di Covid-19 e dei conseguenti periodi di lockdown
- Da ultimo, sembra il caso di evidenziare come proprio l'approccio integrato e multidimensionale che rappresenta uno degli elementi distintivi del Programma, se da un lato costituisce senza dubbio un elemento di forza, dall'altro implica inevitabilmente un

elevato livello di complessità che, soprattutto in contesti meno “maturi” sotto il profilo organizzativo e procedurale, può tradursi in tempistiche lunghe, oltre che comportare maggiori difficoltà sul piano del monitoraggio degli interventi.

3.4.4. Le sinergie con gli interventi dell’Asse 4 del Programma

La complementarietà tra i progetti dell’Asse 4 e quelli dell’Asse 3 prevista nei Piani Operativi delle Città Metropolitane ha trovato conferma attraverso le interviste svolte. **Quasi tutti gli interlocutori hanno infatti avvalorato la connessione tra i progetti dei due Assi e gran parte di loro ha segnalato importanti sinergie tra i diversi interventi.**

Le sinergie con l’Asse 4 hanno riguardato soprattutto i progetti dell’Azione 3.1.1 ma sono stati segnalati alcuni casi anche con riferimento alle Azioni 3.2.1 e 3.2.2.

In estrema sintesi, la sinergia si esplica nel fatto che le ristrutturazioni degli immobili realizzate attraverso l’Asse 4 consentono di creare unità alloggiative; le nuove unità consentono di ospitare, Attraverso gli interventi dell’Asse 3, persone in situazione di disagio abitativo.

Decisamente numerosi sono stati casi di sinergia tra i due Assi descritti durante le interviste. Ad esempio, durante **la definizione del Programma Operativo e degli interventi**, nel caso di Firenze “*i progetti dell’Asse 4 sono stati pensati per rispondere ai bisogni della fascia di soggetti che sono in carico ai servizi sociali ma non possono richiedere un alloggio ERP*”; nel caso di Milano “*i progetti dell’Asse 4 sono stati previsti come contenitori delle attività da realizzare nell’ambito dell’Asse 3*”.

Durante **l’attuazione** degli interventi, vi sono stati casi, come ad esempio quello di Torino, in cui i primi nuclei familiari destinatari di un intervento dell’Asse 3 sono stati assegnati a un immobile di housing sociale ristrutturato attraverso l’Asse 4. Oltre che le ristrutturazioni la sinergia ha riguardato anche gli arredi. Ad esempio, a Venezia, “*una casa arredata nell’ambito di un intervento a valere sull’Asse 4 è stata destinata già dal 2018 ad accogliere in cohousing ex detenute in attesa di trovare un alloggio più stabile e altre case che sono state ristrutturate (sempre nell’ambito dell’Asse 4) verranno arredate e saranno destinate a persone in condizione di fragilità abitativa*”

Particolarmente rilevanti risultano inoltre gli interventi dell’Asse 4 per **la riqualificazione e il recupero di alloggi di edilizia pubblica o di beni confiscati**, in particolare nelle Città del Mezzogiorno, i quali vengono destinati ad accoglienza temporanea o transizione abitativa di nuclei familiari in condizione di emergenza abitativa (Asse 3). Questa sinergia dovrebbe anche consentire,

come è il caso di Catania, di sperimentare modelli innovativi sociali e abitativi destinati a target specifici.

Tuttavia, non tutti gli interventi previsti come “sinergici” hanno avuto un esito positivo, principalmente a causa dei **tempi necessari per le ristrutturazioni realizzate nell’Asse 4, che spesso si sono allungati più del previsto, generando ritardi anche sui progetti dell’Asse 3.**

Tra gli elementi che hanno impedito una piena sinergia figurano anche **le procedure amministrative**, che secondo alcuni dei referenti degli OI intervistati **risultano eccessivamente complesse**, soprattutto in relazione alle norme per gli interventi in ambito edilizio. Anche quando non comportano ritardi, le procedure complesse rendono comunque difficile lo sviluppo “sincronizzato” dei diversi interventi.

Inoltre, il fatto che i due Assi vengano gestiti da dipartimenti / direzioni diversi all’interno dell’ente, come accaduto a Roma e a Venezia può ostacolare la comunicazione tra le persone afferenti ai diversi dipartimenti e la condivisione degli obiettivi dei progetti, rendendo difficoltosa la sincronizzazione degli obiettivi stessi e delle tempistiche dei diversi interventi. Si sottolinea però che, seppur con qualche difficoltà iniziale, entrambe le CM hanno affrontato queste problematiche con esito positivo, attraverso il dialogo e confronti frequenti.

In sintesi, la sinergia tra gli interventi dell’Asse 4 e dell’Asse 3 prevista in fase di programmazione è stata confermata, sia pure con diverse criticità, durante l’attuazione dei progetti: le ristrutturazioni e gli adeguamenti degli immobili sono infatti funzionali alla creazione di alloggi in cui ospitare soggetti o nuclei familiari in situazione di emergenza abitativa.

La principale difficoltà riscontrata, e che in qualche caso ha ostacolato la buona riuscita degli interventi “complementari”, deriva da ritardi nel completamento delle ristrutturazioni che hanno determinato ritardi anche nell’inclusione abitativa dei destinatari degli interventi dell’Asse 3.

Altre criticità sono attribuibili, da un lato, alla complessità delle procedure in ambito edilizio e, dall’altro, al fatto che i due Assi generalmente vengano gestiti da dipartimenti all’interno dell’ente: trattasi di due fattori che, anche se non generano ritardi significativi, rendono difficile la sincronizzazione degli interventi.

3.5. Azione 3.1.1 – Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa

L’Azione 3.1.1 del PON Metro rientra nella Priorità 9i - L’inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità e *sostiene la realizzazione di interventi multi-dimensionali e integrati d’inclusione attiva strutturati secondo il paradigma “Housing First” e rivolti ad individui e nuclei familiari con l’attivazione di un percorso per l’inserimento lavorativo, sociale, educativo e sanitario dedicato al superamento progressivo delle cause della povertà abitativa e la contestuale attivazione di un percorso di accompagnamento all’abitare*¹⁷. Tra le diverse azioni dell’Asse 3 del PON Metro, la 3.1.1 è quella che concentra la maggior parte degli interventi, con 46 progetti previsti e 26 avviati¹⁸. Risulta significativo anche il numero delle persone prese in carico, che meno di un anno fa, ossia a fine 2019, aveva raggiunto le 8.000 unità¹⁹.

A fine dello scorso anno, nonostante lo stadio di avanzamento dei progetti fosse ancora modesto, era stato possibile quantificare gli indicatori di risultato previsti dal Programma²⁰, che sono risultati soddisfacenti con riferimento all’uscita dal disagio abitativo da parte dei destinatari ma più deboli per quanto riguarda il miglioramento della loro situazione nel mondo del lavoro. Questa asimmetria tra i due risultati del resto rispecchia le attività realizzate nell’ambito dei progetti, che per la loro stessa natura sono focalizzati sull’inclusione abitativa, talvolta anche con carattere emergenziale. Il sostegno sul fronte occupazionale rientra invece nella gamma di servizi di accompagnamento all’autonomia. In seguito al risultato modesto per il relativo indicatore è possibile ipotizzare che, fino a tutto il 2018, le Città non avessero ancora avuto modo di dedicare attenzione sufficiente alle diverse sfaccettature della presa in carico e dell’accompagnamento dei destinatari verso la completa autonomia.

Nei paragrafi successivi si presenta un’analisi qualitativa delle principali modalità di implementazione degli interventi avviati nell’ambito dell’Azione 3.1.1.

¹⁷ Cfr PON Città metropolitane, Versione 6.0 del 07.09.2020

¹⁸ Nel mese di ottobre 2020

¹⁹ Al 31.12.2019; Fonte: RAA 2019

²⁰ Gli indicatori di risultato quantificati riguardano i destinatari che avevano concluso la partecipazione al progetto nel 2018 e che un anno dopo, ossia nel 2019, avevano visto un miglioramento della loro situazione. Per misurare l’inclusione abitativa il relativo indicatore fa riferimento all’uscita dal disagio abitativo mentre per quanto concerne la situazione lavorativa il relativo indicatore fa riferimento alla conclusione con esito positivo di un percorso di ricerca di un’occupazione e/o l’acquisizione di una qualifica.

Tabella 3.7 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.1.1 *

Città Metropolitana	Progetti nel PO	Denominazione
RS		
Bologna	✓	<ul style="list-style-type: none"> • BO3.1.1a Titolo progetto Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa
Firenze	✓	<ul style="list-style-type: none"> • FI3.1.1a Agenzia sociale per la casa (1. progetto F.A.S.E. (Firenze: abitare solidale per l’empowerment di comunità), servizio di accompagnamento e sostegno all’abitare; 2. supporto informatico alle azioni progettuali • FI3.1.1b Progetto S.A.T. - Contributi economici di sostegno all’abitare • FI3.1.1c Progetto S.A.T. Servizi socio-abitativi temporanei di “seconda soglia” a bassa intensità assistenziale
Genova	✓	<ul style="list-style-type: none"> • GE3.1.1.a Misure per famiglie con fragilità economiche e sociali in condizioni di disagio abitativo
Milano	✓	<ul style="list-style-type: none"> • MI3.1.1.a Abitare in Borgo - Accompagnamento sociale ad un modello abitativo comunitario e condiviso • MI3.1.1.b Agenzia Sociale per la Locazione Metropolitana • MI3.1.1.c Supporto Abitativo e Servizi per Persone in Condizione di Emarginazione - Servizi alle persone • MI3.1.1.d Abitazioni per Persone con Disabilità e in Disagio Economico - Servizi alle persone
Roma	✓	<ul style="list-style-type: none"> • RM3.1.1.a1 Accoglienza alle donne vittima di violenza – Casa internazionale dei diritti umani delle donne • RM3.1.1.a2 Accoglienza alle donne vittima di violenza – Casa rifugio Colasanti e Lopez • RM3.1.1.a3 Accoglienza alle donne vittima di violenza – Casa per la semiautonomia • RM3.1.1.a4 Accoglienza alle donne vittima di violenza • RM3.1.1.b Servizi innovativi per l’abitare a supporto del piano di riorganizzazione della residenzialità • RM3.1.1.c Ufficio Housing • RM3.1.1.d Rete sociale dei Municipi
Torino	✓	<ul style="list-style-type: none"> • TO.3.1.1.a TO home, verso casa
Venezia	✓	<ul style="list-style-type: none"> • VE3.1.1.a Agenzia per la coesione sociale • VE3.1.1.c Alloggi con servizi di assistenza collettivi • VE3.1.1.d Progetto Altobello • VE3.1.1.e Interventi per persone e nuclei in condizione di fragilità abitativa
RT		
Cagliari	✓	<ul style="list-style-type: none"> • CA 3.1.1 Agenzia sociale per la casa
RMS		
Bari	✓	<ul style="list-style-type: none"> • BA3.1.1.a Agenzia della Casa • BA3.1.1.b Habitare • BA3.1.1.c Casa delle Culture • BA3.1.1.e Case di Comunità

Città Metropolitana	Progetti nel PO	Denominazione
Catania	✓	<ul style="list-style-type: none"> CT3.1.1.a HABITO (Agenzia per la Casa)
Messina	✓	<ul style="list-style-type: none"> ME3.1.1.a Percorsi Sperimentali di Accompagnamento all’Abitare e Risanamento Urbano
Napoli	✓	<ul style="list-style-type: none"> NA3.1.1.a Attivazione Agenzia Sociale per la casa NA3.1.1.b Percorsi di autonomia guidata NA3.1.1.c Comunità a Spazi condivisi NA3.1.1.d A.B.I.T.A.R.E (Accedere al Bisogno Individuale Tramite l’Abitare Responsabile ed Esigibile) in Fiorinda NA3.1.1.e Semi(di)Autonomia NA3.1.1.f Percorsi Autonomia Guidata Adulti - Salute Mentale
Palermo	✓	<ul style="list-style-type: none"> PA3.1.1.a Agenzia Sociale per la Casa – Sub intervento snodo per l’inclusione sociale PA3.1.1.b Agenzia Sociale per la Casa – sub-intervento: Poli per soggetti con disabilità PA3.1.1.c Agenzia Sociale per la Casa Sub-Intervento: Protezione sociale, accompagnamento all’autonomia abitativa PA3.1.1.d Strutture residenziali diurne per disabili adulti PA3.1.1.f Servizi residenziali per donne vittime di violenza PA3.1.1.g Accompagnamento autonomia abitativa PA3.1.1.h Servizi residenziali per donne vittime di violenza PA3.1.1.i Antenna Arcobaleno – Servizi di accoglienza e protezione per l’inclusione sociale delle persone LGBTQI
Reggio Calabria	✓	<ul style="list-style-type: none"> 3.1.1.a – Servizi e strumenti a sostegno del disagio abitativo 3.1.1.b – Servizi innovativi di supporto all’abitare 3.1.1.c – Sperimentazione di un sistema di servizi di accoglienza e integrazione per soggetti destinatari di interventi "Dopo di Noi" in Catona 3.1.1.e Realizzazione dell’Agenzia Sociale per la Casa

* I progetti avviati sono evidenziati in grassetto; per Napoli lo stato di avanzamento è stato desunto dai dati di monitoraggio ricevuti dall’AdG e relativi al 22.07.2020

3.5.1. Gli approcci adottati e i risultati raggiunti

Quali approcci sono stati prioritariamente utilizzati e hanno avuto i migliori risultati dal punto di vista dei due risultati attesi (stabilizzazione della situazione abitativa e sociale / soluzione dei problemi determinanti lo stato di disagio)? Attraverso quali progettualità sono stati messi in campo fino ad oggi?

In virtù di un quadro composito di condizioni di disagio relativo al target di utenza destinatario, gli interventi ideati nell’ambito dell’Azione 3.1.1 hanno prioritariamente previsto l’utilizzo di un

approccio integrato nella costruzione di percorsi di inclusione attiva ed *empowerment* dei destinatari finali, in linea con quanto prescritto a livello di Programma per i progetti che rientrano in questa specifica azione.

Questo approccio parte dalla consapevolezza che le cause e gli effetti della condizione di povertà abitativa non si esauriscono nel solo ambito dell'alloggio, ma derivano (le cause) e si riversano (gli effetti) nell'intero ambito di vita di una persona, investendo le sfere lavorativa, sociale, psicologica, familiare. L'approccio integrato utilizzato nell'ambito degli interventi dell'Azione 3.1.1 si è quindi esplicitato nella formulazione di soluzioni atte a fornire una **risposta composita** in grado *in primis* di soddisfare i bisogni immediati dei destinatari (quali la sistemazione in un alloggio sicuro), e parallelamente di attivare un percorso di accompagnamento e di inclusione attiva che, una volta superata la condizione di emergenza abitativa, possa poi accompagnare gli utenti verso l'acquisizione di una piena e durevole autonomia.

In questo senso la progettualità maggiormente diffusa – anche a livello previsionale - risulta essere l'**Agenzia Sociale per la Casa** che, quantomeno a livello progettuale, parte dalla lettura della condizione di disagio abitativo e prevede interventi in grado di intervenire su più fronti in modo da favorire, a tendere, l'effettiva risoluzione e l'uscita da tale disagio.

Allo stesso tempo, l'**approccio integrato** ha portato a prevedere, nell'ideazione degli interventi, l'ampliamento della gamma di prestazioni promosse nell'ambito dell'Azione, che superano il puro sostegno al reddito includendo, ad esempio, l'accompagnamento verso l'autonomia abitativa, i percorsi di inclusione lavorativa, la formazione per l'acquisizione di competenze genitoriali, ecc.

Tale **integrazione** è stata ideata talvolta prevedendo la **realizzazione di più progetti nell'ambito della stessa Azione 3.1.1 tra loro interconnessi**, che messi insieme costituiscono un percorso di accompagnamento scandito in più fasi (come nei casi ad esempio di Firenze, Palermo e Roma). In altre circostanze l'**approccio integrato avviene nell'ambito di uno stesso progetto, che prevede più interventi che consentano di mettere a sistema la gamma di servizi** attivi a livello locale, prevedendo l'erogazione di prestazioni coordinate (come emerso ad esempio nei casi di Bari, Catania e Genova), anche attraverso connessioni con realtà associative e del terzo settore attive sul territorio.

Nell'ambito dell'Azione 3.1.1 i progetti sono caratterizzati anche da un **approccio personalizzato**, prevedendo la formulazione di misure che tengano conto delle caratteristiche e delle vulnerabilità dei destinatari, siano essi singoli soggetti o nuclei familiari.

In alcuni casi è stata, infine, focalizzata l'attenzione verso un **approccio preventivo** degli interventi ideati, in modo da anticipare situazioni di disagio prima che esse diventino una vera emergenza: nel caso di Torino ad esempio, sono state promosse misure a carattere preventivo attraverso azioni di sostegno all'abitare destinate non solo ai nuclei che hanno già perso l'abitazione, ma anche quelli a rischio di perdita della sicurezza abitativa (rischio di sfratto, o avvio già in atto della procedura di sfratto).

Emerge, quindi, un quadro composito di approcci adottati in cui ricorre in maniera costante la centralità del destinatario e dei suoi specifici fabbisogni (noti *ex ante* o intercettati *in itinere*) rispetto ai quali viene costruito un intervento tendenzialmente molto personalizzato.

In relazione ai risultati, alla luce dello stato di avanzamento ancora modesto dei progetti in molte Città risulta prematuro parlare in via definitiva di raggiungimento dei risultati attesi, in quanto l'effettiva stabilizzazione ed uscita dal disagio non sono ancora di fatto emerse a pieno quale esito dei progetti.

Tuttavia, a fine 2019, gli indicatori di risultato previsti dal Programma evidenziano, per i soli progetti con destinatari che avevano concluso la partecipazione all'intervento nel 2018, complessivamente un buon successo in relazione all'autonomia abitativa. Appare invece sicuramente più debole, rispetto al target, il contributo del PON Metro al miglioramento della situazione lavorativa dei destinatari.

Tabella 3.8 – I risultati raggiunti nell’Azione 3.1.1 al 31.12.2019

Indicatore	Target	Risultato al 31.12.2019		
		Totale	F	M
IR11 - Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell’intervento (CI17 Altre persone svantaggiate)	90%	67%	64%	73%
IR12 - Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell’intervento (CI12 Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro)	85%	75%	76%	74%
IR13 - Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell’intervento il percorso di ricerca di un’occupazione e/o acquisizione di una qualifica (CI17 Altre persone svantaggiate)	33%	11%	15%	5%
IR14 - Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell’intervento il percorso di ricerca di un’occupazione e/o acquisizione di una qualifica (CI12 Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro)	33%	3%	5%	0%

Al di là dei risultati quantitativi relativi all’uscita dal disagio da parte dei destinatari, anche la percezione degli intervistati rispetto all’efficacia degli approcci adottati in termini di risposta ai fabbisogni dei destinatari finali è positiva. Dalle interviste svolte sono emerse diverse opinioni favorevoli rispetto al contributo del PON Metro verso un cambio di paradigma nei servizi offerti (avviato nella progettazione degli interventi ed esternatosi, di riflesso, nella loro attuazione): da un lato si è verificato un salto nell’approccio al disagio abitativo (ad esempio emerso con chiarezza per la Città di Venezia), passando da una semplice assegnazione di un alloggio ad un **approccio olistico e integrato** che pone al centro il benessere della persona; dall’altro, e parallelamente, l’approccio generalmente utilizzato ha previsto l’abbandono di misure di sostegno puramente passive ed assistenzialistiche, favorendo la sperimentazione di azioni di **accompagnamento attivo** all’abitare e all’inclusione sociale dei soggetti fragili, dando vita a soluzioni che sappiano coniugare la mera *assistenza* alla promozione della vera *autonomia* delle persone.

