



**Servizio di valutazione indipendente
a favore dell’Autorità di Gestione del PON Città
Metropolitane 2014-2020 con riguardo agli interventi
dell’Asse 4 –Infrastrutture per l’inclusione sociale del
PON METRO**

Report Intermedio - Fase 1

CIG 97147029B1 – CUP E81H17000000007

18 settembre 2023



Indice

Premessa	3
1. Quadro di riferimento	4
2. La metodologia e gli strumenti di valutazione	6
2.1. Le fasi del processo valutativo	6
2.2. Tecniche e strumenti della valutazione	6
3. La ricostruzione del Quadro Logico del Programma.....	8
4. Il contesto di attuazione del PON METRO	11
5. Il processo di selezione degli interventi	18
6. I prossimi passi del processo valutativo	22
ALLEGATO 1 – Il contesto di riferimento del PON METRO	23

PREMESSA

Il presente documento costituisce il Report Intermedio - Fase 1- del servizio di valutazione indipendente a favore dell'Autorità di Gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020 - Asse 4 – “Infrastrutture per l'inclusione sociale, aggiudicato al RTI Cles S.r.l. - Consorzio Mipa.

Il servizio ha la finalità di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi generali dell'OT9 FESR, così come articolati nella struttura e nella logica dell'intervento del PON Città Metropolitane 2014-2020, nonché fornire indicazioni per migliorare l'efficacia degli interventi in virtù dell'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027. Nello specifico, la valutazione si concentra sulle prime due Azioni dell'Asse 4, ossia la **4.1.1 “Realizzazione e recupero di alloggi”** (RA 9.4 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo) e la **4.2.1 “Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale”** (RA A 9.6 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità).

Il servizio valutativo è finalizzato a:

- **indagare lo stato di attuazione degli interventi realizzati** dagli Organismi Intermedi (OI) nel perseguire gli obiettivi dell'Asse 4 del Programma;
- evidenziare i **fattori di ostacolo** che si sono presentati nel corso del processo di attuazione degli interventi di riqualificazione di spazi per l'abitare e per l'innovazione sociale in aree degradate, in rapporto al disegno di policy del Programma;
- rilevare **eventuali soluzioni** adottate dagli OI connesse agli ostacoli registrati in fase di attuazione dell'Azione;
- **individuare ambiti di miglioramento** ed eventuali correttivi nei meccanismi di implementazione adottati, anche finalizzati a formulare suggerimenti e indicazioni per migliorare l'efficacia degli interventi nel ciclo di programmazione 2021-2027.

Coerentemente con il Piano delle attività concordato con l'AdG, **il Report intermedio Fase 1 si concentra sulla prima fase del percorso valutativo**, vale a dire sulla ricostruzione del quadro conoscitivo e documentale, fornendo un primo inquadramento del contesto in cui hanno agito le azioni implementate, e sull'avvio delle analisi dei meccanismi di selezione dei progetti previsti dai Piani operativi delle Città metropolitane. Esso **costituisce un primo step, “propedeutico” ai successivi rapporti di valutazione** (Report intermedio Fase 2 e Rapporto Finale), pertanto, le analisi in esso contenute saranno successivamente implementate via via che sarà acquisita la documentazione ancora mancante e che, come previsto dal Piano Operativo, saranno acquisiti i risultati delle attività di ricerca sul campo.

Il presente documento, in cui riportano i primi risultati provenienti dall'analisi desk dei dati di monitoraggio e della documentazione amministrativa a disposizione, è articolato come segue:

- il Capitolo 1 riporta sinteticamente il quadro di riferimento del Programma in relazione alle specifiche Azioni oggetto di valutazione;
- il Capitolo 2 riprende brevemente le scelte metodologiche adottate e precedentemente illustrate nel Report Iniziale;
- il Capitolo 3 propone la ricostruzione del Quadro Logico del Programma, realizzata utilizzando Teoria del Programma (TdP);
- il Capitolo 4 contiene una prima analisi del contesto di attuazione del PON Metro, considerando sia i dati disponibili presso le fonti informative istituzionali sia i dati di monitoraggio del Programma;
- il Capitolo 5 è focalizzato sul processo di selezione degli interventi da parte degli OI e sulla base dell'analisi della prima documentazione pervenuta, illustra gli elementi che caratterizzeranno l'analisi di questa fase del processo attuativo.
- Infine, in un ultimo breve Capitolo sono delineati i prossimi step del processo valutativo.