In sintesi, gli interventi ideati nell’ambito dell’Azione 3.1.1, anche se focalizzati sull’inclusione abitativa delle persone in condizione di disagio, hanno lo scopo di rispondere alle diverse sfaccettature di questa condizione, che investe tutte le sfere della vita oltre a quella prettamente abitativa. È stato quindi prioritariamente previsto un approccio integrato che, intervenendo su più fronti, promuovesse l’effettiva risoluzione e l’uscita dalla condizione di disagio. Tale integrazione è stata ideata secondo due modalità: la realizzazione di più progetti tra loro interconnessi, che messi insieme costituiscono un percorso di accompagnamento scandito in più fasi), oppure la definizione

di un solo progetto costituito da più interventi che mettono a sistema la gamma di servizi, prevedendo l'erogazione di prestazioni coordinate.

I progetti sono caratterizzati anche da un approccio personalizzato, che tiene conto delle caratteristiche e delle vulnerabilità specifiche di ciascun destinatario (o ciascun nucleo familiare). In alcuni casi è stato adottato anche un approccio preventivo, in modo da anticipare situazioni di disagio prima che esse diventino una vera emergenza, ad esempio attraverso azioni mirate a soggetti che rischiano di perdere la sicurezza abitativa (rischio di sfratto).

In relazione ai risultati anche se l'avanzamento ancora modesto di molti progetti non consente di misurare appieno l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi, sulla base degli indicatori di risultato a fine 2019 (che riguardano i soli progetti con destinatari che avevano concluso la partecipazione all'intervento nel 2018), si rileva un esito sostanzialmente positivo in relazione all'autonomia abitativa dei destinatari, ma più debole sul fronte del miglioramento della loro situazione lavorativa. Anche dalle interviste svolte emerge una percezione sostanzialmente positiva da parte degli interlocutori rispetto all'efficacia degli approcci adottati. Secondo diversi interlocutori il PON Metro ha consentito anche un "salto" nell'approccio al disagio abitativo, passando da una semplice assegnazione di un alloggio ad un approccio integrato che pone al centro il benessere complessivo della persona.

3.5.2. Le tipologie di servizio e i risultati raggiunti

Quali tipologie di servizio sono state prioritariamente utilizzate e hanno avuto i migliori risultati?

In virtù degli approcci prevalenti adottati nella costruzione di percorsi di inclusione attiva che caratterizzano l'Azione 3.1.1 (descritti al paragrafo precedente), i servizi di contrasto alla povertà abitativa prioritariamente utilizzati, secondo quanto riferito in occasione delle interviste svolte, sono i servizi di **accoglienza abitativa** e/o di **inserimento in alloggi**, previsti in tutte le 14 Città metropolitane anche se non ancora attivati in modo uniforme tra queste.

Accanto a tali servizi, sono stati diffusamente previsti anche **servizi di accompagnamento all'autonomia abitativa**. Questi servizi sono finalizzati a supportare i destinatari nell'acquisizione dell'autonomia e nella successiva stabilizzazione, nonché a promuovere un *empowerment* generale delle persone con fragilità. Essi generalmente hanno finalità educative e possono riguardare diverse sfere di apprendimento, relative non solo all'abitare (con attività educative per il mantenimento dell'abitazione, la gestione del denaro, ecc.), ma anche ad esempio all'ambito lavorativo (con

supporto alla stesura del curriculum, facilitazione dei contatti con i centri per l'impiego) e familiare (per il recupero delle competenze genitoriali).

Si sottolinea che i servizi di accompagnamento all'autonomia abitativa sopra esemplificati variano sensibilmente da Città a Città, in ragione delle loro scelte programmatiche, dei bisogni specifici e ricorrenti dei destinatari, nonché delle caratteristiche dei territori. Non è quindi possibile individuare modelli specifici e standardizzabili.

Accanto ai servizi maggiormente diffusi sopra citati, in diverse Città Metropolitane sono stati previsti **servizi di accompagnamento *ad hoc* per target particolarmente vulnerabili**, in particolare persone disabili o con gravi difficoltà motorie e donne vittime di violenza. I servizi per le **persone disabili**, come nel caso della Città di Venezia prevedono percorsi modulati in base alla gravità della disabilità (prevedendo supporto e orientamento rispetto ad ambiti quali ad esempio il corretto uso del denaro, l'utilizzo dei mezzi pubblici, la gestione del tempo libero), oppure la fornitura di ausili medico-sanitari specifici individuati per ciascuna disabilità (come nel caso della Città di Reggio Calabria²¹). Per quanto concerne le **donne vittime di violenza**, sono stati attivati servizi di accoglienza specifici (è il caso ad esempio delle Città di Napoli e Roma) volti *in primis* a mettere in sicurezza la persona, offrirle adeguata tutela (anche per eventuali figli minori) e prevedendo poi servizi di sostegno più ampi, che possano supportare le donne che hanno subito violenze innanzitutto da un punto di vista psicologico e successivamente attraverso un processo di emancipazione che possa condurle verso un'autonomia personale, economica e lavorativa.

Una ulteriore modalità di sostegno all'abitare consiste nell'**erogazione di contributi economici** (previsti in 8 Città su 14), finalizzati a pagare l'affitto o parte dell'appartamento e/o le eventuali utenze.

Rispetto al raggiungimento dei risultati, generalmente gli intervistati non hanno fornito riscontri puntuali, in virtù del fatto che le progettualità sono tuttora in corso e risulta quindi difficile distinguere quali tipologie di servizio utilizzate abbiano dato risultati migliori. A tale proposito, si segnala che gli indicatori di risultato del Programma non prevedono alcuna disaggregazione secondo il tipo di servizio erogato.

L'inserimento abitativo previsto a diversi livelli nelle varie Città, laddove già attuato, **rappresenta un primo step nel processo di uscita dalla condizione di disagio** e consente allo stesso tempo di

²¹ Il servizio, inserito nell'ambito del progetto RC 3.1.1.b, non è ancora attivo ma ne è previsto l'avvio ad inizio 2021.

avviare, con tutti i membri del nucleo familiare coinvolto, un percorso che mette in luce le diverse determinanti dello stato di disagio e che, di conseguenza, consente di attivare interventi coordinati su più fronti (che a seconda dell'esigenze, come già descritto, possono espletarsi ad esempio in supporto alla ricerca lavoro, assistenza sanitaria, ecc.).

Rispetto a tali servizi, se da un lato non sono state evidenziate in occasione delle interviste particolari situazioni di crisi a seguito dell'inserimento abitativo, una criticità emersa con chiarezza per 4 Città su 14²² è quella di una carenza di alloggi in cui collocare i destinatari degli interventi, elemento che a tendere potrebbe minare la portata degli interventi in termini di copertura dell'intero target di destinatari che vivono in condizione di disagio. Si tratta di un fenomeno che, nella lettura data dagli intervistati, potrebbe anche essere riconducibile alla mancanza di incentivi e adeguata informazione nei confronti dei proprietari delle abitazioni.

In sintesi, le interviste realizzate hanno evidenziato che i servizi di contrasto alla povertà abitativa prioritariamente utilizzati sono quelli di accoglienza e/o di inserimento in alloggi, previsti in tutte le 14 Città metropolitane anche se non ancora attivati in modo uniforme in tutti i territori. Accanto a questi servizi sono stati previsti in maniera diffusa anche servizi di accompagnamento all'autonomia abitativa, diversificati da Città a Città in base ai bisogni dei destinatari e alle caratteristiche del territorio. Alcune città hanno previsto anche servizi di accompagnamento *ad hoc* per target particolarmente vulnerabili, quali i disabili e le donne vittime di violenza. Una ulteriore modalità di sostegno all'abitare, prevista in 8 Città su 14, consiste nell'erogazione di contributi economici a supporto del pagamento dell'affitto e/o delle utenze.

L'inserimento abitativo, che rappresenta un primo *step* nel processo di uscita dalla condizione di disagio, in alcuni casi (4 Città su 14) è reso difficoltoso dalla carenza di alloggi in cui collocare i destinatari degli interventi. Questa carenza deriverebbe sia da una scarsa presenza di immobili disponibili sia da una scarsa propensione dei proprietari delle abitazioni ad affittarli a condizioni accessibili per le persone in situazione di disagio.

²² Nello specifico per le Città di Bologna, Cagliari, Firenze e Venezia.

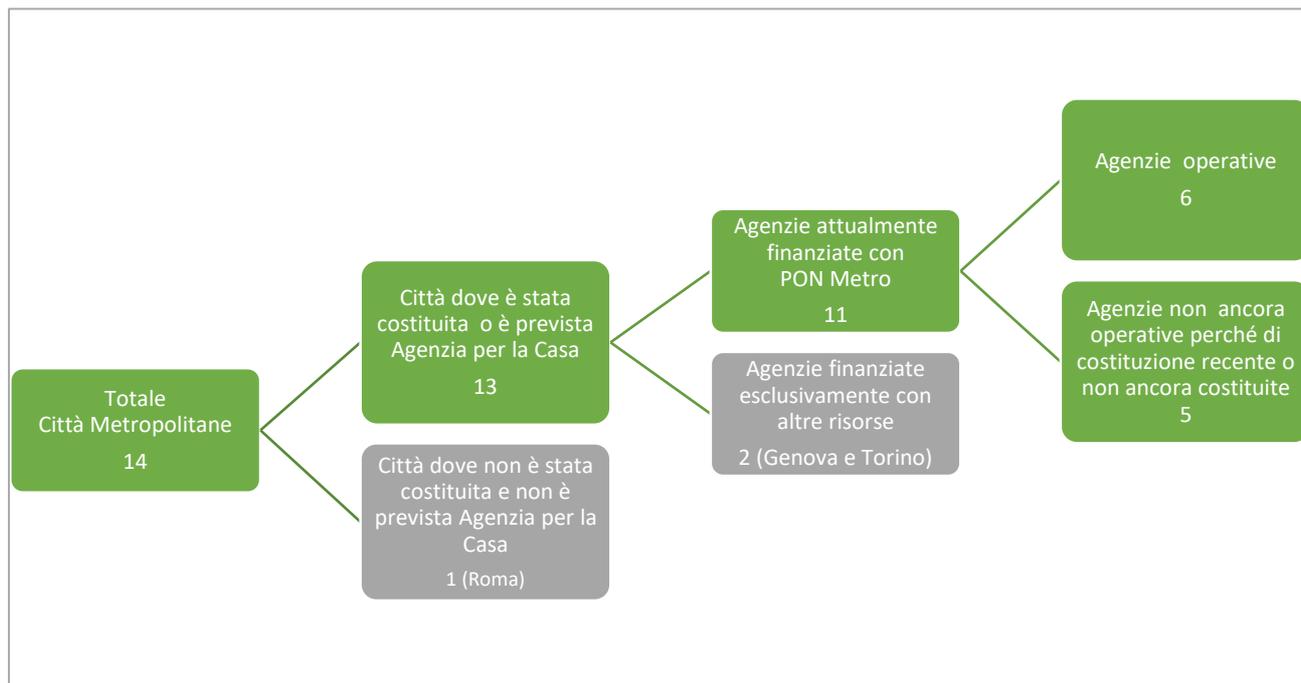
3.5.3. L'Agencia per la Casa

L'Agencia per la Casa rappresenta uno strumento di contrasto al disagio abitativo? Dove è stata costituita, quali risorse (di varia natura) è stata in grado di attivare? Quali sono i fattori che ne hanno tardato o rinviato l'avvio?

L'Agencia per la Casa risulta essere presente - oppure prevista nel breve termine - nella quasi totalità delle Città Metropolitane: l'unica eccezione è costituita da Roma dove era stato scelto, in fase programmatoria, di costituire un Ufficio Housing a supporto di nuove modalità di accoglienza invece di una vera e propria Agencia, per ridurre gli oneri finanziari legati alla sua costituzione, ma successivamente l'assenza di un indirizzo politico forte in questa direzione ha fatto venire meno l'opportunità di avviare un ragionamento sull'abitare trasversale a tutta la cittadinanza, prevedendo esclusivamente interventi sull'abitare a valere sulle singole Azioni e con riferimento a specifici target group.

Le Agenzie sono **prevalentemente finanziate attraverso risorse del PON Metro**, anche se talvolta, come nel caso di Milano, vedono il contributo anche di risorse provenienti da altre fonti di finanziamento. Soltanto a Genova e a Torino le Agenzie per la Casa operano esclusivamente con risorse "extra PON Metro".

Figura 3.3 - Numero e situazione delle Agenzie per la Casa nelle Città Metropolitane



Fonte: elaborazione del valutatore su esiti delle interviste e sui Piani Operativi

Più puntualmente, l’Agenzia per la Casa risulta essere operativa poco più della metà delle 11 Città Metropolitane dove attualmente è finanziata, anche se in via non esclusiva, con le risorse del PON Metro²³ e soltanto in un caso (Bologna) non viene considerata del tutto efficace nel contrasto al disagio abitativo. Questa modesta efficacia è tuttavia da attribuire al contesto locale, che è caratterizzato da una scarsità di alloggi disponibili a prezzi adeguati al target dell’Agenzia.

In tutti gli altri casi gli interlocutori hanno invece **confermato l’utilità dell’Agenzia per l’inserimento abitativo, in particolare nelle Città dove essa è presente già da alcuni anni ed è ormai un “punto di riferimento” per la soluzione delle difficoltà abitative in quanto, oltre ad accogliere e gestire le domande, consente di rilevare i bisogni dei singoli utenti e di attivare forme di intervento mirate, con percorsi personalizzati e talvolta anche con prese in carico multidimensionali.**

Nelle aree dove l’Agenzia è operativa sono emersi anche alcuni aspetti critici. Questi si collegano in parte alla scarsa disponibilità di alloggi, come del resto già segnalato in un caso sopra citato, e in

²³ L’Agenzia risulta operativa a Bologna, Milano, Venezia, Cagliari, Catania e Napoli.

parte alle competenze degli operatori, le quali non sono ancora del tutto sufficienti per rispondere alle esigenze degli utenti e devono quindi essere ulteriormente sviluppate.

Vi sono poi le Città Metropolitane dove le agenzie per la Casa non risultano operative²⁴, vuoi perché la loro costituzione è particolarmente recente, vuoi perché non sono ancora state costituite.

In base a quanto segnalato dagli interlocutori, questi ritardi sono da attribuirsi ad alcuni fattori principali, in particolare:

- cambiamenti organizzativi nell'Amministrazione che hanno comportato una significativa riconfigurazione del progetto originale (il progetto rivisto è attualmente in attesa di approvazione);
- lungaggini di carattere amministrativo / gestionale che derivano ad esempio mancanza di personale all'interno dell'Amministrazione, oppure ritardi nella pubblicazione di bandi;
- tempi di ristrutturazione dell'immobile da destinare all'Agenzia che si sono rivelati più lunghi del previsto in quanto si tratta di immobile confiscato.

In sintesi, l'Agenzia per la Casa è presente (oppure prevista) in tutte le Città Metropolitane tranne Roma. Laddove essa è finanziata con le risorse di PON Metro e risulta già operativa (sei città), viene generalmente considerata uno strumento decisamente utile per non soltanto per l'inserimento abitativo ma anche per l'attivazione di forme di intervento personalizzate. Come già evidenziato in precedenza gli eventuali ostacoli alla sua efficacia sono riconducibili prevalentemente alla mancanza di alloggi disponibili per l'alloggio delle persone in situazione di disagio abitativo.

Nelle città dove le agenzie per la Casa non risultano ancora operative, i ritardi nella loro costituzione derivano da tre fattori principali: rimodulazione del progetto originale; ritardi nelle procedure interne all'ente dovute sostanzialmente alla mancanza di personale da dedicare all'attività; tempi di ristrutturazione dell'immobile da destinare all'Agenzia più lunghi del previsto.

²⁴ Firenze, Bari, Messina, Palermo, Reggio Calabria.

3.5.4. Le modalità di erogazione dei servizi

Quali modalità erogative hanno reso maggiormente fluido ed efficace il processo di implementazione dei vari interventi previsti nell'ambito della presa in carico multidimensionale? (dirette pubbliche, in convenzione, dirette del privato sociale, ecc.)

La scelta di prediligere, per gli interventi di presa in carico multidimensionale previsti nell'ambito dell'Azione 3.1.1, modalità erogative di affidamento a terzi attraverso procedure di gara o manifestazioni di interesse risulta, per lo stato di attuazione corrente, generalmente efficace nelle diverse Città Metropolitane, nella misura in cui non sono state riferite particolari criticità in merito in occasione delle interviste svolte²⁵.

L'efficacia dell'affidamento a terzi è stata riconosciuta generalmente efficace in virtù dell'esperienza specifica offerta dai soggetti affidatari (solitamente enti del terzo settore) nell'implementazione degli interventi, in particolare in termini di conoscenza di metodi e strumenti e capacità di mettere in atto risposte tempestive ed efficaci ai fabbisogni dei gruppi target. Al riguardo è interessante notare come, spesso, i soggetti affidatari facciano parte di reti territoriali già attive o siano parte di altre progettualità con gli OI a valere su altri programmi comunitari.

La scelta prevalente degli Organismi Intermedi è quindi quella di mantenere un ruolo di presidio sulle progettualità implementando interventi a titolarità. Nel caso specifico della Città di Messina si è scelto di affidare la gestione di tutti i servizi ad una società *in-house*²⁶, che si è poi occupata a sua volta della pubblicazione di specifiche procedure di gara; al riguardo il parere dei referenti dell'Azione è positivo rispetto all'efficacia di questa modalità, poiché ha attribuito la gestione dei servizi ad operatori di particolare esperienza nel settore.

È emerso con una buona ricorrenza (in 7 casi su 14) un giudizio favorevole dei referenti per l'Azione 3.1.1 in merito al coinvolgimento e alla collaborazione delle realtà dell'associazionismo e del terzo settore attuati, attraverso le attività messe in campo, dai soggetti gestori degli interventi. Tale connessione si è dimostrata, da un lato, favorita dalla possibilità di implementare progettualità di medio-lungo termine che danno l'opportunità di costruire delle reti con le realtà impegnate sul territorio (come espressamente emerso nel caso della Città di Napoli), e, dall'altro, ha rappresentato uno snodo cruciale per l'erogazione dei servizi in virtù del ruolo spesso ricoperto da tali soggetti di

²⁵ Eventuali ritardi nell'attuazione dell'Azione non sono stati specificatamente ricondotti alla scelta della modalità erogativa.

²⁶ Messina Social City.

“termometro” dei bisogni emergenti e di contatto iniziale con le persone in condizione di disagio (come menzionato nei casi delle Città di Palermo e Roma).

Il coinvolgimento di diversi attori nell’ambito dell’erogazione della presa in carico è anche in linea con la multidimensionalità della presa in carico stessa che prevede il coinvolgimento di un’équipe multi-professionale (generalmente composta da pedagogisti, psicologici, educatori, tutor, assistenti sociali e operatori di varia natura per i percorsi di accompagnamento).

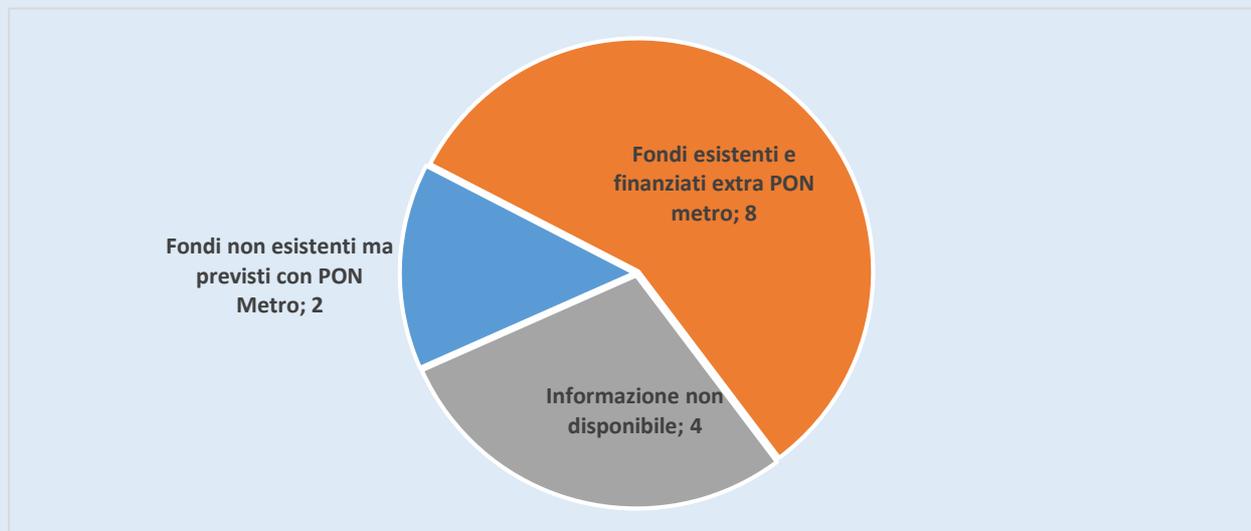
In sintesi, per gli interventi dell’Azione 3.1.1 l’affidamento a terzi attraverso procedure di gara o manifestazioni di interesse risulta essere la modalità prevalentemente adottata dalle Città metropolitane per l’erogazione del servizio. Poiché durante le interviste non sono state segnalate particolari criticità in merito, questa modalità può essere considerata efficace.

Nella fase di attuazione dei progetti, la collaborazione con le realtà dell’associazionismo e del terzo settore è con una buona ricorrenza (in 7 casi su 14) considerata positiva. La collaborazione infatti consente di costruire reti con le realtà impegnate sul territorio rappresenta uno snodo cruciale per l’erogazione dei servizi, in virtù del ruolo spesso ricoperto da tali soggetti di “termometro” dei bisogni emergenti e di contatto iniziale con le persone in condizione di disagio.

3.5.5. *Box. 3.2 – I fondi per la morosità incolpevole*

Le informazioni disponibili²⁷ indicano che sono poche (soltanto 2 su 10) le Città Metropolitane che non dispongono di fondi per la morosità incolpevole e prevedono di attivarli attraverso PON-Metro; la stragrande maggioranza delle Città (8 su 10) segnala invece di essere in possesso delle risorse necessarie per far fronte al problema della morosità e di erogarle regolarmente. Tali risorse sono in larga prevalenza di fonte regionale mentre con minor frequenza provengono dal Bilancio Comunale; molto raramente derivano da fondi nazionali (in quest'ultimo caso la distribuzione ai Comuni viene effettuata dalla Regione).

Figura 3.4 – Ripartizione delle Città Metropolitane secondo la presenza di fondi per la morosità



Fonte: elaborazione del valutatore su esiti delle interviste e sui Piani Operativi

I contributi per sanare la morosità incolpevole vengono concessi prevalentemente in seguito a domande presentate dai potenziali beneficiari attraverso la partecipazione a bandi pubblici, anche a sportello. Tuttavia, con certa frequenza le risorse stanziare non vengono “consumate” del tutto, a causa dei requisiti di accesso al contributo che, a detta degli intervistati, sono troppo stringenti e consentono a pochi beneficiari di ricevere il sostegno. In qualche caso è stata inoltre segnalata una scarsa partecipazione ai bandi, in quanto la loro pubblicazione non è adeguatamente divulgata.

²⁷ Per quattro Città Metropolitane non è stato possibile rilevare le informazioni circa i fondi per la morosità poiché le interviste erano state realizzate prima della decisione di indagare su questo aspetto. Inoltre, i Programmi Operativi di queste città non contengono informazioni sul tema.

3.5.6. In quale misura si è manifestato l'effetto di stabilizzazione?

In quale misura si è manifestato l'effetto di stabilizzazione?

Nell'analisi e valutazione dell'effetto di stabilizzazione dei progetti finanziati a valere sull'Azione 3.1.1 è d'obbligo tener conto del fatto che le informazioni e i dati disponibili non consentono di misurare l'evoluzione, nel medio e lungo termine, della situazione abitativa dei destinatari degli interventi.

Tuttavia, sulla base della percezione delle persone intervistate, e anche tenendo conto del fatto che alcune di loro non si sono espresse sul tema in quanto hanno ritenuto che non vi siano elementi sufficienti per osservare l'effetto degli interventi, **è possibile ipotizzare che i casi di stabilizzazione dei destinatari delle azioni siano più frequenti rispetto ai casi di ricaduta in una situazione di disagio.**

A tale proposito, si ritiene opportuno richiamare in questa sede gli indicatori di risultato citati in precedenza (paragrafo 3.5.1) i quali appaiono sostanzialmente positivi in relazione all'uscita dal disagio abitativo a un anno dalla conclusione della partecipazione all'intervento. Si sottolinea che questi indicatori evidenziano una situazione di breve termine, e non consentono di valutare l'evoluzione nell'arco di un periodo più lungo.

Fondamentali per la stabilizzazione, intesa come il consolidamento dell'uscita dalla situazione di disagio abitativo, risultano essere, oltre alla soluzione alloggiativa in sé, l'accompagnamento e i servizi di assistenza erogati durante l'intervento, che contribuiscono in particolar modo allo sviluppo dell'autonomia.

Va però detto – sempre secondo la percezione degli interlocutori - che la stabilizzazione non è immediata, e in alcuni casi è resa più difficoltosa da resistenze da parte dei proprietari degli alloggi, diffidenti rispetto all'accoglienza di persone con situazioni socio-economiche particolarmente fragili.

Vi sarebbero inoltre particolari criticità in relazione alla stabilizzazione delle donne vittime di violenza, che hanno maggiori difficoltà rispetto ad altre tipologie di utenti nel raggiungere una piena autonomia. Per loro, trovare lavoro risulta essere un processo complicato, a causa di un livello culturale generalmente basso (e, quando straniere, anche a causa di difficoltà legate alla lingua).

In sintesi, sulla base della percezione delle persone intervistate è possibile ipotizzare che i casi di stabilizzazione, intesa come il consolidamento nel tempo dell'uscita dalla situazione di disagio abitativo da parte dei destinatari degli interventi, siano più frequenti rispetto ai casi di ricaduta in una situazione di disagio.

Questi ipotesi del resto rispecchia quanto evidenziato dagli indicatori di risultato del Programma, i quali, nonostante riguardino la situazione dei destinatari dopo un periodo piuttosto breve (a un anno dalla conclusione dell'intervento), appaiono sostanzialmente positivi.

Va però sottolineato – secondo la percezione degli interlocutori - che vera e propria stabilizzazione la stabilizzazione non è immediata, e in alcuni casi è resa più difficoltosa dalle già menzionate resistenze da parte dei proprietari degli alloggi. Essa risulta inoltre particolarmente difficile nel caso delle donne vittime di violenza, che hanno maggiori difficoltà rispetto ad altre tipologie di utenti nel raggiungere una piena autonomia.

3.5.7. In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?

In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?

Così come segnalato nella risposta alla domanda valutativa precedente relativa all'effetto di stabilizzazione (paragrafo 3.5.5), anche in relazione al tessuto urbano mancano gli elementi per poter misurare in modo oggettivo l'eventuale miglioramento generato dai progetti realizzati. Ancora una volta, dunque, per cercare di capire il fenomeno è necessario basarsi esclusivamente su quanto percepito o osservato dai soggetti intervistati.

Dagli esiti dei colloqui svolti emerge comunque che i progetti dell'Azione 3.1.1 avrebbero un effetto positivo sul tessuto urbano dell'area su cui agiscono, anche se questo non è facilmente visibile.

Occorre inoltre tener conto del fatto che l'entità degli interventi, in termini di numero di destinatari coinvolti in rapporto alla popolazione dell'area, è generalmente modesta. Di conseguenza, l'eventuale impatto sul tessuto urbano non può che essere anch'esso contenuto.

Tra i fattori che favorirebbero il miglioramento del tessuto urbano appare particolarmente rilevante²⁸ il lavoro delle associazioni ed operatori del sociale: attraverso lo sviluppo di programmi

²⁸ Segnalazioni in questo ambito di sono avute dagli interlocutori di Torino, Firenze, Venezia e Bari.

di animazione sul territorio e la realizzazione di eventi e iniziative, agiscono da collante con il tessuto urbano, evitando inoltre “ghettizzazioni” delle persone più vulnerabili.

Vi è poi un progetto della Città Metropolitana di Messina che già nei suoi obiettivi prevede un importante impatto sul territorio grazie alla riqualificazione di un’area urbana in seguito allo smantellamento di una “baraccopoli” che al momento ospita circa 130 famiglie, le quali saranno inserite in altri tipi di alloggi.

In sintesi, nonostante non sia possibile misurare gli effetti dei progetti sul tessuto urbano in modo oggettivo, secondo le persone intervistate gli interventi avrebbero comunque un effetto positivo – seppur contenuto e non facilmente visibile - sul tessuto urbano dell’area su cui agiscono, anche se questo non è facilmente visibile.

Per il miglioramento del tessuto urbano appare particolarmente rilevante l’attività di “animazione” del territorio svolta dalle associazioni ed operatori del sociale attraverso eventi e iniziative, che funzionano da “collante” con il tessuto urbano.

3.5.8. Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?

Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?

L’insieme delle interviste svolte ha evidenziato che **in tutte le Città Metropolitane le attività previste con i progetti a valere su questa azione risultano complementari a quelle realizzate con altri fondi**. Come già evidenziato al paragrafo 3.1.2, **prevale largamente l’integrazione con il PON Inclusione**. Nelle Città delle Regioni Sviluppate appare rilevante anche l’integrazione con risorse regionali e comunali, mentre ciò non sembra avvenire nelle città delle altre aree.

La complementarietà con fondi diversi da quelli sopra citati sembra avere luogo soltanto in casi sporadici; nello specifico sono stati citati il Fondo Nazionale di contrasto alla Povertà, il POR FSE, il PO FEAD e il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Secondo quanto segnalato da diversi interlocutori, il fatto di poter utilizzare linee di finanziamento diverse in maniera complementare genera un duplice beneficio: da un lato, consente di meglio strutturare i servizi erogati, anche ampliandone il target e il raggio d’azione; dall’altro, rende possibile una prospettiva di maggiore durata nel tempo.

In sintesi, in tutte le Città Metropolitane le attività previste con i progetti a valere su sull'azione 3.1.1 risultano complementari a quelle realizzate con altri fondi, prevalentemente con le risorse del PON Inclusione.

Secondo quanto segnalato da diversi interlocutori, la complementarità tra i fondi genera un duplice beneficio: da un lato, consente di meglio strutturare i servizi erogati, anche ampliandone il target e il raggio d'azione; dall'altro, rende possibile una prospettiva di maggiore durata nel tempo.

3.6. Azione 3.2.1 – Percorsi di accompagnamento alla casa per comunità emarginate

Prima di entrare nel merito dei processi e dei risultati raggiunti attraverso i percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate sembra opportuna una premessa, relativa sia alla copertura che al grado di avanzamento dei progetti finanziati a valere sull'Azione 3.2.1 del PON Città metropolitane, inserita nell'ambito della Priorità di Investimento 9ii - L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom.

Sul primo versante, è importante sottolineare che si tratta di una misura inserita all'interno del Programma da un numero di Città metropolitane più ridotto rispetto alle altre Azioni del PON, in coerenza con i fabbisogni specifici dei singoli territori e con le scelte programmatiche effettuate in una logica di integrazione con le altre risorse disponibili a livello locale: gli OI che hanno previsto l'attivazione di progetti sull'Azione 3.2.1 destinata ai Rom, Sinti e Caminanti (RSC) sono in tutto otto, afferenti sia alle Regioni Meno Sviluppate (Catania, Napoli, Palermo e Reggio Calabria), sia a quelle in transizione (Cagliari), sia alle Regioni Sviluppate (Genova, Roma e Venezia). In alcuni casi, però, tutti riferiti alle RMS, le progettualità previste non sono state ancora attivate (come accade a Catania, Napoli, Palermo e Reggio Calabria) e in alcuni casi il confronto con gli Organismi Intermedi ha evidenziato che saranno probabilmente oggetto di rimodulazione (Palermo)²⁹ o saranno eliminate dal Programma (Reggio Calabria)³⁰.

²⁹ L'unico progetto previsto - 3.2.1.a Reti per l'inclusione socio lavorativa di Rom, Sinti e camminanti - è attualmente in *stand-by*, in attesa dell'approvazione di merito da parte del Comune di Palermo della progettazione dell'attività formativa presentata da un soggetto esterno a cui è stato affidato l'incarico o, in alternativa, della definizione delle eventuali modifiche necessarie ai fini dell'approvazione.

³⁰ Si ritiene più opportuno, per le comunità emarginate come i RSC concentrarsi sulle azioni di integrazione, più necessarie rispetto alla risoluzione del disagio abitativo, a valere quindi su altre risorse disponibili.

Sul secondo versante, si tratta, nel complesso, di progetti ancora ad un modesto stadio di avanzamento: anche laddove le attività sono avviate, sono in alcuni casi ad uno stadio molto iniziale (come per Genova)³¹ e, anche quando avviate da qualche tempo, il numero di destinatari che hanno già concluso le attività (per i quali è possibile, quindi, una valutazione dei risultati) è ancora molto limitato. Ciò è imputabile, da un lato, ai ritardi nella fase di avvio della programmazione comuni alla maggior parte dei Programmi Operativi e, all'interno del PON Metro, di molte azioni, dall'altro a fattori connaturati alla tipologia di interventi da attivare e alle caratteristiche di particolare fragilità di questo target group. La necessità di ricorrere ad interventi multidimensionali e fortemente personalizzati, ritagliati sulle esigenze del singolo individuo e/o del suo nucleo familiare, richiede una fase preliminare di analisi sui reali fabbisogni che, inevitabilmente, ritarda la fase attuativa vera e propria.

Stante questa premessa, appare prematura una valutazione complessiva dell'efficacia delle operazioni attivate sull'Azione 3.2.1,³² ma sembra comunque possibile trarre alcuni interessanti spunti di riflessione emersi dal confronto con i principali *stakeholder* rispetto ai processi di attuazione dei percorsi di accompagnamento alla casa e all'integrazione dei RSC.

³¹ L'unico progetto previsto nell'ambito dell'azione 3.2.1 (3.2.1.a – Percorsi di accompagnamento per le comunità emarginate), articolato in due interventi indipendenti che insistono su due territori distinti (Valpolcevera e Centro-ovest) ha visto l'avvio della fase attuativa solo nel mese di luglio 2020.

³² Si ricorda, in proposito, che i primissimi tentativi di quantificazione degli indicatori di risultato nell'ambito dell'Indagine 1 hanno fatto riferimento a un numero esiguo di destinatari dei percorsi realizzati nell'ambito dell'Azione 3.2.1 che hanno concluso il percorso intrapreso entro il 31.12.2018 (in totale quattro persone, afferenti a tre progetti), per i quali si è evidenziato un risultato migliore rispetto alla fuoriuscita dal disagio abitativo (IR15 - Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento) piuttosto che in termini di inclusione formativa e lavorativa (IR17 - Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell'intervento il percorso di ricerca di un'occupazione e/o acquisizione di una qualifica).

Tabella 3.9 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.2.1 *

Città Metropolitana	Progetti nel PO	Denominazione
RS		
Bologna		
Firenze		
Genova	✓	<ul style="list-style-type: none"> • GE3.2.1.a Percorsi di accompagnamento alla casa per comunità emarginate
Milano		
Roma	✓	<ul style="list-style-type: none"> • RM3.2.1.a - Interventi per il superamento dei Campi e l’inclusione della popolazione Rom, Sinti e Caminanti: La Barbuta (lotto 1) • RM3.2.1.b - Interventi per il superamento dei Campi e l’inclusione della popolazione Rom, Sinti e Caminanti: La Monachina (lotto 2) • RM3.2.1.c - Interventi per il superamento dei Campi e l’inclusione della popolazione Rom, Sinti e Caminanti: Contributi economici
Torino		
Venezia	✓	<ul style="list-style-type: none"> • VE3.2.1.a Accompagnamento sociale ROM, SINTI, CAMMINANTI • VE3.2.1.b Inclusione scolastica e accompagnamento formativo e occupazionale
RT		
Cagliari	✓	<ul style="list-style-type: none"> • CA3.2.1 Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare • CA3.2.1.a Percorsi di accompagnamento e inclusione attiva e contributi all'affitto
RMS		
Bari		
Catania	✓	<ul style="list-style-type: none"> • CT3.2.1.a – Fuori Campo (Operazione Mono-Intervento)
Messina		
Napoli	✓	<ul style="list-style-type: none"> • NA3.2.1.a - A.L.I. (Abitare Lavoro Inclusione) Service RSC (Rom Sinti Caminanti)
Palermo	✓	<ul style="list-style-type: none"> • PA3.2.1.a Percorsi di accompagnamento alla casa e di integrazione delle comunità emarginate (Rom, Sinti, Camminanti)
Reggio Calabria	✓	<ul style="list-style-type: none"> • RC.3.2.1.a Reti per l'inclusione socio lavorativa di Rom, Sinti e camminanti

* I progetti avviati sono evidenziati in grassetto

3.6.1. Le politiche di inclusione abitativa

In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione abitativa? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi? Attraverso quali progetti sono stati realizzati fino ad oggi?