1. QUADRO DI RIFERIMENTO

Il Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014 – 2020” (**PON METRO**), adottato con Decisione CE (2015) 4998 del 14 luglio 2015, ha una **strategia d'intervento che si colloca nel quadro delineato dall'Agenda urbana nazionale** e dal “Patto di Amsterdam”, che aveva individuato nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide poste dalla Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il PON, con una **dotazione di 873,9 Meuro**, di cui 650 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e relativa quota di cofinanziamento nazionale, e 208,7 sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e relativa quota di cofinanziamento nazionale, ha avuto una **riprogrammazione** con la Decisione CE del 09/08/2021 che ha introdotto tre nuovi assi con un consistente impegno finanziario (**920 Meuro**) per realizzare interventi finalizzati al superamento delle conseguenze connesse al Covid-19 e a sostenere la ripresa dell'economia, secondo la strategia prevista nel **Programma REACT-EU**.

La dimensione d'intervento del Programma è **il territorio delle 14 Città metropolitane, qualificate come Organismi Intermedi¹**, realtà composite in espansione demografica che inglobano caratteristiche multidimensionali sul versante dell'innovazione e della cultura, ma che presentano anche fenomeni di disagio che possono sfociare in situazioni di marginalità estrema.

Le sfide del Programma, tradotte negli Assi prioritari d'intervento,² sono state quindi ambiziose: di carattere economico (per potenziare l'offerta di servizi digitali interoperabili), climatico ambientale (per ridurre i consumi energetici dei servizi pubblici e rendere più sostenibili i sistemi di trasporto pubblico) e demografico-sociale (per contrastare la crescita di forme di disagio e di povertà abitativa). Il Programma, rafforzato ulteriormente nel quadro post-pandemico, si è posto come finalità quella di definire una strategia unificante di livello nazionale per le Città metropolitane, al fine rafforzare la capacità istituzionale dei Comuni capoluogo e sostenere lo sviluppo di tali aree, focalizzando gli interventi sui seguenti driver di sviluppo progettuale³.

L'Asse 4 - Infrastrutture per l'inclusione sociale (FESR) del PON Città Metropolitane 2014-2020 (oggetto del servizio di valutazione), insieme all'**Asse 3⁴ Servizi per l'inclusione sociale (FSE)** contribuisce al raggiungimento **dell'Obiettivo Tematico 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione** e, in modo specifico, contribuisce alla realizzazione della **priorità di investimento 9b - Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali**.

Le Azioni dell'Asse 4 costituiscono il **complemento infrastrutturale** agli interventi a valere dell'Asse 3, mettendo a disposizione alloggi, spazi e attrezzature, in sinergia con le Azioni del FSE in interventi di inclusione attiva, che vengono sostanziate in un documento di strategie d'azione locale integrata. Le iniziative sostenute dall'Asse 4 sottostanno, infatti, al principio generale per cui le operazioni devono essere funzionali a strategie d'azione locale volte a sostenere, con le azioni materiali del FESR, le finalità di attivazione, inclusione, protezione e il reinserimento sociale, scolastico e lavorativo di individui e famiglie, proprie delle azioni immateriali del FSE.

¹ Le Città metropolitane interessate sono 14: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Nell'ambito del PON, tali città hanno assunto il ruolo di Organismo Intermedio (OI), su delega dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (AdG del PON).

² Il PON prevede i seguenti Assi prioritari: 1. Agenda digitale metropolitana (OT 2); 2. Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana (OT 4); 3. Servizi per l'inclusione sociale (OT 9); 4. Infrastrutture per l'inclusione sociale, complementari all'Asse 3 (Interpretazione territoriale dell'OT 9); 5. Assistenza tecnica, A questi si sono aggiunti gli Assi di REACT-EU, 6 (Ripresa verde, digitale e resiliente), 7 (Ripresa sociale, economica e occupazionale) e 8. (AT).

³ I driver A) e B) sono due driver dei tre costitutivi dell'Agenda urbana nazionale definita dall'AP 2014-2020.

⁴ L'Asse 3 si propone di sviluppare strumenti e percorsi multidimensionali di inclusione sociale e lavorativa per individui e nuclei familiari che si trovano in temporanea difficoltà economica per effetto della contrazione del reddito o della perdita del posto di lavoro.