L’Azione 3.2.1 ha per obiettivo la piena integrazione degli individui e dei nuclei familiari appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti (RSC) nella comunità più ampia dei residenti, nella prospettiva di una progressiva riduzione del numero di famiglie presenti nei campi, coerentemente con quanto previsto dalla “Strategia Nazionale Inclusione cittadini Rom, Sinti, Caminanti” 2012/2020 che attua la Comunicazione della Commissione europea n.173/2011 Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei RSC fino al 2020.

Destinatari target sono, dunque, persone RSC che accettano di lasciare i campi e di partecipare a percorsi di accompagnamento alla casa, nella prospettiva di una progressiva riduzione del numero di famiglie presenti nei campi spontanei.

I risultati raggiunti in termini di fuoriuscita dal disagio abitativo, sebbene ad oggi si faccia riferimento a numeri molto piccoli, sono complessivamente positivi, anche se diverse sono le possibili declinazioni del risultato, che vanno tutte nella direzione dell’abbandono del campo rom e dell’approdo ad un alloggio autonomo ma possono esprimersi attraverso l’assegnazione di un alloggio ERP di edilizia popolare o di una casa in affitto, eventualmente mantenuta anche grazie a contributi economici erogati dalle Amministrazioni comunali.

Alcuni **fattori sembrano condizionare in misura rilevante il grado di successo** di questi interventi: da un lato, fattori di ordine esogeno, legati al tipo di campo e alle caratteristiche dei RSC, dall’altro fattori più strettamente legati alle modalità attuative dei progetti.

Sul primo versante, con riferimento allo specifico target dei Rom Sinti Caminanti, i risultati ottenuti, sia dal punto di vista dell’inclusione abitativa, sia di quella lavorativa e scolastica/formativa, appaiono fortemente correlati alle dimensioni dei campi oggetto di intervento: **dimensioni più contenute dei campi** consentono, infatti, di svolgere un lavoro migliore e più capillare per “agganciare” i potenziali destinatari degli interventi e seguirli nei percorsi personalizzati che vengono concordati con i destinatari finali. Un peso rilevante hanno anche le caratteristiche dei RSC: l’avvio di un percorso personalizzato condiviso con il destinatario finale ha probabilità di successo tanto maggiori quanto più si è **in presenza di un soggetto orientato a un cambiamento della propria vita verso un percorso di autonomia** e maggiormente spendibile sul mercato lavoro, caratteristiche

entrambe meno frequenti in presenza di una popolazione a bassissima scolarità e con poche risorse personali.

Sul secondo versante, un altro fattore centrale risulta la **capacità di attivazione di meccanismi di governance che coinvolgano le realtà istituzionali del territorio**, anche attraverso la formalizzazione di tavoli tecnici e/o di concertazione (a titolo di esempio con gli Assessori, con il Municipio, con la polizia municipale, ecc.) e la sottoscrizione di protocolli *ad hoc*. Processo senza dubbio agevolato in presenza di un contesto istituzionale più sensibile ma la cui attivazione, a prescindere, è funzionale alla creazione di reti strutturate fra la parte politica, quella tecnica e il territorio di riferimento che risultano indispensabili per raggiungere risultati adeguati.

Infine, l’inserimento dei nuclei familiari RSC ha funzionato meglio laddove è stato possibile procedere ad una programmazione dettagliata degli interventi, attraverso **spostamenti graduali** e la scelta di distribuire le famiglie sull’intero territorio per **evitare concentrazioni dei nuclei RSC** in uno stesso contesto territoriale.

3.6.2. Le politiche di inclusione formativa e scolastica

In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione formativa e scolastica? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi?

Sebbene i numeri ancora limitatissimi non consentano una valutazione “robusta” dei risultati raggiunti attraverso la quantificazione dell’indicatore di risultato IR17 “Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell’intervento il percorso di ricerca di un’occupazione e/o acquisizione di una qualifica”, il confronto con i principali attori coinvolti nell’attuazione di queste misure ha consentito l’individuazione di alcuni fattori che agiscono a sostegno del successo di questo tipo di politiche. Politiche, peraltro, indispensabili nella prospettiva di ridurre le disuguaglianze e l’accesso a pari opportunità sul piano lavorativo e abitativo in una logica anticipatoria e, proprio per questo, più efficace.

L’analisi trasversale alle tre realtà metropolitane che hanno avviato interventi per l’inclusione formativa e scolastica dei Rom, Sinti e Caminanti – Cagliari, Roma e Venezia – evidenzia per tutti i progetti, a prescindere delle specificità dei singoli interventi, la finalità comune di accrescere la partecipazione prescolastica e scolastica e i livelli di apprendimento di bambini e ragazzi RSC e, per gli adolescenti, quella di promuovere percorsi formativi e di avviamento al lavoro. Parallelamente,

obiettivo comune ai diversi progetti è anche quello di promuovere processi di integrazione tra minori appartenenti alla cultura RSC e minori di altre culture all'interno dei gruppi classe.

Fra gli elementi chiave per il successo degli interventi sembra opportuno segnalare:

- la **presa in carico di contesto**, già richiamata con riferimento alle politiche di inclusione abitativa. Nel caso delle politiche di inclusione scolastica e formativa, questa si concretizza attraverso un dialogo costante con tutti i principali attori coinvolti, *in primis* le istituzioni scolastiche ma anche altri attori (in particolare del Terzo settore) presenti sul territorio. A titolo esemplificativo, nel caso del progetto “Inclusione scolastica e accompagnamento formativo e occupazionale” (Ve 3.2.1b) finanziato dall’OI di Venezia, si sono ottenuti buoni risultati grazie all’avvio di specifiche attività di inclusione dei nuovi arrivati in ogni istituto comprensivo e alla realizzazione di attività a scuola in co-conduzione e co-progettazione con gli insegnanti, affiancate da attività a domicilio (non necessariamente aiuto compiti, ma anche attività di accompagnamento allo sport), nonché laboratori extrascolastici in regia con altre realtà del territorio. Similmente, nel caso dei progetti finanziati dall’OI di Cagliari una associazione (individuata in co-progettazione) ha recentemente avviato una attività di supporto all’apprendimento attraverso attività extra-scolastiche rivolte sia a bambini RSC che agli altri alunni della scuola, secondo una prospettiva interculturale.
- una **forte regia e governance degli interventi**, mediante il ricorso a figure specifiche (come accade a Venezia con la figura del *case manager*) e ad un monitoraggio costante (ad esempio, nel caso di Cagliari l’associazione impegnata nelle attività extrascolastiche si occupa anche del monitoraggio costante dei dati relativi all’iscrizione e alla frequenza dei bambini a scuola inviati con cadenza periodica dalle istituzioni scolastiche);
- nel caso di ragazzi e ragazze, l’importanza di attività di **orientamento per i giovani**, che risulta fondamentale per questo target che spesso non manifesta alcuna sfera di interesse personale oltre a quella affettiva, in maniera particolare da parte delle ragazze: pertanto, già l’acquisizione di una maggiore consapevolezza sui possibili percorsi di formazione e lavoro rappresenta un elemento fondamentale per suscitare nuovi interessi e avviare la costruzione di un differente percorso di vita in una prospettiva di maggiore responsabilizzazione e autonomia.

Si tratta di elementi fondamentali per ottenere buoni risultati, stanti le difficoltà che ancora si incontrano a causa delle frequenti resistenze delle famiglie di origine, che spesso inseriscono i bambini e le bambine nel circuito scolastico con notevole ritardo rispetto ad un percorso regolare.

Per questo tipo di percorsi risulta fondamentale un approccio di natura molto interattiva e in presenza, ragion per cui si tratta di attività che, in generale più di altre sono state penalizzate nel periodo del *lockdown* a seguito della pandemia di Covid-19.

3.6.3. Le politiche di inclusione lavorativa

In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione lavorativa? Quali modelli hanno garantito i maggiori effetti positivi?

Il supporto all'inserimento lavorativo dei nuclei RSC rappresenta un elemento cruciale anche nella logica di assicurare una stabilità abitativa al di fuori dei campi. La disponibilità di un reddito certo diventa, infatti, elemento essenziale per evitare che tutte le energie del nucleo familiare siano indirizzate a questo scopo e per avviare un percorso di reale autonomia del nucleo familiare.

L'analisi trasversale delle esperienze messe in campo fino ad oggi³³ ha evidenziato alcuni risultati positivi, anche se l'ultima quantificazione degli indicatori di risultato (riferita ad un numero troppo esiguo di destinatari conclusi per risultare statisticamente affidabile) non rappresenta ancora una base conoscitiva sufficiente in tal senso.

Risultati positivi si sono registrati sia per quanto concerne l'avvio di un'attività autonoma mediante la formalizzazione di attività lavorative largamente diffuse fra gli adulti RSC ma svolte illegalmente (*in primis* la raccolta e lo smaltimento dei materiali ferrosi) attraverso un percorso autorizzativo e di certificazione che permetta di poter regolarizzare tali attività, sia con riferimento all'inserimento in forme di lavoro subordinato, grazie ad un lavoro preliminare che ha permesso di trovare una buona disponibilità e accoglienza da parte dei datori di lavoro.

³³ Si fa riferimento, in particolare, all'operazione 3.2.1.a "Accompagnamento sociale RSC" gestita dal Comune di Venezia (finalizzata ad offrire agli adulti facenti parte dei nuclei che si trasferiscono dal villaggio alla casa un bilancio delle competenze e un'attività di tirocinio fortemente personalizzata che dura in media 200 ore totali) e ai due interventi integrati per il superamento dei campi e l'inclusione della popolazione RSC nei campi di La Barbuta e Monachina del Comune di Roma, mentre la parte di accompagnamento al lavoro all'interno dei progetti cagliaritari è stata avviata solo a inizio 2020 ed ha particolarmente risentito del periodo di lockdown nazionale imposto dalla pandemia di Covid-19, con una ripresa effettiva delle attività solo di recente.

In questo senso, i **modelli** e le modalità di lavoro che sembrano maggiormente in grado di assicurare **risultati positivi** degli interventi messi in campo sembrano basarsi, per tutte le esperienze realizzate, su due capisaldi:

- 1) La scelta di **partire dalle persone più orientate ad intraprendere un percorso verso l'autonomia e dotate di maggiori possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro**, per poi riuscire a coinvolgere l'intera comunità, incoraggiata dai buoni risultati ottenuti dai primi;
- 2) L'adozione di un **approccio ad personam** e la realizzazione di **progetti altamente personalizzati**, che nel caso delle politiche di inclusione lavorativa si può tradurre anche in una scelta dell'impresa e dell'ambiente di lavoro condivisa con l'utente destinatario;
- 3) La realizzazione di percorsi di **graduale avvicinamento al lavoro**, anche attraverso un monte ore importante dedicato ad una esperienza di tirocinio, che consenta alle persone RSC di avvicinarsi alle regole del mondo del lavoro in maniera progressiva e al datore di lavoro di costruire nel tempo una relazione di fiducia.

Nel caso dell'accompagnamento verso forme di lavoro autonomo sarà importante dedicare la necessaria attenzione a seguire gli sviluppi dell'attività anche dal punto di vista dell'accompagnamento contabile. Da tenere monitorata, in questo senso, la recente creazione di uno sportello dedicato, con la presenza di esperti commercialisti, che dovrebbe fungere da sostegno per soggetti solitamente privi di dimestichezza con le pratiche burocratiche realizzata nell'ambito dei progetti finalizzati all'inclusione dei RSM dall'OI di Cagliari.

3.6.4. Gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali

Quali sono stati gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali?

L'Azione 3.2.1 finanzia la definizione e l'implementazione di percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva rivolti a nuclei familiari e singoli individui RSC, finalizzati alla stabilizzazione della situazione abitativa e sociale, all'integrazione scolastica e formativa e all'inserimento lavorativo di questo target a rischio di marginalità estrema.

Sovente, i progetti personalizzati realizzati non riguardano il singolo utente, bensì il nucleo familiare nel suo complesso, prevedendo però, nel contempo, interventi specifici per singoli componenti in funzione delle specifiche difficoltà/risorse della persona.

In linea generale, pur con le diverse declinazioni coerenti con gli specifici fabbisogni locali, i progetti finanziati sono tutti accomunati dal fatto di prendere in carico la persona a 360 gradi, attraverso la definizione di un percorso personalizzato rispondente alle sue peculiari esigenze. Alle azioni volte al superamento della condizione di disagio abitativo si affiancano, dunque, percorsi individualizzati di inserimento lavorativo e auto-imprenditorialità (ad esempio, come visto, attraverso l'emersione e regolarizzazione delle attività lavorative tradizionalmente svolte dalle comunità RSC), l'accompagnamento nell'accesso ai servizi sociali e sanitari, il supporto legale per la regolarizzazione della situazione documentale e di cittadinanza, percorsi formativi a sostegno dell'occupabilità, progetti di integrazione scolastica e formativa dei minori appartenenti al nucleo preso in carico, nonché attività parallele di sensibilizzazione destinate alla cittadinanza con l'obiettivo specifico di prevenire e contrastare fenomeni discriminatori (all'indirizzo degli altri inquilini dell'edificio in cui i partecipanti andranno a risiedere, delle scuole, dei locatari che potrebbero offrire una sistemazione ai RSC coinvolti, ecc.).

Per tutti gli interventi messi in campo fino ad oggi **proprio la gestione delle problematiche e dei bisogni del destinatario finale in maniera integrata e multidimensionale, unitamente alla gestione del contesto, ha rappresentato un elemento essenziale per il successo delle esperienze progettuali**, pur nella loro eterogeneità. Attraverso tale approccio si è riusciti a rafforzare gli utenti coinvolgendoli e rendendoli più responsabili nella propria autodeterminazione.

Esemplificativi, in questo senso, gli interventi per il superamento dei campi e l'inclusione della popolazione Rom, Sinti e Caminanti realizzati a Roma, che hanno rappresentato una sperimentazione del tutto innovativa per il contesto locale, soprattutto in virtù della novità rappresentata dalla sottoscrizione di un Patto di Responsabilità Solidale, in forma volontaria, da parte dei componenti maggiorenni di ogni singolo nucleo familiare RSC. La caratteristica principe del patto è quella di intervenire su più dimensioni, in maniera integrata: quella dell'*housing*, quella lavorativa, quella formativa, legale e sanitaria, attraverso una presa in carico multidimensionale a seguito di una mappatura del capitale sociale disponibile.

Il Patto di Responsabilità Solidale diventa strumento strategico, che contiene le indicazioni relative al nucleo, il percorso con la declinazione di tutte le attività da espletarsi nelle diverse fasi, le responsabilità assunte da ciascun sottoscrittore, con la definizione di compiti e tempi certi (sia per il destinatario finale RSC che per l'istituzione, in questo caso rappresentata dal Comune di Roma) e la costruzione di percorsi flessibili, determinati da regole, valori e principi, ma aperti e personalizzabili.

3.6.5. *Il coinvolgimento della popolazione*

In quale misura e con quali effetti la popolazione ha partecipato alla realizzazione dei progetti?

Come anticipato (cfr. par. 3.6.1), il coinvolgimento dei territori, non solo per quanto concerne le istituzioni ma anche la partecipazione della popolazione, ha rappresentato un punto di forza dei progetti e si è rivelato una scelta vincente nella logica di prevenire eventuali conflittualità, sia con riferimento al trasferimento di nuclei RSC dai campi alle nuove soluzioni alloggiative, sia rispetto alle politiche di inclusione lavorativa e scolastica per i minori messe in campo.

Una attività precoce e capillare di sensibilizzazione del territorio a tanti livelli, che ha previsto eventi per la cittadinanza per far conoscere il campo, così come l'inclusione all'interno della rete dei comitati di quartiere, laddove si è verificata, si è rivelata importantissima per ottenere buoni risultati.

Per quanto riguarda l'inclusione degli adulti ha consentito, infatti, di evitare resistenze da parte della comunità territoriale nella quale si sono insediate le famiglie Rom Sinti Caminanti (o, laddove queste si sono verificate in una fase iniziale, ha permesso di superarle grazie ad una opportuna azione di mediazione, come avvenuto in alcuni comuni del cagliaritano), mentre rispetto all'inclusione dei minori in alcuni casi ha anche consentito di assistere, ad esempio nel caso della città di Venezia, alla nascita di un movimento spontaneo di singoli cittadini del territorio che si sono offerti di sostenere l'iniziativa ed includere i nuovi arrivati offrendosi per lo svolgimento di piccole attività.

In altri casi il coinvolgimento della cittadinanza è favorito dalla stessa natura e/o ubicazione delle attività progettuali: a titolo di esempio, nel caso del progetto da poco avviato dalla CM di Genova l'interazione fra i minori appartenenti alla comunità ROM e bambini e ragazzi del territorio è facilitata dal fatto che l'équipe designata per le attività collegate all'inclusione scolastica agirà all'interno di un Centro aperto al territorio.³⁴

Di grande rilievo, oltre al **coinvolgimento** dei singoli cittadini, anche quello **del terzo settore**, che in alcuni casi nasce dalla partecipazione spontanea delle associazioni del territorio, che consente l'attivazione di sinergie inattese per il raggiungimento di risultati positivi, e, in altri, si manifesta in maniera più strutturata attraverso prassi di co-progettazione vera e propria. Su quest'ultimo versante, sembra interessante segnalare che gli interventi del Comune di Cagliari sono stati

³⁴ Nel dettaglio, nell'ambito dell'intervento dell'ATS 35 l'équipe designata per le attività collegate all'inclusione scolastica agirà all'interno del "Centro West" (San Teodoro), favorendo così i collegamenti tra ragazzi di diverse nazionalità.

sviluppati attraverso un sistema di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 117/2017 sia per la definizione dei contenuti progettuali di dettaglio, sia per la loro conduzione, con l'obiettivo di mettere a sistema e potenziare i servizi esistenti anche migliorando le componenti di gratuità esistenti nel privato sociale.³⁵

3.6.6. Il miglioramento del tessuto urbano

In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?

Un miglioramento del tessuto urbano in termini di riqualificazione e riconversione dei campi/dei villaggi dei Rom, Sinti e Caminanti verso una nuova destinazione d'uso potrà avvenire solo a conclusione del percorso di trasferimento dei nuclei familiari RSC verso nuove soluzioni abitative, che non risulta ancora terminato per nessuno dei progetti avviati a valere sull'Azione 3.2.1 del PON Città metropolitane. In alcuni casi, peraltro, soprattutto in presenza di campi di grandi dimensioni, la quota di RSC su cui sarà stato possibile intervenire attraverso il Programma, in ragione dell'adesione volontaria ai percorsi e del carattere fortemente individuale degli interventi, risulterà molto piccola rispetto al totale dei residenti nel campo, ponendo un problema immediato nel caso di chiusura dei campi, rendendo necessario il ricorso a soluzioni di accoglienza temporanea che non in tutte le Città metropolitane sono presenti in quantità adeguate al fabbisogno.

Rispetto al tessuto sociale urbano dei territori di accoglienza sarà, invece, sicuramente necessario continuare a lavorare nei prossimi anni e mantenere un presidio costante, al fine di evitare conflitti anche in futuro e assicurare la sostenibilità nel tempo delle nuove soluzioni abitative.

3.6.7. Le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali

Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?

Rimandando al par. 3.1.2 per una disamina complessiva delle complementarità e sinergie fra l'Asse 3 del Programma e l'insieme delle politiche attive nei territori sui temi dell'inclusione sociale,

³⁵ Negli avvisi di co-progettazione, in particolare, si è lavorato con il privato sociale in regime di compartecipazione di mezzi e risorse chiedendo ai partner di portare in dote risorse finanziarie ma, soprattutto, risorse umane, in virtù della loro vicinanza e del loro rapporto con i destinatari finali, funzionale a rendere la relazione più efficace a livello comunicativo, svincolando i volontari dalla dimensione prestazionale.

sembra qui opportuno riportare, in estrema sintesi, alcune sinergie specifiche riferite all’Azione 3.2.1.

I percorsi a sostegno dell’inclusione abitativa, lavorativa e sociale della popolazione RSC finanziati dal PON Città metropolitane si realizzano, da un lato, in affiancamento alle politiche ordinarie di welfare attuate dai Comuni, a valere quindi sui fondi ordinari del bilancio comunale, sovente inseriti all’interno di Piani di indirizzo emanati dalle singole Amministrazioni.³⁶

Dall’altro, risultano fortemente complementari rispetto alle progettualità finanziate dai fondi strutturali, che ricomprendono sia le azioni di sistema previste dal PON Inclusione (che si concentra sull’organizzazione del partenariato e sui relativi protocolli territoriali, oltre che su alcuni obiettivi specifici legati in particolare alla condizione dei minori)³⁷ e gli interventi realizzati attraverso i Programmi Operativi Regionali, rispetto ai quali il PON Metro si differenzia perché interviene esclusivamente su individui e nuclei familiari alloggiati nei campi e in situazione di emergenza sociale che siano però disponibili e intenzionati ad abbandonarli.³⁸

Da ultimo, per questo specifico target per 8 Città Metropolitane le azioni rivolte ai RSC devono necessariamente raccordarsi con quelle del Progetto P.A.L. Piani di Azione Locale promosso dall’UNAR, volto a favorire la partecipazione di Rom e Sinti alla vita sociale, politica, economica e civica attraverso interventi pilota per la creazione di tavoli e network di *stakeholder* coinvolti a diverso titolo con le comunità Rom, Sinti, Caminanti al fine di favorire la partecipazione dei Rom alla vita sociale, politica, economica e civica.³⁹

³⁶ A mero titolo esemplificativo, i progetti finanziati dalla Città metropolitana di Roma a valere sul PON Metro costituiscono un importante tassello nell’attuazione della più ampia strategia del Piano di indirizzo di Roma Capitale per l’inclusione delle popolazioni RSC approvato con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 105 del 26 maggio 2017.

³⁷ Si ricorda qui brevemente che il Progetto nazionale per l’inclusione e l’integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti (promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel quadro delle azioni del PON Inclusione 2014-2020 e realizzato in collaborazione con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Ministero della salute e l’Istituto degli Innocenti) si svolge nelle principali città metropolitane italiane, che partecipano attivamente alla realizzazione dell’iniziativa – Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia – e prevede un lavoro centrato su tre ambiti: la scuola (per migliorare l’inclusione scolastica e il successo formativo dei minori RSC e contrastarne la dispersione scolastica), i contesti abitativi (per promuovere il benessere complessivo del bambino in relazione alla sua famiglia) e la rete locale dei servizi. Per maggiori informazioni si rimanda al link <https://www.minori.gov.it/it/progetto-nazionale-linclusione-e-lintegrazione-dei-bambini-rom-sinti-e-caminanti-pon-inclusione-2014>.

³⁸ Come noto, i POR possono invece svolgere attività di inserimento scolastico, lavorativo, sociale, educativo e sanitario anche su individui ancora residenti nei campi.

³⁹ Il progetto coinvolge i Comuni di Bari, Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli e Roma ed è promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione

3.6.8. In sintesi

Per gli interventi finora avviati a valere sull'azione 3.2.1 del PON Città metropolitane, complessivamente ancora ad un modesto stadio di avanzamento rispetto ad altre Azioni del Programma, sembra possibile identificare alcuni **fattori di successo**, sebbene non sia ancora possibile, stante il limitato numero di destinatari che hanno concluso i percorsi attivati, valutare appieno gli effetti del programma sulla fuoriuscita dal disagio abitativo e sull'inclusione lavorativa.

La gestione delle problematiche e dei bisogni del destinatario finale in maniera integrata e multidimensionale, unitamente alla gestione del contesto, hanno costituito un elemento essenziale per il successo delle esperienze progettuali, contribuendo a rendere più responsabili nella propria autodeterminazione i destinatari finali.

Determinante in questo senso, per il successo degli interventi, anche il **coinvolgimento di persone già orientate a cambiare la propria esistenza** nella direzione di un percorso di autonomia, così come il **coinvolgimento** dei singoli cittadini e delle realtà **del terzo settore**. Una attività precoce e capillare di sensibilizzazione del territorio attraverso eventi per la cittadinanza e contatti con la rete dei comitati di quartiere, laddove si è verificata, si è rivelata importantissima per ottenere buoni risultati.

Similmente, altro fattore di successo è stata la **capacità di attivare meccanismi di governance capaci di coinvolgere le realtà istituzionali del territorio**. La presenza di soggetti istituzionali poco sensibili al tema può senza dubbio rappresentare un fattore di ostacolo.

Altro elemento di potenziale criticità, sempre di natura esterna, è rappresentato da dimensioni dei campi troppo grandi, che rendono difficile lo svolgimento di un lavoro capillare per "agganciare" i potenziali destinatari degli interventi e seguirli nei percorsi personalizzati che vengono concordati con i destinatari finali.

I risultati finora raggiunti hanno, infine, messo in luce alcuni elementi che potranno essere utilmente oggetto di approfondimento per il futuro: da un lato le tempistiche lunghe di questo tipo di intervento, che finiscono con il coinvolgere spesso un numero limitato di destinatari a fronte di un notevole sforzo in termini di risorse impiegate. Dall'altro, la necessità di raccordare questo tipo di

delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR). Cfr., per maggiori informazioni, il sito del progetto <https://pianiazionelocale-rsc.com/>.

interventi finanziati a valere sul PON Metro con le altre progettazioni rivolte al target dei RSC negli stessi territori, al fine di favorire sinergie e massimizzare i possibili impatti a livello locale.

3.7. Azione 3.2.2 – Servizi a bassa soglia per l’inclusione dei senza dimora o assimilati

All’interno della cornice più ampia della Strategia nazionale di lotta e contrasto alla povertà, l’Azione 3.2.2 del PON Città Metropolitane 2014-2020 *“sostiene l’attivazione, dove non presenti, e il rafforzamento della rete di servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale dedicati agli individui senza dimora [...], anche grazie al sostegno integrato dell’Asse 4-FESR per le componenti strutturali (ristrutturazioni, acquisizione di forniture, ecc.) nell’ambito di strategie integrate di azione locale”*.

L’azione persegue il risultato atteso della riduzione della marginalità estrema (OS 3.2) attraverso la messa in campo di interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora, persone in situazione temporanea di emergenza abitativa, beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria e richiedenti asilo o migranti che non possono beneficiare di tale status, in sinergia con le azioni finanziate da altri fondi (cfr. par. 3.7.5).

Ad esclusione delle Città metropolitane di Bologna, Firenze e Torino, in tutti gli altri contesti sono stati previsti all’interno dei Piani Operativi servizi a bassa soglia per l’inclusione delle persone senza dimora sin dall’avvio della programmazione. Nel caso di Torino l’azione 3.2.2 è stata, però, inserita nel Piano Operativo solo di recente, con la progettazione nel secondo e terzo trimestre del 2020 dell’intervento *“Servizi a bassa soglia per l’inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)”* che dovrebbe essere avviato entro la fine dell’anno con l’obiettivo di rispondere alle esigenze di contenimento del contagio da Covid-19 e di tutela dei cittadini senza dimora.⁴⁰

Ad ottobre 2020, quattro Città metropolitane afferenti alle Regioni Sviluppate (Genova, Milano, Roma e Venezia), Cagliari (Regioni in Transizione) e cinque Città nell’ambito delle Regioni Meno Sviluppate (Bari, Catania, Napoli, Palermo e, da pochissimi, Reggio Calabria)⁴¹ hanno avviato

⁴⁰ Il progetto, che dovrebbe coinvolgere circa 760 persone (obiettivo per il 2023), prevede l’erogazione di servizi strutturati in un’ottica *“a ventaglio”*, consistenti in servizi di prossimità, case di ospitalità notturna e servizi per l’inserimento in percorsi di inclusione, in una prospettiva di valorizzazione delle capacità e competenze, anche potenziali, sul complesso di responsabilità e diritti di cui ciascun individuo è portatore.

⁴¹ Il servizio dell’Unità di strada è stato avviato da circa un mese: l’appalto è stato aggiudicato il 01/07/2020 e contrattualizzato nel mese di settembre 2020. Al contrario, non è stato ancora possibile avviare il centro residenziale per i soggetti senza fissa dimora

progetti su questa Azione, per complessivi 18 progetti che hanno visto il coinvolgimento di un numero molto elevato di destinatari, in virtù del fatto che si tratta soprattutto di interventi di bassa soglia (in grado, dunque, di raggiungere molte persone).

Tabella 3.10 – Il quadro di riferimento dell’Azione 3.2.2*

Città Metropolitana	Progetti nel PO	Denominazione
RS		
Bologna		
Firenze		
Genova	✓	<ul style="list-style-type: none"> GE3.2.2.a Servizi a bassa soglia per l’inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)
Milano	✓	<ul style="list-style-type: none"> MI 3.2.2.a Recupero Strutture Pubbliche - Servizi alle persone. Realizzazione di servizi di bassa soglia e di accompagnamento all’autonomia a favore di persone in condizione di emarginazione
Roma	✓	<ul style="list-style-type: none"> RM3.2.2.a - Interventi innovativi per le persone senza dimora
Torino	**	<ul style="list-style-type: none"> Servizi a bassa soglia per l’inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)**
Venezia	✓	<ul style="list-style-type: none"> VE3.2.2.a Pronto intervento sociale (P.R.I.S) VE3.2.2.b Interventi per l'inclusione sociale dei senza dimora
RT		
Cagliari	✓	<ul style="list-style-type: none"> CA 3.2.2 Servizi a bassa soglia CA 3.2.2 a - Unità di strada e pronto intervento sociale
RMS		
Bari	✓	<ul style="list-style-type: none"> BA 3.2.2.a Alloggio sociale per povertà estrema BA3.2.2.b Pronto Intervento Sociale BA3.2.2.c Servizi di prima accoglienza BA3.2.2.d Centri diurni di prima accoglienza BA 3.2.2.e Centro di accoglienza notturna per persone senza fissa dimora ex art. 81-ter RR 4/2017
Catania	✓	<ul style="list-style-type: none"> CT3.2.2.a – Radici (Operazione Mono-Intervento)
Messina	✓	<ul style="list-style-type: none"> 3.2.2.a STRADA FACENDO
Napoli	✓	<ul style="list-style-type: none"> NA3.2.2.a - Unità di Strada senza dimora NA3.2.2b - Accoglienza residenziale a bassa soglia NA3.2.2.c - Percorsi di autonomia guidata per adulti in difficoltà (Lavanderia)
Palermo	✓	<ul style="list-style-type: none"> PA3.2.2.a Poli diurni e notturni per l'accoglienza di soggetti fragili in povertà socio-sanitaria

(servizio gestito in passato attraverso la Caritas) perché l’avviso emanato è andato deserto, probabilmente perché fra i requisiti richiesti al potenziale beneficiario c’era anche la messa a disposizione un immobile. Nell’ultima rimodulazione del PON Metro e del POC il Comune ha previsto, pertanto, la ristrutturazione di un immobile confiscato per questo scopo; nel frattempo, si prevede di individuare una struttura provvisoria nelle disponibilità del Comune che consenta di erogare il servizio durante l’inverno in arrivo, che costituisca anche la struttura di riferimento per il servizio dell’Unità di strada.

Città Metropolitana	Progetti nel PO	Denominazione
		<ul style="list-style-type: none"> PA3.2.2.b Dormitori, mense e unità di strada
Reggio Calabria	✓	<ul style="list-style-type: none"> RC.3.2.2.a Attivazione e potenziamento dei servizi nelle aree ad alta esclusione sociale - Coordinamento Unità di Strada RC.3.2.2.b Servizi di centro residenziale per persone senza fissa dimora

* I progetti avviati sono evidenziati in grassetto

** L'azione sarà introdotta nel prosieguo della programmazione a seguito di una rimodulazione del Piano Operativo. Il progetto dovrebbe essere avviato entro fine 2020.

3.7.1. Le politiche di inclusione abitativa

In quale misura hanno funzionato le politiche di inclusione abitativa? Quali strumenti hanno garantito i maggiori effetti positivi? Attraverso quali progetti sono state realizzate fino ad oggi?

Come anticipato in premessa, ad esclusione di poche Città la maggior parte degli Organismi Intermedi ha avviato, in questa prima fase della programmazione, interventi rivolti alle persone senza dimora a valere su questa Azione, in una logica di utilizzo integrato delle risorse disponibili, in parte riprendendo progettualità e tipologie di interventi già presenti sul proprio territorio, in parte introducendo innovazioni e sperimentazioni inedite per il contesto di riferimento. Elemento, quest'ultimo, reso possibile anche dalla stabilità e dalla lunga durata del finanziamento del PON Metro, che ha consentito sia di aumentare il numero di servizi offerti che di migliorarne la qualità.

Coerentemente con la strategia del PON Città metropolitane, i progetti avviati sono prevalentemente focalizzati sull'attivazione (dove non presenti) o sul rafforzamento di reti di **servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale dedicati agli individui senza dimora**, differenziati in funzione degli specifici fabbisogni delle diverse Città: in particolare, unità di strada (Bari, Cagliari, Catania, Napoli, Palermo, Roma, Reggio Calabria e Venezia) e servizi di accoglienza di bassa soglia, sia diurna che notturna attraverso dormitori, mense, servizi igienici e docce pubbliche (Bari, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Venezia), quasi sempre affiancati, però, da servizi a supporto di varia natura quali forme di ascolto, servizi socio-assistenziali o sanitari di prima accoglienza, orientamento, percorsi di accompagnamento, *counseling* e tutoraggio personalizzato rispetto alla tipologia di disagio (psichico, giuridico, sanitario, socio-economico, relazionale), ecc.

Proprio i **servizi di ascolto e accompagnamento rappresentano un importante fattore di successo di questi progetti**, unitamente all'adozione di modelli di intervento integrati e multidimensionali (cfr. par. 3.7.2).

Poche sono, invece, le sperimentazioni in una logica di *housing first* a valere sull’Azione 3.2.2, dal momento che queste vengono invece realizzate, nei medesimi contesti, soprattutto a valere su altre fonti di finanziamento e/o su altre Azioni del Programma (cfr. par. 3.7.5).

Sembra il caso di richiamare, fra le poche eccezioni, la sperimentazione recentemente avviata a Roma per la gestione di un “condominio sociale”, consistente in miniappartamenti assegnati, secondo la metodologia dell’*housing first*, a favore di persone senza dimora con le quali realizzare interventi di integrazione, in attuazione di una progettualità personalizzata di progressiva autonomia, in vista dell’acquisizione della piena autonomia alloggiativa e lavorativa.⁴²

Oltre alle misure di bassissima soglia di pronto intervento sociale e accoglienza diurna, anche la Città di Bari ha sperimentato forme di presa in carico molto più articolata all’interno dell’Alloggio Sociale per adulti in difficoltà (Sole Luna), con un progetto individualizzato volto al superamento del disagio socio-economico e relazionale degli utenti.

Interessante, infine, fra le soluzioni di accoglienza proposte dal Comune di Genova nell’ambito dell’unico progetto finanziato, l’esperienza realizzata in uno degli alloggi, appartenente al Comune di Genova ma una con gestione esterna, che fornisce una situazione di semi-autonomia e all’interno del quale è stato introdotto un intervento educativo secondo una logica *peer to peer*, in cui gli operatori sono persone uscite dalla condizione di senza dimora, quindi alla pari con gli utenti.

In alcuni casi, peraltro, anche l’attivazione di servizi di bassissima soglia ha consentito di sperimentare soluzioni innovative, se non in senso assoluto, almeno in termini relativi rispetto al territorio di partenza: è il caso, ad esempio, di alcuni presidi mobili di pronto intervento sul territorio per accogliere il disagio là dove si emargina. Il riferimento è, in particolare, a due esperienze:

- l’unica azione avviata fino ad oggi a Catania, relativa all’Unità di Strada, che ha come punto di forza la presenza nell’Unità di un Operatore Tecnico di Sanità Mentale, che consente di agganciare subito l’utente e di facilitarne l’accompagnamento verso lo sportello di salute mentale per una presa in carico complessiva;
- il presidio itinerante attivato nell’ambito del progetto “Interventi innovativi per le persone senza dimora” quale servizio sperimentale, innovativo per Roma Capitale su più versanti, dal

⁴² All’interno di un immobile confiscato alla criminalità organizzata e recuperato grazie all’intervento a valere sull’Asse 4, operano un educatore professionale per azioni di counseling o tutoraggio personalizzato rispetto alla tipologia di disagio – psichico, giuridico, sanitario – e un “custode sociale” (alloggiato nella sede del servizio messa a disposizione nello stabile). L’intervento è partito con la gestione solo nel 2020 a seguito di gara ed ha aperto il 1/08/2020 ai 7 ospiti oggi presenti.

momento che: a) non si muove secondo i criteri tipici dell'emergenza propri delle Unità di strada ma prevede la sosta del camper per periodi medio-lunghi in aree dove è maggiore la concentrazione delle problematiche di emarginazione sociale, con l'obiettivo di agganciare le persone e di far sentire loro la vicinanza dell'Amministrazione comunale; b) si presenta come un camper appositamente attrezzato come ufficio del Comune di Roma, con a bordo una equipe composta che comprende operatori di secondo livello (due Operatori Socio Assistenziali e con il coordinamento di un assistente sociale), spesso affiancati da altre figure (il mediatore linguistico, il mediatore culturale, esperti di previdenza, ecc.) per uscire dalla logica emergenziale e consentire l'erogazione di servizi anche di carattere amministrativo e burocratico.