Tabella 1.1 – Asse 4: Priorità di investimento, obiettivi specifici e Azioni oggetto di valutazione

Fondo	OT	Priorità di investimento	Obiettivo specifico	Azioni
FESR	9	FESR 9.b) Sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP)	4.1.1. Realizzazione e recupero di alloggi
		(FESR 9.b) Sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali	4.2 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	4.2.1 Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale

L’Azione 4.1.1 - Realizzazione e recupero di alloggi – è finalizzata alla Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell’AdP - OS 4.1). In particolare, il Programma ha sostenuto la realizzazione di opere pubbliche (insieme all’acquisto e installazione di beni, forniture e impianti tecnologici connessi ai lavori) finalizzate alla creazione o recupero di alloggi da destinare all’assegnazione a individui e famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche. L’Azione, intende contribuire a ridurre il numero di famiglie in condizioni di disagio abitativo sia attraverso lo scorrimento delle liste di attesa per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, sia attraverso l’attivazione di modelli abitativi con forte valenza sociale (ad esempio ‘alloggi protetti’ in cui individui fragili possono essere presi in carico e accompagnati al superamento di disagi abitativi, lavorativi e sociali), anche temporanei o improntati alla co-abitazione. L’Azione, inoltre mira a contribuire alla realizzazione di strategie più ampie di rigenerazione volte ad aumentare i servizi collettivi presenti nelle aree e quartieri oggetto di intervento.⁵

L’Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale (OS 4.2) è finalizzata a sostenere il miglioramento del tessuto urbano attraverso l’attivazione dell’economia sociale per lo start-up di nuovi servizi di prossimità in territori e quartieri di forte criticità. L’Azione si pone, pertanto, a complemento degli interventi realizzati nell’ambito dell’Asse 3, supportando la realizzazione di opere pubbliche e l’acquisto e installazione di beni, forniture e impianti tecnologici finalizzati alla creazione o recupero di strutture esistenti da destinare ad iniziative di inclusione sociale.

L’Azione, inoltre, può sostenere anche attività di riqualificazione degli spazi aperti.

⁵ L’Azione era rivolta a nuclei familiari fortemente bisognosi, selezionati attraverso canali istituzionali sulla base dell’Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE), oppure, nel caso di categorie target particolari oggetto degli interventi FSE dell’Asse 3, a persone con forme di esclusione estrema e grave vulnerabilità connessa a condizioni di fragilità fisica, psicologica e sociale (ad esempio, le persone senza dimora e nuclei familiari Rom insediati nei campi), identificati attraverso strumenti di valutazione multidimensionale del bisogno (VMD). Nel caso di alloggi da destinare a persone che oltre a gravi condizioni di disagio economico manifestino anche disabilità e gravi limitazioni nell’autonomia, l’Azione prevedeva di sostenere anche opere volte all’abbattimento delle barriere architettoniche e l’installazione di impianti tecnologici propri del paradigma ambient assisted living in coerenza con l’Azione 9.4.4 dell’AP.

2. LA METODOLOGIA E GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE

Coerentemente con il Piano di attività approvato dall'AdG, il processo di valutazione si articola in quattro macro-fasi, così come descritto nel paragrafo che segue⁶. Nell'ambito del presente Rapporto Intermedio fase 1, le attività di valutazione si concentrano sulla prima fase del percorso, vale a dire sulla ricostruzione del quadro conoscitivo e sull'avvio delle analisi dei processi di selezione e attuazione degli interventi.

2.1. LE FASI DEL PROCESSO VALUTATIVO

La **prima fase del processo valutativo** ha previsto la realizzazione di un'approfondita analisi desk della documentazione e delle fonti informative disponibili (documentali, dati di monitoraggio, ecc.) finalizzata alla ricostruzione del contesto in cui si inserisce il servizio di valutazione e all'identificazione degli elementi utili per la successiva fase di campo e per la predisposizione degli strumenti di rilevazione. In questa fase si è proceduto in modo mirato alla raccolta documentale e delle fonti dati, funzionale alla ricostruzione del Quadro Logico di riferimento, delle risorse finanziarie appostate/impegnate/spese, dei procedimenti attivati, delle modalità di selezione, del numero e delle tipologie di beneficiari, della tipologia di iniziative e delle caratteristiche dei progetti realizzati. L'analisi desk è stata, dunque, volta ad analizzare tutte le informazioni in possesso dell'Amministrazione, con specifico riferimento ai dati di monitoraggio, fisico e finanziario degli interventi contenuti nel Sistema Informativo del Programma riferiti alle operazioni dell'Asse 4 dei 14 Organismi Intermedi, delle procedure e atti messi in campo dall'Amministrazione nell'implementazione delle operazioni, degli eventuali report di monitoraggio e/o valutativi realizzati dalle strutture competenti all'attuazione delle Azioni. Tale fase di analisi è supportata dall'acquisizione di informazioni e dati funzionali a definire il contesto entro cui si collocano gli interventi, ivi compresi i dati provenienti da fonti secondarie ufficiali (Istat, Indicatori Territoriali per le politiche di sviluppo, Agenzia per la Coesione Territoriale), nonché attraverso interviste ai referenti dell'Amministrazione Committente, al fine di meglio inquadrare obiettivi e processi della strategia regionale.