Stanti queste premesse, appare evidente come gli interventi finora avviati a valere sull'Azione 3.2.2 del Programma di per sé non aspirino al raggiungimento dell'inclusione abitativa dei soggetti interessati in senso stretto, ma rappresentino un primo, necessario *step* per agganciare persone che si trovano in una condizione di marginalità estrema e far conoscere loro le opportunità che esistono sul territorio e far avviare loro un percorso in direzione dell'autonomia abitativa.

In altri termini, non ci si può attendere che in breve tempo persone in situazione di marginalità estrema come i senza fissa dimora accettino di trasferirsi subito dopo un primo contatto, se non in rari casi, mentre si tratta più propriamente di fissare degli obiettivi intermedi, capaci di colmare la distanza tra l'individuo e la soluzione abitativa consentendone l'uscita dall'invisibilità.⁴³

L'inclusione abitativa costituisce, infatti, solo uno degli obiettivi da raggiungere nel difficoltoso percorso di soddisfacimento dei diversi bisogni, rappresentando spesso il bisogno finale, preceduto dalla regolarizzazione dello status giuridico, dal raggiungimento di uno stato di benessere psico-fisico e dal reperimento di un'attività lavorativa.

La principale discriminante che si rileva nella buona riuscita del percorso di inclusione lavorativa è la capacità del beneficiario di cogliere gli orientamenti e seguire l'azione di accompagnamento condotta dagli operatori, assieme alla disponibilità oggettiva di immobili.

⁴³ Sembra, inoltre, opportuno sottolineare come la fuoriuscita dal disagio abitativo risulti molto complessa in presenza di persone con malattia mentale, per le quali è più difficile anche solo pensare a un percorso di orientamento. Per queste persone già riuscire ad accompagnarle in ambulatorio e inserirle all'interno di un percorso sanitario e far avere loro i documenti di identità sono sicuramente risultati apprezzabili. Infine, per quella parte di destinatari composta da immigrati o stranieri di passaggio senza dimore non c'è una richiesta di un alloggio ma soltanto la richiesta di un aiuto per continuare il loro progetto, viaggio, o lavoro.

I migliori risultati, in termini di stabilizzazione sociale e abitativa, vengono quindi raggiunti (o meno), a seconda di ogni progetto individualizzato, **in funzione del grado di partecipazione dell'utente e della sua capacità di tenuta al mantenimento degli impegni presi, a completamento del progetto individualizzato, in considerazione anche delle politiche del lavoro e delle politiche a sostegno del reddito che è possibile attivare.**

Si tratta quindi, in generale, di un processo lungo che porta al risultato finale della fuoriuscita dal disagio abitativo (e non per tutti), ma che passa attraverso situazioni di progressivo miglioramento della situazione di partenza. Miglioramento che, oltre che tarato sulla situazione personale di maggiore o minore difficoltà del singolo, è anche strettamente correlato al tipo di misura implementata: nel caso di interventi di bassissima soglia come le unità di strada mobili, finalizzate a supportare le situazioni di massima urgenza per persone senza dimora che necessitano di un intervento sociale immediato, la fuoriuscita dal disagio abitativo solo raramente conduce ad un inserimento abitativo vero e proprio, ma più spesso consente l'accesso a soluzioni di accoglienza temporanea che costituiscono un passaggio intermedio finalizzato all'inserimento abitativo e consentono l'avvio di percorsi di accompagnamento più strutturati, mentre nel caso di interventi di accoglienza residenziale a bassa soglia il miglioramento della condizione di partenza può essere rappresentato da un inserimento lavorativo funzionale al raggiungimento di una indipendenza economica, da percorsi individualizzati di ricongiungimento familiare e, nei casi più fortunati, dalla sistemazione in affitto in un appartamento, anche grazie al contributo economico delle istituzioni.

Con queste attività ci si propone di concorrere a modificare non solo le condizioni di rischio, ma anche lo stile di vita di persone in stato di marginalità. La bassa soglia diventa, dunque, uno strumento per conoscere le persone e per dare l'opportunità di intraprendere un percorso di inclusione sociale, mediante azioni di sostegno nella ricerca e nella costruzione di una nuova tappa del percorso di vita che comprende anche l'inserimento abitativo.

All'interno delle esperienze progettuali finora attivate i percorsi che hanno consentito di arrivare ad una piena autonomia abitativa sono, dunque, ancora in numero molto limitato e spesso il risultato è stato raggiunto anche grazie all'affiancamento di risorse di altra fonte (ad esempio, i percorsi di alcuni utenti che sono riusciti ad ottenere il reddito di cittadinanza e, grazie ad esso, ad entrare in un appartamento).

Anche fra le persone ospitate nelle case di accoglienza, quelle che hanno raggiunto la completa autonomia abitativa sono una minoranza. Tuttavia, anche in assenza dell'autonomia, in molti casi si

rileva comunque un miglioramento della condizione abitativa delle persone che sono state ospitate: ad esempio si trovano in alloggi di accoglienza temporanea, oppure alloggiano in un'abitazione dove lavorano.

In alcuni casi, infine, anche operazioni di pronto intervento sociale hanno consentito, oltre che di mettere in sicurezza i soggetti che si trovano in una situazione di emergenza sociale, di concorrere all'inclusione abitativa di alcune persone senza dimora, ad esempio nei casi di rimpatrio o dell'attività di accompagnamento ai Servizi competenti di quei cittadini che erano rimasti senza casa o con l'abitazione gravemente compromessa in seguito a calamità impreviste/eventi inattesi o nei casi di persone sotto sfratto che attraverso l'Agenzia per la casa hanno avuto un'assegnazione di alloggio pubblico.

3.7.2. Gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali

Quali sono stati gli effetti dei modelli di intervento integrati e multidimensionali?

Come richiamato in precedenza, la condizione di estrema fragilità e la compresenza di più forme diverse di problematicità e disagio relative alle persone senza dimora rendono **indispensabile, anche per l'Azione 3.2.2, il ricorso a modelli di intervento multidimensionali e integrati**, in termini di vera e propria presa in carico e/o di disponibilità di équipe multiprofessionali.

La condizione del destinatario, peraltro, non è statica ma in continua evoluzione: di qui, l'importanza del lavoro in équipe, più o meno ampia in termini di figure professionali coinvolte (educatore, assistente sociale, ecc.), dove ogni operatore per il suo ambito di competenza specifico può contribuire a definire una progettualità multidimensionale personalizzata e centrata sui reali bisogni della persona.

Questi modelli di intervento integrati e multidisciplinari consentono, infatti, di rilevare i bisogni della persona senza dimora nella loro globalità, in collaborazione con i servizi sanitari, e di programmare interventi ed azioni che nella loro combinazione possono sortire risultati positivi nel determinare la fuoriuscita dell'utente dalla condizione di disagio, che non può intendersi completamente ed esclusivamente abitativo. Nella sua unità, infatti, ogni individuo presenta diversi aspetti che attengono aree e bisogni svariati, tutti ugualmente meritevoli di attenzione nella presa in carico, tanto più in presenza di soggetti che sovente presentano problematiche di tipo socio-sanitario o segnali di disagio *borderline*. Soltanto trattando i bisogni nella loro globalità (e complessità) si può superare in modo stabile e duraturo la condizione iniziale di disagio.

In alcuni casi le Città (ad esempio Genova) hanno evidenziato come proprio grazie alle risorse del PON Metro sia stato possibile attivare delle équipe multidisciplinari, che hanno consentito di realizzare per la prima volta interventi educativi dedicati ai senza dimora, finalizzati anche all'inserimento lavorativo oltre che abitativo. Grazie a questo modello, attraverso un percorso personalizzato l'utente man mano acquisisce autonomia e passa ad altri livelli, fino ad arrivare agli alloggi di autonomia.⁴⁴

In maniera piuttosto trasversale è emersa l'importanza di un accompagnamento socio-educativo e l'efficacia del sostegno dato dal *counselling* lavorativo che, se ben nel suo contesto e integrato con le diverse risorse di politica attiva presenti sul territorio, rappresenta uno strumento importante per qualsiasi uscita dalla marginalità.

Di rilievo il fatto che questo approccio integrato e la prassi di operare in équipe multidisciplinari non riguardi esclusivamente i servizi di seconda soglia, ma anche i presidi mobili e le unità di strada, come già visto per Roma e Catania ma come accaduto anche a Venezia.⁴⁵

In generale, sembra utile rimarcare che, anche laddove i servizi rappresentino dispositivi di emergenza, che non implicano di per sé una presa in carico multidimensionale perché finalizzati a mettere in sicurezza persone e/o nuclei che si trovano in situazioni di emergenza sociale, viene tuttavia svolto un intenso e importantissimo lavoro di rete e di équipe con gli operatori degli altri servizi, che prende avvio durante l'intervento di emergenza ma che non si esaurisce con esso ma prosegue con la fase di accompagnamento del caso ai Servizi competenti, indispensabile alla

⁴⁴ L'intervento dell'Azione 3.2.2 è gestito dall'UCST (Ufficio cittadini senza territorio) del Comune di Genova, un servizio sociale territoriale ma sovra-zonale, cioè che si occupa di persone che si trovano nella città di Genova ma non hanno un radicamento nel territorio (persone in transito o in situazione di precarietà abitativa, come le persone senza fissa dimora, italiane o straniere). L'ufficio è costituito principalmente da assistenti sociali, ma grazie alle risorse del PON Metro è stato possibile dedicarsi al target dei senza dimora con un'équipe multidisciplinare, che comprende anche educatori, realizzando interventi educativi che prima non era possibile implementare.

⁴⁵ Nell'ambito invece degli interventi di bassa soglia (operazione VE3.2.2.b) è stata attivata un'unità di strada multidisciplinare operante, se necessario, anche in orario notturno sia in Terraferma che in Centro Storico. Tale unità di strada è composta da due operatori con esperienza di lavoro di strada, un medico, uno psicologo e due mediatori culturali con caratteristiche di "peer-support". L'équipe multiprofessionale attivata per gli interventi in strada è stata fondamentale nel favorire un approccio multidimensionale sia in fase di prima accoglienza, sia nella progettazione di percorsi di reinserimento, in particolare nei confronti di quelle persone che, una volta uscite da una situazione emergenziale permangono in una condizione di emergenza che può coinvolgere più fronti e diverse dimensioni (operazione VE3.2.2.a). In alcuni casi il periodo in pronta accoglienza ha dato modo alla persona di prendere coscienza della propria situazione e di accettare di intraprendere un percorso socio sanitario che a volte è sfociato in una presa in carico vera e propria che ha coinvolto diversi servizi competenti del territorio arrivando anche ad attivare progetti di housing first. Quindi si può affermare che per questo target le situazioni di aggancio in strada costituiscano un primo necessario step per arrivare alla presa in carico.

predisposizione di una successiva presa in carico del soggetto che lo aiuti a superare le difficoltà evitando ricadute nella sfera dell'emergenza.⁴⁶

3.7.3. *Il coinvolgimento della popolazione e delle reti di volontariato*

In quale misura e con quali effetti le reti di volontariato e la popolazione hanno partecipato alla realizzazione dei progetti?

In quasi tutte le Città metropolitane che hanno avviato servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati a valere sull'Azione 3.2.2 del PON Metro si è rilevata, da un lato, una **buona partecipazione della cittadinanza** e, dall'altro, un significativo coinvolgimento degli enti del terzo settore.

Sul primo versante si registra, nel tempo, un interessamento crescente da parte dei singoli cittadini, che diventano una sorta di sentinelle del disagio sul territorio, contattando le istituzioni per segnalare situazioni di particolare fragilità e fornendo, talvolta, indicazioni indispensabili sugli spostamenti delle persone senza dimora (come indicato, in particolare, da Napoli, Roma e Venezia).

L'azione dei volontari riveste, inoltre, un ruolo fondamentale, rappresentando un supporto alle attività laddove l'azione organizzata delle equipe dei progetti messi in campo non può arrivare per limiti di tempo e risorse, svolgendo un ruolo attivo all'interno delle azioni progettuali, per esempio nell'accoglienza diurna, nel servizio mensa erogato a favore dei senza dimora, nella distribuzione di coperte e beni di prima necessità, ecc. Si tratta di un contributo e di un ruolo all'interno delle associazioni che dovrebbe essere ulteriormente potenziato e riconosciuto, ma che richiede, nel contempo, una attenta supervisione e coordinamento da parte delle istituzioni locali per assicurare lo svolgimento di azioni complementari ed evitare il rischio di sovrapposizioni, proprio in virtù del fatto che si tratta di personale volontario, non strutturato e non formato per svolgere determinate prestazioni di carattere professionale.

⁴⁶ A titolo di esempio, sembra utile citare in questo senso il Servizio PRIS, nato in seguito alla riorganizzazione realizzata grazie al PON Metro, che rappresenta uno degli elementi di maggiore innovazione e rottura rispetto al precedente assetto dei Servizi Sociali del Comune di Venezia. In pratica, il PRIS garantisce la presenza dei presupposti necessari alla presa in carico e alla formulazione di un progetto con l'utente. Per questo, grazie ai fondi PON Metro, è stata condotta un'intensa attività di formazione che ha coinvolto operatori di diversi servizi della Direzione, ne ha promosso la collaborazione e ha definito e formalizzato prassi di lavoro fra servizi.

Il terzo settore e il volontariato sono, peraltro, da sempre **fortemente coinvolti in queste tipologie di progetti** e questa azione “di rete” rappresenta una prassi consolidata negli anni all’interno dei Comuni, su cui si innestano anche le operazioni finanziate grazie al PON Città Metropolitane.

Il lavoro sinergico fra le istituzioni e la rete del privato sociale si rivela prezioso, quindi, in una logica di sussidiarietà (esemplare, in questo senso, il caso della Città di Genova che nell’ambito del PON Metro non realizza attività con unità di strada poiché il Comune ha stretto un patto di sussidiarietà con diverse associazioni di volontariato che già svolgono questo tipo di assistenza a bassa soglia), ma costituisce anche un valore aggiunto, offrendo ulteriori opportunità ai senza fissa dimora.⁴⁷

Si tratta di forme di collaborazione che si caratterizzano per essere **stabili nel tempo e**, contemporaneamente, estremamente **flessibili**, nella misura in cui le reti si costituiscono per ciascun progetto individualizzato in funzione dei bisogni e delle specifiche necessità rilevate.

La stabilità in molti casi, è peraltro garantita da forme di **collaborazione strutturata e formalizzata fra la Pubblica Amministrazione e il Terzo settore**.

A titolo di esempio, l’Amministrazione comunale di Venezia ha costituito un “Tavolo Cittadino Senza Dimora”, che riunisce le associazioni impegnate in azioni dedicate a quanti vivono in situazione di forte disagio e marginalità e rappresenta il luogo privilegiato di incontro fra il privato sociale e gli organismi che si occupano di questo target specifico, utile anche come osservatorio privilegiato ai fini di analisi del fenomeno dei senza dimora e della sua evoluzione.

Il Comune di Roma ha invece previsto esplicitamente azioni di “costante raccordo e coordinamento con i soggetti della rete intra-istituzionale e inter-istituzionale dei servizi socio sanitari territoriali e del terzo settore” all’interno del progetto SCIMAI (Sistema Cittadino Integrato di Monitoraggio Accoglienza ed Inclusione), che rappresenta la cornice all’interno della quale si inseriscono le operazioni finanziate dal PON Città metropolitane,⁴⁸ formalizzando questa azione all’interno di uno specifico lotto del progetto SCIMAI messo a bando.

⁴⁷ A titolo di esempio, nel centro di prima accoglienza attivo a Milano grazie al finanziamento del PON Metro, la collaborazione con soggetti del privato, profit e no profit, ha fatto nascere nuove opportunità per le persone senza fissa dimora ospitate in casa Jannacci, assicurando loro la possibilità di partecipare a percorsi di formazione ed esperienze lavorative.

⁴⁸ Il progetto, integrato a valere su fondi PON Inclusione, PO I FEAD e PON Metro, rappresenta un’azione di sistema finalizzata dar vita a un sistema integrato di gestione coordinata delle problematiche legate alla grave emarginazione, l’accoglienza e l’inclusione sociale a Roma. Si rimanda, in particolare, a quanto previsto all’interno del Lotto 3 messo a bando (Lotto 3 – Ufficio di supporto alla cabina di regia cittadina integrata “ROMA SCIMAI” e assistenza alla rendicontazione - Azione A8-UAHR). Per maggiori dettagli si rimanda al link <https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC200677>.

Nel caso della Città Metropolitana di Catania il rafforzamento delle reti tra il Comune e il privato sociale ha rappresentato una scelta di indirizzo strategico già in fase programmatica, mettendo a valore in tutti gli interventi contro l'esclusione sociale una rete di collaborazione con terzo settore e volontariato già esistente da alcuni anni (il Presidio Leggero), che è stata ulteriormente rafforzata e formalizzata grazie alla sottoscrizione di specifici protocolli di intesa nell'ambito delle operazioni finanziate dal PON Metro, in cui la rete è stata particolarmente coinvolta in azioni di supporto all'Unità di strada nella distribuzione dei beni di prima necessità, ma anche nel processo di attivazione di alcuni servizi (ad esempio l'apertura di bagni e docce).⁴⁹

Dal confronto con i principali attori coinvolti nell'attuazione dell'Azione emerge, inoltre, come questo **rapporto con il privato sociale**, già prezioso di per sé in una prospettiva di sinergia fra tutti gli attori presenti sul territorio, si riveli **indispensabile nelle fasi emergenziali**, offrendo un supporto importantissimo alla rete istituzionale dei servizi di welfare che, inevitabilmente, si trova a dover affrontare un elevatissimo numero di richieste di aiuto, difficile da gestire, come sperimentato nel caso di eventi imprevisti come l'eccezionale acqua alta a Venezia del novembre 2019 o, più diffusamente, durante l'emergenza Covid-19 (come richiamato esplicitamente con riferimento alle esperienze di Bari, Catania, Genova e Roma).

Aver costruito nel tempo una rete di rapporti stabili si rivela, dunque, un forte valore aggiunto nei momenti di particolare difficoltà per offrire un supporto adeguato alle persone più in difficoltà.

3.7.4. Il miglioramento del tessuto urbano

In quale misura si è verificato il miglioramento del tessuto urbano?

Il miglioramento del tessuto urbano rappresenta, nella maggior parte delle esperienze, un **effetto solo indiretto** della risposta offerta al bisogno delle persone in situazioni di marginalità estrema.

⁴⁹ Il Presidio, di cui fanno parte moltissime associazioni (dalla Caritas alla Croce Rossa, dalla Comunità di Sant'Egidio alle associazioni Soccorso e Fratellanza e Accoglienza e Solidarietà, ecc.) oltre che diversi comparti dell'Amministrazione Comunale (Vigili urbani, Ufficio Ecologia, ecc.) rappresenta anche il "termometro" della realtà territoriale, capace di leggere i bisogni del territorio in maniera più accurata rispetto alle Istituzioni Locali, nei cui confronti i cittadini in difficoltà vivono talvolta una certa reticenza (come avvenuto, negli ultimi anni, soprattutto per le nuove forme di povertà legate alla perdita di lavoro nelle famiglie che fino a poco prima non avevano mai sperimentato un forte disagio sociale).

In alcuni casi specifici, però, **le operazioni di ristrutturazione e riqualificazione di immobili da destinare a strutture di accoglienza per persone senza dimora hanno contribuito alla percezione di un concreto miglioramento del tessuto urbano.**

Nel caso della città di Milano, ad esempio, il progetto finanziato sull'Asse 3 volto al rafforzamento della rete dei servizi a bassa soglia e di pronto intervento (servizi di accompagnamento all'autonomia per gli ospiti dei dormitori e dei centri di prima accoglienza e per gli utenti delle docce pubbliche) per persone senza dimora ha potuto contare sulla ristrutturazione e riqualificazione di edifici pubblici situati in quartieri periferici (Casa dell'Accoglienza Jannacci e docce pubbliche) finanziata grazie all'Asse 4 del Programma (progettoMI4.2.1.b). L'apertura della struttura alla città in seguito alla ristrutturazione ha favorito, nel tempo, lo sviluppo di momenti di scambio e conoscenza tra ospiti e cittadini, migliorando in misura significativa il tessuto sociale.

Anche nel caso della città di Roma, se da un lato risulta difficile pensare ad impatti di natura macro sul tessuto urbano nel suo complesso, si possono invece vedere effetti localizzati, come è accaduto nel quartiere di San Lorenzo in cui è stato operato attraverso l'Asse 4 il recupero di un immobile sottratto alla criminalità, da tempo chiuso, che si configura oggi come un luogo di accoglienza innovativo rispetto al tradizionale paradigma dei servizi sociali nella logica dell'housing first.⁵⁰ Il progetto, peraltro, non si rivolge esclusivamente a soggetti senza dimora, ma punta anche al coinvolgimento della popolazione e del territorio attraverso interventi aperti al quartiere. Sebbene per questa attività di Condominio sociale lo stato di attuazione sia ancora modesto, sembra già possibile individuare degli effetti positivi sul contesto di riferimento, in quanto si è già registrata una accoglienza positiva da parte del quartiere in cui si innesta, con la disponibilità a collaborare già manifestata da parte di alcuni punti vendita, tanto che si sta pensando a forme di riconoscimento di una "rete di quartiere", da coinvolgere in un evento pubblico.

Queste esperienze evidenziano, quindi, come gli interventi messi in campo non soltanto servono per come sono state progettate, ovvero per rispondere ai bisogni di specifici target group in condizioni di particolare fragilità, ma hanno anche un forte valore aggiunto per la capillarità con cui intervengono nei territori, innestando talvolta meccanismi di interazione nuovi con la cittadinanza.

⁵⁰ Attraverso il progetto RM4.1.1.b finanziato con l'Asse 4 FESR del PON Metro è stato possibile adeguare un immobile confiscato alla mafia – acquisito già in buone condizioni – composto di 12 miniappartamenti, da destinare a condominio sociale per l'avvio di percorsi di autonomia per persone senza dimora a partire dall'alloggio (housing first).

3.7.5. Le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali

Quali sono le sinergie con gli altri PON e con i Programmi Regionali?

Gli interventi finanziati a valere sull’Azione 3.2.2 risultano fortemente correlati con progettualità realizzate nell’ambito delle Città metropolitane a valere su altri fondi, di fonte comunitaria, nazionale e locale.

In primo luogo, sembra utile segnalare gli altri fondi strutturali, emersi in maniera pressoché trasversale dal confronto con i principali *stakeholder* realizzato nel corso della presente Indagine:

- Il **Programma Operativo Nazionale (PON) “Inclusione” 2014-2020**, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per la lotta alla Povertà e per la Programmazione Sociale (DGLPPS), cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il PON “Inclusione” prevede di sostenere la riduzione della marginalità negli Assi 1 e 2, finalizzati a supportare l’attuazione del Reddito di inclusione (REI) e del Sostegno per l’inclusione attiva (SIA), misure nazionali per il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale.⁵¹ In particolare, sulla linea di azione 9.5.9 prevede il finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per il sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l’autonomia, intervenendo sia a livello di sistema sulle reti di accoglienza, sia attraverso servizi alla persona volti e rafforzarne l’autonomia;
- Il **PO I FEAD 2014-2020** (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti), sempre a titolarità della DGLPPS, che finanzia principalmente l’acquisto e la distribuzione di beni alimentari, la fornitura di materiale scolastico a famiglie disagiate e aiuti a favore di persone senza fissa dimora o in condizioni di marginalità estrema. In particolare, nella Misura 4 - Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili il PO I FEAD prevede la realizzazione di interventi a bassa soglia per rispondere ai bisogni materiali immediati delle persone senza dimora attraverso la distribuzione di beni di prima necessità, nonché di altri beni materiali all’interno di progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all’autonomia;
- I Programmi Operativi Regionali, in particolare il **POR FSE**, a valere sull’Asse II Inclusione sociale, ed il **PO FESR** per la componente infrastrutturale.

⁵¹ L’Asse 1 opera nelle Regioni più sviluppate, l’Asse 2 nelle Regioni meno sviluppate e in transizione.

A questo quadro vanno aggiunte le **risorse nazionali**, afferenti al **Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**⁵² e, a partire dal 2019, il **Fondo per il Reddito di cittadinanza (RdC)**. A queste si affiancano anche **misure finanziate con risorse locali proprie**, anche patrimoniali, delle singole Città e, in alcuni casi, i finanziamenti legati alla partecipazione a progettualità specifiche.⁵³

Da più parti è stata richiamata, inoltre, la necessità di intervenire in sinergia con il **Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020” (FAMI)**, stante la presenza di una quota non trascurabile di persone senza fissa dimora prive della cittadinanza italiana. Il FAMI è, infatti, uno strumento finanziario volto a promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno (asilo, integrazione e rimpatrio), che può quindi contribuire al sostegno di azioni per l'integrazione di cittadini stranieri (a titolo di esempio, i servizi di mediazione e integrazione culturale e quelli di orientamento e accompagnamento legale per l'integrazione sociale e sanitaria).

Non da ultimo, è anche interessante rilevare come per questo specifico ambito di intervento alcune Città metropolitane abbiano evidenziato il **ruolo del Terzo settore** non soltanto con riferimento al contributo in termini di impegno dei volontari, ma anche attraverso forme di cofinanziamento degli interventi a favore delle persone in condizione di marginalità estrema. Finanziamenti esterni al sistema pubblico che per questi specifici target trovano espressione anche nel sostegno da parte di altri soggetti, in particolare le Fondazioni private.

In aggiunta alle sinergie con gli altri programmi nazionali e regionali e nell'ottica di una stabilizzazione del problema abitativo dei senza dimora, sembra inoltre opportuno ribadire

⁵² Il Fondo povertà è stato istituito dalla Legge di Stabilità 2016 originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal REI - Reddito di inclusione. A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con la legge di bilancio per il 2019 è stato istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza (finanziato per il 2019 con 5,8 miliardi di euro e per il 2020 con 7 miliardi di euro), destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. La dotazione del Fondo povertà, pertanto, viene ridotta, facendo però salva la Quota del Fondo povertà dedicata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali (ex art. 7, c.2, del Decreto legislativo 147/2017). Questa Quota del Fondo, denominata Quota Servizi, viene destinata, anche per il tramite delle Regioni, agli Ambiti territoriali per garantire il graduale raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni e degli interventi riferiti alle politiche di contrasto alla povertà. In particolare, l'articolo 7, comma 9, del Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, prevede che una parte della predetta Quota (20 milioni di euro annui) venga riservata per sostenere gli interventi e i servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

⁵³ A titolo meramente esemplificativo si richiamano, sul primo versante, i nuovi servizi itineranti “Segretariato sociale on the road” e “Unità di Strada - Care for people” promossi e finanziati dall'assessorato al Welfare del Comune di Bari a contrasto della grave marginalità adulta e delle dipendenze e, sul secondo versante, la forte sinergia segnalata dall'OI di Genova con il progetto HTH (Hope this Helps - Il sistema Liguria contro la tratta e lo sfruttamento minorile), realizzato in collaborazione con la Regione Liguria e il Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, stante la frequenza con cui le persone vittime di tratta, destinatarie del progetto HTH, vengono accolte nel sistema dei senza dimora.

l'importanza dei collegamenti, segnalati da più Città, fra le misure di bassa soglia realizzate a valere sull'Azione 3.2.2 e le altre Azioni dell'Asse 3 del Programma (in particolare, l'Azione 3.1.1) che prevedono rispettivamente l'assegnazione di alloggi e la messa a disposizione di posti letto in cohousing, secondo l'approccio dell'Housing First.

A fronte di risorse provenienti da fonti diverse ma che vanno tutte a concorrere al miglioramento della condizione di vita delle persone in situazioni di marginalità estrema risulta, dunque, **essenziale una pianificazione integrata degli interventi nella fase programmatoria**, che consenta di agire in un'ottica sinergica evitando sovrapposizioni fra gli interventi. Interessante, in questo senso la scelta di predisporre un progetto integrato plurifondo da parte della Città metropolitana di Roma.⁵⁴

Un ultimo spunto di riflessione emerso dal confronto con i principali attori coinvolti, che si ritiene di interesse richiamare in questa sede, riguarda anche i possibili effetti di questa integrazione e complementarietà fra azioni finanziate da fonti diverse sulla valutazione.

Grazie all'avvio di un processo di messa a sistema degli interventi rivolti ai senza dimora che ha visto nel tempo un rafforzamento della rete formale fra i diversi soggetti, istituzionali e non, secondo una logica "di filiera", spesso le stesse persone "transitano" attraverso più progetti, sperimentando inizialmente misure di bassa soglia e passando successivamente a forme di accoglienza e di accompagnamento più evolute, passando quindi, in termini di finanziamenti, dal PON Metro al PON Inclusion. Se, quindi, da un lato la valutazione dei risultati raggiunti attraverso il singolo step (finanziato da una specifica fonte) rappresenta un passaggio ineludibile e indispensabile nella prospettiva dell'utilizzo di fondi strutturali, sembrerebbe, nel contempo, utili avviare un ragionamento più approfondito sull'opportunità di una **valutazione "unitaria", in grado di valutare gli effetti complessivi sul destinatario finale degli interventi fruiti**, verosimilmente prendendo in considerazione un intervallo temporale più ampio dei dodici mesi e mettendo in relazione le valutazioni dei risultati del PON Metro con quelle dei risultati del PON Inclusion e del PO FEAD rispetto al target dei senza dimora.

⁵⁴ Il progetto Roma SCIMAI (Sistema Cittadino Integrato di Monitoraggio Accoglienza ed Inclusion) è un progetto integrato a valere su fondi PON Inclusion, PO I FEAD e PON Metro, con l'obiettivo di dare vita a un sistema integrato di gestione coordinata delle problematiche legate alla grave emarginazione, all'accoglienza e all'inclusion sociale attraverso il coordinamento di servizi sperimentali quali l'Housing First e il Condominio Solidale e classici quali l'Unità di strada, il centralino SOS. Le azioni dei 9 lotti sono pensate per affrontare la marginalità ai diversi livelli, dalla riduzione del danno fino alla fuoriuscita dal disagio abitativo.

3.7.6. In sintesi

I progetti avviati a valere sull’Azione 3.2.2, coerentemente con la strategia del PON Città metropolitane, sono focalizzati principalmente sull’attivazione e/o sul rafforzamento di reti di servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale dedicati agli individui senza dimora quali unità di strada e servizi di accoglienza di bassa soglia, quasi sempre affiancati, però, da servizi a supporto di varia natura quali forme di ascolto, servizi socio-assistenziali o sanitari di prima accoglienza, orientamento, percorsi di accompagnamento, counseling e tutoraggio personalizzato rispetto alla tipologia di disagio (psichico, giuridico, sanitario, socio-economico, relazionale), ecc.

Proprio i **servizi di ascolto e accompagnamento rappresentano un importante fattore di successo di questi progetti, unitamente all’adozione di modelli di intervento integrati e multidimensionali**, indispensabili vista la condizione di estrema fragilità e la compresenza di più forme diverse di problematicità e disagio nelle persone senza dimora.

Come già richiamato nel corso della precedente Indagine 1, ragionare sul successo di questo tipo di interventi non implica il superamento della situazione di disagio abitativo intesa come raggiungimento di una autonomia abitativa, stante la tipologia di servizi prevalentemente erogati e le fragilità di questo gruppo target. Il successo, in una logica incrementale, è piuttosto rappresentato da successivi passi verso tale condizione, che solitamente, laddove si verifica, si caratterizza per tempistiche molto lunghe (ragion per cui, ad oggi, i risultati registrati risultano ancora abbastanza modesti).

Il confronto con i principali stakeholder ha anche evidenziato come gli interventi messi in campo non servano soltanto per rispondere ai bisogni delle persone senza dimora, ma si connotino anche per il forte valore aggiunto rappresentato dalla capillarità con cui intervengono nei territori, innestando talvolta meccanismi di interazione nuovi con la cittadinanza.

Un ulteriore elemento di forza di questo tipo di interventi appare identificabile anche nel lavoro sinergico fra le istituzioni e la rete del privato sociale, preziosa normalmente in una logica di sussidiarietà e assolutamente indispensabile nelle fasi emergenziali, come recentemente sperimentato nel corso della pandemia di Covid-19.

Fra le possibili **piste di approfondimento** sembra opportuno segnalare due questioni.

La prima, strettamente “di merito”, è relativa all’opportunità di accompagnare e portare avanti nel tempo una riflessione condivisa fra le città rispetto una definizione comune di fuoriuscita dal disagio abitativo nella già citata logica del successo incrementale.



La seconda, che richiama non soltanto la fase di attuazione ma anche (e più ancora) quella della programmazione, rimanda invece alla necessità di pianificare in maniera integrata gli interventi rivolti alle persone senza dimora, stante la compresenza di consistenti risorse provenienti da molte fonti diverse ma che vanno tutte a concorrere al miglioramento della condizione di vita delle persone in situazioni di marginalità estrema. Essenziale diventa, dunque, agire in un'ottica sinergica evitando sovrapposizioni fra gli interventi e utile anche una valutazione unitaria e integrata degli effetti sui destinatari del complesso di azioni messe in campo.

4. Suggerimenti e raccomandazioni

4.1. La chiave di lettura

La valutazione indipendente dell'Asse 3 del PON Città Metropolitane 2014-2020 è l'esito di due ricerche che hanno indagato, con la collaborazione sostanziale delle 14 Città (referenti istituzionali e soggetti beneficiari in primis) tutte le possibili dimensioni che hanno accompagnato la programmazione e l'attuazione dell'Asse. Un ringraziamento in premessa a tutti quanti sono stati coinvolti è d'obbligo, stante anche il difficile periodo nel quale si sono svolte le indagini. Il materiale informativo raccolto è abbondante e, come sempre, è stato necessario scegliere cosa evidenziare maggiormente, al fine di poter fornire non solo dati oggettivi, ma anche elementi di riflessioni su possibili aree di miglioramento. Ma certamente, la documentazione e le informazioni raccolte, potranno fornire ulteriori e più specifici elementi di riflessione anche nei prossimi mesi.

La cosiddetta "**Indagine 1**" (aprile 2020), di natura essenzialmente quantitativa e finalizzata a valorizzare gli indicatori di risultato, aveva evidenziato, nel complesso, **risultati abbastanza positivi**, almeno con riferimento ad alcuni target, rispetto al tema del contrasto delle situazioni di povertà abitativa (*Azione 3.1.1 - Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa e Azione 3.2.1 - Percorsi di accompagnamento alla casa per comunità emarginate*), mentre appariva sicuramente **più debole il contributo dato al miglioramento della situazione lavorativa** dei destinatari.

Più modesta era apparsa la capacità del Programma di incidere sulla fuoriuscita dal disagio abitativo per il target delle persone senza fissa dimora (*Azione 3.2.2*) sia in ragione delle caratteristiche di marginalità estrema del target su cui si interviene, sia delle tipologie di intervento prioritariamente attivate (servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale).

Sebbene ancora ad un modesto stato di attuazione al momento della rilevazione, *l'Azione 3.3.1 – Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate* aveva ottenuto un **discreto successo nel supportare l'inclusione socio-lavorativa di soggetti fragili in aree urbane caratterizzate da forte degrado**.

Richiamiamo sinteticamente questi risultati dell'**Indagine 1** per ricordare la **chiave di lettura valutativa** a suo tempo proposta e per meglio contestualizzare gli elementi di riflessione che ci offre la cosiddetta **Indagine 2** oggetto di questo Rapporto di valutazione.

Come noto, ci troviamo davanti ad un Asse di natura fortemente sperimentale, che si distingue per la messa in campo di progetti e percorsi personalizzati non solo in base ai fabbisogni dei diversi territori, ma anche delle caratteristiche e della situazione di partenza del singolo destinatario, secondo un approccio innovativo, ma, al tempo stesso, connaturato a delle buone politiche sociali.

Il risultato non può essere, quindi, uguale per tutti i destinatari finali, ma è diverso in funzione della diversa condizione di partenza, secondo una logica di **“successo incrementale”**, partendo dall’idea che si tratti di persone che hanno migliorato la propria situazione nella direzione del pieno raggiungimento dell’*outcome* atteso, in un quadro di logica evolutiva che si basa anche sul raggiungimento di step intermedi.

Questa considerazione era stata utilizzata nelle conclusioni dell’Indagine 1 per evidenziare come **ciascun indicatore non misurasse il raggiungimento di un risultato omogeneo** (come potrebbe accadere nel caso della valutazione dell’efficacia occupazionale di un tirocinio o di un percorso di alta formazione), ma si configurasse come un **indicatore composito che valuta il successo ottenuto – misurabile – del singolo destinatario**, che in alcuni casi coincide già con il risultato finale atteso (ad esempio, una soluzione abitativa indipendente mantenuta in piena autonomia), in altri – caratterizzati da maggiori difficoltà al momento dell’accesso all’intervento – rappresenta un passaggio intermedio in quella direzione, senza il quale il risultato finale non potrebbe probabilmente essere raggiunto.