La **seconda fase** sarà indirizzata a un'analisi più approfondita del processo di selezione, dei processi attuativi e degli indicatori di risultato, anche in considerazione delle informazioni raccolte attraverso le indagini di campo. Nella **terza fase** le attività saranno rivolte in modo specifico all'analisi e alle elaborazioni dei dati rilevati attraverso le indagini dirette, con l'obiettivo di fornire risposte puntuali alle domande di valutazione individuate. Infine, la **quarta fase** sarà finalizzata alla conclusione del percorso valutativo e alla formulazione di indicazioni per l'attuazione della programmazione 2021-2027.

2.2. TECNICHE E STRUMENTI DELLA VALUTAZIONE

L'analisi valutativa sarà condotta seguendo due binari paralleli:

- l'analisi desk della documentazione e dei dati disponibili;
- le rilevazioni sul campo che coinvolgeranno i principali attori impegnati nella programmazione e nell'attuazione del PON METRO sui territori.

Si è scelto di procedere lungo questo doppio binario per rispondere con efficacia a un'esigenza conoscitiva composita, non soddisfabile se non attraverso un percorso di indagine articolato, impostato e strutturato in modo tale da adattarsi a tale complessità. Coerentemente con tale scelta per la realizzazione del servizio di valutazione si è fatto ricorso a un **approccio "a metodi misti"**, utilizzando le seguenti tecniche quantitative sia qualitative:

- A. Analisi di contesto e documentale**, funzionale alla ricostruzione del quadro strategico di riferimento, risorse finanziarie appostate/impegnate/spese, procedimenti regionali attivati, modalità di selezione, numero e tipologia di beneficiari, tipologia di iniziative e caratteristiche dei progetti

⁶ Per un approfondimento sull'approccio metodologico adottato, si rimanda al Report Iniziale.

realizzati. L'analisi documentale è stata integrata con l'acquisizione di informazioni e dati funzionali a definire il contesto entro cui si colloca il sistema di indagini proposto, ivi compresi precedenti rapporti di monitoraggio e valutazione. In quest'ambito è realizzata anche un'analisi dei dati di monitoraggio e dei dati o informazioni di fonte primaria in possesso dell'Amministrazione. Le analisi sono, in particolare, rivolte alla valutazione dei risultati raggiunti dagli interventi delle Azioni attuate comparandoli con i risultati attesi e prefissati (obiettivi specifici pre-dichiarati), nonché rispetto alle risorse e/o input messi in campo. Questo tipo di valutazione è finalizzata, quindi, a comprendere ed esplicitare i risultati raggiunti, le tipologie di interventi implementati, la loro distribuzione territoriale, e come tali interventi siano stati coerenti con la strategia del Programma e con i fabbisogni dei sistemi di welfare territoriali. Tale ambito di valutazione, ha previsto pertanto un'analisi approfondita di tutto il materiale che è possibile recuperare e già in possesso dell'Amministrazione.

- B. Indagini di campo**, realizzate attraverso un mix di tecniche e strumenti quali-quantitativi, che consentono di entrare in contatto diretto con i beneficiari degli interventi e con gli attori coinvolti, raccogliendo dunque la voce dei protagonisti e la loro percezione, le dimensioni meno note e informali che hanno influenzato il successo o, viceversa, l'insuccesso dei progetti e di acquisire informazioni utili alla formulazione di suggerimenti per l'attuazione della Programmazione 2021-2027.