Parallelamente a quella che abbiamo definito come la **“teoria del successo incrementale”**, l’Indagine 1 aveva consentito di evidenziare delle criticità o, se si preferisce, delle “diversità” nella **concettualizzazione stessa del momento della fuoriuscita dal percorso**. Senza ritornare nel merito della questione per la quale si rimanda al relativo Rapporto di valutazione, questi richiami sintetici ci sono/saranno utili per meglio valutare l’efficacia dei modelli di *governance* in relazione ai risultati di attuazione dell’Asse 3 del Programma. Non è possibile farlo in questa sede perché, come ricordato, la prima Indagine 1 è stata realizzata ad uno stato di attuazione dell’Asse 3 ancora ridotto. Si cercherà, invece, di sperimentare questa connessione a fronte della realizzazione della seconda edizione dell’Indagine 1 prevista per l’inizio del prossimo anno.

Al momento, ma su ciò torneremo a breve, basti ricordare che, come già evidenziato nel corso del Rapporto relativo all’Indagine 1, **ogni Città Metropolitana ha sviluppato e portato avanti un proprio modello di servizi**, solitamente legati a esperienze precedenti e allo specifico contesto territoriale, ma tutti si caratterizzano per forme di progettualità personalizzata di

accompagnamento e assistenza, in vista dell'acquisizione della piena autonomia alloggiativa, lavorativa o della fuoriuscita dall'esclusione sociale. Questo si lega a doppio filo alla condizione iniziale dei destinatari, non sempre (anzi raramente) omogenea e che necessita perciò di risposte mirate e, appunto, personalizzate. Dunque, la messa in relazione di questi diversi modelli di intervento con i risultati effettivamente ottenuti assume/assumerà una valenza valutativa assolutamente centrale.

4.2. La fase di programmazione dell'Asse 3

Come appena richiamato, un elemento centrale, dal punto di vista valutativo, che va assunto come chiave di lettura di tutte le considerazioni che saranno espresse, è rappresentato dalla **forte contestualizzazione dell'Asse 3 rispetto alle strategie, ai bisogni e ai modelli e prassi di intervento sviluppati a livello di ogni singolo Comune**. Tale elemento era già emerso nel corso dell'Indagine 1, come si è visto, ma certamente, nel corso di questa Indagine 2 è apparsa chiara la volontà alla base di questa scelta. Non è stato "per comodo" o per assenza di creatività, ma **le risorse del PON Metro sono state viste come un'opportunità, un valore aggiunto rispetto alle strategie e ai bisogni già identificati**.

E' così che **gli interventi sono stati mirati più a rispondere ai bisogni del territorio che non a mettere in campo attività innovative espressamente "cercate" in quanto tali**. In altri termini, non significa che i fondi del PON Metro siano stati utilizzati per coprire esigenze quotidiane. Però, quasi sempre, sono serviti per proseguire (ampliare) attività in essere, oppure realizzare cose nuove (o con nuove modalità), ma senza l'intento esplicito, salvo ovvie eccezioni, di "fare innovazione sociale", quanto, piuttosto, di rispondere in maniera diversa dal solito, più efficace, a bisogni, comunque, già identificati. *Potenziamento e continuità*, dunque, nel caso di finanziamenti di servizi già in essere. *Servizi nuovi (non necessariamente innovativi) per una maggiore efficacia*, nel caso di bisogni insoddisfatti.

Va detto che **questo tema della contestualizzazione dell'Asse 3 nella programmazione comunale è, forse, l'unico "modello" comune e condiviso da tutte le 14 realtà coinvolte**.

A questo esplicito intento di ricondurre le risorse del PON Metro alla programmazione e alle strategie locali vanno ricondotte anche le modalità di ideazione delle azioni preferibilmente adottate. Molto diffuso, se non comune a tutti, il coinvolgimento di altre direzioni e dipartimenti dell'amministrazione comunale, di enti del terzo settore e operatori del sociale. Coinvolgimento

che, in diverse Città ha assunto le caratteristiche di una vera e propria **coprogettazione** e non solo affidamento a soggetti esterni. Prassi non inusuale in questa tipologia di servizi che, pur con qualche criticità nella gestione amministrativa della procedura, si sta sempre più diffondendo per le intuibili esigenze di flessibilità e adattamento alle particolari caratteristiche dei target. Grazie allo strumento della co-progettazione, nel rispetto della evidenza pubblica, è stato dunque possibile tessere relazioni con partner del terzo settore che hanno partecipato alla ingegnerizzazione dei servizi.

Un altro elemento centrale dal punto di vista valutativo, in linea pienamente coerente con il modello di contestualizzazione e internalizzazione del PON Metro nelle strategie locali appena richiamato è **l'integrazione delle risorse**. Asse 3 e Asse 4 del PON Metro, PON Metro e PON Inclusione, FAMI, FEAD, progetti finanziati con Programmi comunitari di vario genere (Urban Innovative Action, FoodE, ecc.). **Un'importante integrazione, sinergia e complementarità che, tuttavia, non appare o appare molto poco a livello formale perché nasce e si sviluppa come una "integrazione dal basso"**, nella prassi operativa di dirigenti illuminati che "convogliano" risorse di diversa natura su progetti complessi, quasi mai o, comunque, poco, nella programmazione formale delle attività. Questo è un aspetto interessante e che meriterebbe un approfondimento in vista della nuova programmazione comunitaria. Appare, comunque, evidente, la difficoltà procedurale e processuale connessa ad una "integrazione a monte", realizzata in sede di programmazione. Sia per la diversa tempistica che accompagna i programmi, sia per le difficoltà connesse al governo di un processo di integrazione di questo tipo (chi coordina? chi ha la titolarità di presidiare l'attuazione? ecc.).

In specifico, per quanto riguarda **l'integrazione tra Asse 3 e Asse 4 del PON Metro** possiamo dire che quasi tutti gli interlocutori intervistati hanno avvalorato la connessione tra le progettualità dei due Assi e le significative sinergie. Tuttavia, questa intenzionalità esplicita in sede di programmazione ha incontrato una serie di criticità non banali in sede di attuazione. Prima fra tutte, il disallineamento della tempistica relativa alle azioni di ristrutturazione e riqualificazione degli immobili funzionali a creare alloggi per ospitare i destinatari finali delle azioni di contrasto all'emergenza abitativa. Ma anche le problematiche organizzative determinate dal fatto che i due Assi vengono gestiti, solitamente, da dipartimenti diversi all'interno del Comune.

4.3. La fase di attuazione dell'Asse 3

Come si è visto, la fase attuativa dell'Asse 3 è sostanzialmente in linea con la programmazione, anche se non sempre questo si è tradotto in una efficacia attuativa. **Non si sono evidenziate**

particolari criticità nel raggiungere i destinatari finali in quanto sono per lo più già in carico ai servizi sociali (o nei Centri antiviolenza), con l'eccezione dei senza fissa dimora (dove risulta essenziale il ruolo del privato sociale e l'attività delle Unità di Strada). Ovviamente ci sono modalità differenti di "intercettazione" della potenziale utenza che non è già in carico, in funzione delle caratteristiche del target. Ad esempio, là dove operativa, l'Agenzia per la Casa viene a configurarsi come punto di accesso unico per il disagio e la povertà abitativa, che governa il sistema di assegnazione delle case e opera attraverso forme di presa in carico multidimensionale, anche se emergono diversità nelle modalità di accompagnamento all'inserimento abitativo. Così come un discorso a parte deve essere fatto con riferimento allo specifico target delle donne vittime di violenza, che sono state intercettate in primo luogo grazie ad una efficace azione di raccordo con i Centri antiviolenza del territorio. La collaborazione con i servizi anagrafici, la polizia municipale, gli educatori e gli assistenti sociali dei Comuni è risultata fondamentale per mappare i nuclei Rom Sinti e Caminanti effettivamente presenti nei campi e per accertare l'effettivo possesso dei requisiti per l'accesso alle misure finanziate.

Così come è risultata "generalizzata" la contestualizzazione delle risorse dell'Asse 3 nelle strategie e politiche delle Città, così risulta sostanzialmente generalizzata la modalità di presa in carico multi professionale, multidimensionale e dell'intero nucleo familiare, con piani di intervento personalizzati. Il che, ovviamente, non significa che il meccanismo funziona bene dappertutto e allo stesso modo e che ovunque siano operative le équipes multi professionali e i raccordi istituzionali necessari per affrontare contestualmente i diversi bisogni. Questo tipo di presa in carico appare, dal punto di vista operativo, più o meno radicata, nelle diverse Città, in funzione della diversa storia organizzativa, del diverso grado di maturità raggiunto su questi temi e, soprattutto, delle strutture concretamente disponibili da dedicare a tali attività. Significa, però, **che non sono emersi modelli di presa in carico e percorsi di accompagnamento "alternativi"** e, dunque, si tratta di una dimensione sulla quale sarebbe molto utile attivare contesti di scambio fra le Città, in una logica di diffusione di buone pratiche, ma anche di condivisione di percorsi procedurali e amministrativi più efficaci da mettere in campo. In questo senso, potrebbe risultare utile l'organizzazione di gruppi di lavoro fra le diverse Città metropolitane, funzionali all'identificazione degli elementi "minimi" necessari per assicurare il successo di questo tipo di presa in carico, posta l'inopportunità di una "standardizzazione" delle procedure che non risulterebbe assolutamente coerente con la necessità di innestare questo approccio nuovo nelle specificità proprie dei singoli contesti.

Un altro elemento centrale nella valutazione della fase attuativa è l'analisi dei **sistemi di governance** dell'Asse 3 del Programma. Anche qui, in piena coerenza con quanto sintetizzato in precedenza, **troviamo dei modelli fortemente contestualizzati**. Talmente contestualizzati che, effettivamente, è molto difficile enucleare dei modelli alternativi che possano prestarsi ad analisi nell'ottica di identificarne i fattori di successo e le possibili criticità. I sistemi di *governance* analizzati sono l'espressione di strutture organizzative già esistenti all'interno dei Comuni. L'arrivo delle risorse del PON Metro non ha indotto ristrutturazioni organizzative significative e l'impostazione di questi sistemi non risponde a particolari Teorie del Programma, ma sono per lo più legate alle storie e alle strutture organizzative in quel momento in vigore. Molto variegata appare anche la funzione dei diversi ruoli che agiscono nell'attuazione dell'Asse: dal referente dell'Organismo Intermedio al referente della valutazione emergono sempre differenze di un qualche genere.

In sostanza, l'analisi dei meccanismi di *governance* adottati dalle diverse Città metropolitane non sembra, in definitiva, aver evidenziato la presenza di modelli di *governance* distintivi quanto piuttosto una forte continuità con le storie e i contesti organizzativi delle singole Città, in linea con quanto avviene sul piano dei contenuti, attraverso una forte contestualizzazione dell'Asse del 3 del PON Metro rispetto ai fabbisogni locali già nella fase programmatica. Dunque, l'identificazione dei fattori di successo nella realizzazione dell'Asse andranno ricercati con una visione più allargata rispetto ai soli sistemi di *governance*. Se proprio di modelli vogliamo parlare, possiamo **identificare due linee di tendenza: il criterio della competenza (referente di Asse), da un lato, e la presunta efficacia attuativa (decentramento / centralizzazione), dall'altro**.

Detto ciò, **questa "assenza" di modelli non sembra costituire un problema per gli interlocutori** dal momento che il sistema di *governance* dell'Asse appare pienamente incardinato nell'organizzazione esistente. Su questo aspetto, tuttavia, **non ci sentiamo di condividere questa positiva autovalutazione. Qualche criticità emerge** con chiarezza: dai frequenti episodi di turn over nell'ambito degli Organismi Intermedi che rendono più difficile il coordinamento e il presidio del Programma, alla natura della dotazione organica assegnata, non solo dal punto di vista quantitativo, ma delle competenze specifiche delle persone dedicate. In questo quadro, **l'impostazione di un sistema di *governance* "per competenza" potrebbe essere più auspicabile e potenzialmente più efficace**.

4.4. Alcuni suggerimenti per il futuro

Di seguito alcuni suggerimenti di ordine generale, mentre per i dettagli riferiti alle singole Azioni si rimanda all'Executive Summary e al testo del Rapporto in cui è più immediato collegare l'analisi ai suggerimenti proposti.

1. L'Asse 3 del PON Metro sembra funzionare. **Funziona meglio di quanto si riesca a rilevare e meglio di quanto è comunicato**. Ci sono vari fattori critici interni (alcune Città funzionano meglio, altre peggio, ma questo a prescindere dal PON Metro). E ci sono fattori critici esterni (mancanza di appartamenti / ritardo degli immobili ristrutturati con Asse 4 / burocrazia della pubblica amministrazione, scarse risorse umane dedicate/ COVID-19, ecc.). Quindi sono ampi i margini di miglioramento. Tuttavia è emerso con chiarezza che non c'è piena contezza di quanto, come e cosa viene realizzato. Anche la **presenza (o il maggiore coinvolgimento) di figure dedicate**, con competenze nel campo della comunicazione, potrebbe aiutare a comprendere meglio le grandi potenzialità del Programma. Sembra, inoltre, utile prevedere un'adeguata comunicazione, anche verso l'esterno della *governance* del Programma, in una logica di massima trasparenza e di immediata individuazione dei referenti a cui rivolgersi. In questo senso, sarebbe utile prevedere una sezione *ad hoc* all'interno dei Piani Operativi delle Città metropolitane e all'interno del sito del PON Metro, sia con riferimento ai siti implementati autonomamente dalle singole Città che al sito del Programma a cura dell'AdG. Per inciso, se è vero che è piuttosto difficile misurare in maniera non troppo discrezionale gli effetti dei progetti realizzati sul tessuto urbano, certamente una più mirata attività di comunicazione, oltre a quella di "animazione" spesso già svolta dalle associazioni e operatori del sociale contribuirebbe a rinforzare la visibilità degli effetti del Programma sul territorio;
2. **Migliorare il sistema di monitoraggio** (cfr. suggerimenti nel Rapporto di valutazione dell'Indagine 1) **e le opportunità di condivisione/conoscenza di quello che si sta facendo e degli strumenti e delle procedure messe in campo** sfruttando anche le opportunità di videoconferenza alle quali ci siamo ormai assuefatti e che hanno almeno il pregio di essere poco onerose in termini di tempo e denaro, contribuirebbe sia a migliorare la percezione esterna del successo del Programma, sia a migliorare lo stato di attuazione fra le diverse Città. A tale proposito si suggerisce di **intensificare le occasioni di incontri tematici nel merito:**
 - **dei contenuti**. A titolo esemplificativo, temi a nostro avviso da trattare possono riguardare:

- *la condivisione dei concetti (e, dunque, dei risultati attesi) di “successo incrementale” e di “stabilizzazione dell’uscita dallo stato di disagio” nelle diverse azioni. Mettersi d’accordo su questo aspetto cruciale per il successo del Programma, non implica abdicare al proprio modello di intervento, ma condividere gli step che segnano l’uscita dallo stato di disagio. E’ un tema che esige competenza nel merito e che, dunque, può essere facilmente trattato con il coinvolgimento dei soggetti beneficiari se si creano le dovute condizioni di scambio comunicativo;*
- *una riflessione sui modelli di presa in carico. Se è vero che ormai sono presenti in molte realtà le équipes multi professionali e multi dimensionali, non per questo funzionano tutte bene alla stessa maniera. Ad esempio, nel corso dell’Indagine è emersa la problematicità connessa, in specifico, all’utenza con patologie psichiatriche, così come la necessità di una migliore integrazione tra le attività di accoglienza e quelle di accompagnamento;*
- *i possibili modelli (ruoli) che l’Agenzia per la Casa (da mero intermediario di alloggi, a soggetto che accompagna nel percorso di inclusione abitativa) può assumere nel rispondere alle situazioni di emergenza abitativa ed ai fattori critici esterni che ne limitano l’operatività;*
- *interventi di innovazione sociale in grado di intercettare bisogni ancora impliciti, inespresi, o non ancora presenti nelle strategie comunali (ad esempio, alcuni dei temi previsti dall’Agenda 2030);*
- **delle procedure e strumentazioni connesse:**
 - *ad un maggiore utilizzo della prassi di coprogettazione che ha il vantaggio di valorizzare al massimo le risorse (di competenza e di prossimità ai destinatari finali) presenti sul territorio, anche se comporta una certa complessità procedurale e amministrativa;*
 - *alle modalità di intercettazione dell’utenza non conosciuta dai servizi sociali;*
 - *alle modalità di realizzazione di interventi (in particolare le “prese in carico” da parte delle équipes multi professionali e multidimensionali) che possono essere approcciati sulla base non solo di modelli teorici differenti e/o particolarmente innovativi e non possono contare su prassi di riferimento, ma anche su procedure amministrative diverse;*
 - *alle modalità istituzionali e organizzative di integrazione fra le diverse dimensioni di bisogno (abitativo, formativo, socio-occupazionale);*

- alle modalità di intervento per promuovere la *messa a disposizione di alloggi* da parte dei privati;
 - ad una *riduzione della frammentazione delle operazioni* attraverso una maggiore dimensione e/o maggiore concentrazione territoriale delle attività;
 - alle modalità per garantire una *integrazione di risorse* non solo affidate all'imprenditorialità di singoli dirigenti;
 - a *interventi comunicativi "mirati" e finalizzati a promuovere ricadute ed effetti più riconoscibili sul tessuto urbano*;
3. Pur nel pieno rispetto delle scelte organizzative interne alla singola Città Metropolitana sembra importante **raccomandare per la prossima programmazione un forte presidio da parte degli Organismi Intermedi** che non sempre appare pienamente raggiunto nel corso dell'attuale programmazione, almeno fino ad oggi. A questo proposito, sembra possibile identificare due modelli, fra loro diversi, che sembrano però entrambi assicurare un buon livello di presidio in termini di contenuti, di avanzamento del Programma, garantendo così la possibilità di intervenire tempestivamente nel caso si evidenziassero criticità:
- *un raccordo diretto fra l'Organismo Intermedio e un referente di Asse*, che riesce e portare a sintesi le diverse esperienze messe in campo dal Programma attraverso le operazioni finanziate consentendo un flusso semplificato delle comunicazioni tale da assicurare un aggiornamento costante sull'avanzamento del Programma;
 - *un coinvolgimento attivo dello staff dell'Organismo Intermedio nel coordinamento delle attività tecniche ed amministrative dei progetti*, attraverso un costante raccordo diretto con i beneficiari (con riferimento alle diverse Azioni finanziate);
5. **L'attenzione alle differenze di genere e al diverso effetto che le azioni possono avere su uomini e donne** è poco presente. Qualcosa si rileva, ma per lo più nella fase attuativa dove emergono problematiche "non previste" (altre da quelle tipiche della violenza di genere). Non ci sono valutazioni ex-ante di impatto potenziale. Quindi possiamo dire che qui ci sono importanti aree di miglioramento per meglio affrontare stati di fragilità non previsti (maternità precoci, mono genitorialità...) in sede di programmazione e non direttamente connessi alle azioni specifiche messe in campo. Sarebbe auspicabile che, in futuro, anche grazie all'esperienza maturata con gli attuali progetti, eventuali azioni mirate ad affrontare le vulnerabilità femminili fossero definite già in fase di programmazione e ideazione degli interventi.