Nello specifico, sono previste:

- **Interviste qualitative in profondità** ai rappresentanti degli OI coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi nelle Città metropolitane.
- **Interviste CAWI /CATI con questionario strutturato**, contenente domande prevalentemente chiuse e alcune domande aperte. È prevista la realizzazione di 2 rilevazioni:
 - ↳ Indagine rivolta ai **RUP e funzionari tecnico-amministrativi delle Amministrazioni beneficiarie**. Si approfondiranno in particolare gli aspetti relativi alle modalità attuative, alle criticità riscontrate, ai risultati raggiunti.
 - ↳ Indagine rivolta a **funzionari degli Uffici di Piano (Segretariati sociali) delle Amministrazioni beneficiarie**, al fine di rilevare i risultati degli interventi finanziati in termini di ricadute sociali.
- **Casi studio**. Si prevede di realizzarne n. 3 che saranno selezionati in seguito alle evidenze emerse dall'analisi desk e dalle prime interviste qualitative. Si terrà conto della macroarea territoriale di riferimento, della rappresentatività dell'intervento realizzato, della dimensione e tipologia dei progetti e della conclusione degli stessi.

3. LA RICOSTRUZIONE DEL QUADRO LOGICO DEL PROGRAMMA

La ricostruzione del Quadro logico del Programma è stata realizzata utilizzando la Teoria del Programma (TdP) che rappresenta un elemento che accomuna diversi approcci valutativi⁷; essa consiste in una serie di affermazioni che descrivono come e attraverso quali meccanismi e in quali condizioni una policy o un programma possono avere successo. Tale processo richiede la ricostruzione della ‘catena logica della policy’ e della Teoria del cambiamento sottostante i nessi causali della catena logica dell’intervento.

Nel caso degli interventi di infrastrutturazione sociale dell’asse 4 del PON METRO 2014-20, si è proceduto alla ricostruzione dei seguenti step:

- **individuazione degli attori coinvolti nella policy**, distinguendoli tra: attori che forniscono, attori che ricevono i finanziamenti, attori che utilizzano le risorse e attori su cui ricadono le conseguenze;
- **individuazione della teoria del cambiamento** che la policy intende innescare e delle condizioni che consentono di produrre le conseguenze attese. Da tale analisi, strutturata sulla base della catena logica della policy, sono discese le domande valutative rilevanti per ciascuno step della catena;
- **individuazione delle specificità dei contesti** che possono aumentare o ridurre le possibilità di successo.

Si riportano di seguito, nel dettaglio, gli elementi fondamentali dell’analisi che consentono, in prima istanza, di avere un quadro chiaro e completo di cosa e come intende operare la policy, e in seconda istanza di andare a indagare gli elementi chiave nell’ambito della nostra valutazione.

Di seguito è illustrato il percorso, articolato in 5 step, che ha condotto a identificare alcuni elementi essenziali che contribuiscono a ricostruire il Quadro logico del programma, nelle sue relazioni causa-effetto e, di conseguenza, a orientare concretamente le analisi che si condurranno, come previsto nel disegno valutativo proposto. Naturalmente, gli elementi presenti in ciascuno degli step di seguito descritti potranno essere implementanti nel corso dell’attività valutativa, anche con il contributo degli attori della policy e degli stakeholder rilevanti in fase di indagine diretta.

Il primo step, riguarda l’identificazione degli Attori coinvolti (Figura 3.1) in relazione ai diversi “ruoli” esercitati e consente di evidenziare chi sono i soggetti pubblici che ai vari livelli sono coinvolti a vario titolo nella policy, ma anche i soggetti privati che ne consentono l’attuazione e la ricaduta finale sui cittadini, target di destinatari della policy.

Figura 3.1 – Quadro Logico del Programma - Step 1: Gli attori coinvolti nell’asse 4 del PON METRO «Infrastrutture per l’inclusione sociale»



Il secondo step si focalizza sui risultati finali che la policy intende produrre e sulla catena causale di eventi che possono determinare il cambiamento desiderato (Figura 3.2). In particolare, le Azioni relative alla politica degli alloggi per soggetti a rischio di esclusione e il miglioramento degli spazi

⁷ Negli ultimi decenni molti valutatori hanno contribuito allo sviluppo di un filone di valutazione denominato valutazione orientata alla teoria o guidata dalla teoria (Chen and Rossi 1987), la valutazione Basata sulla Teoria (Weiss 2000) e la valutazione realista (Pawson, Tilley 1997).

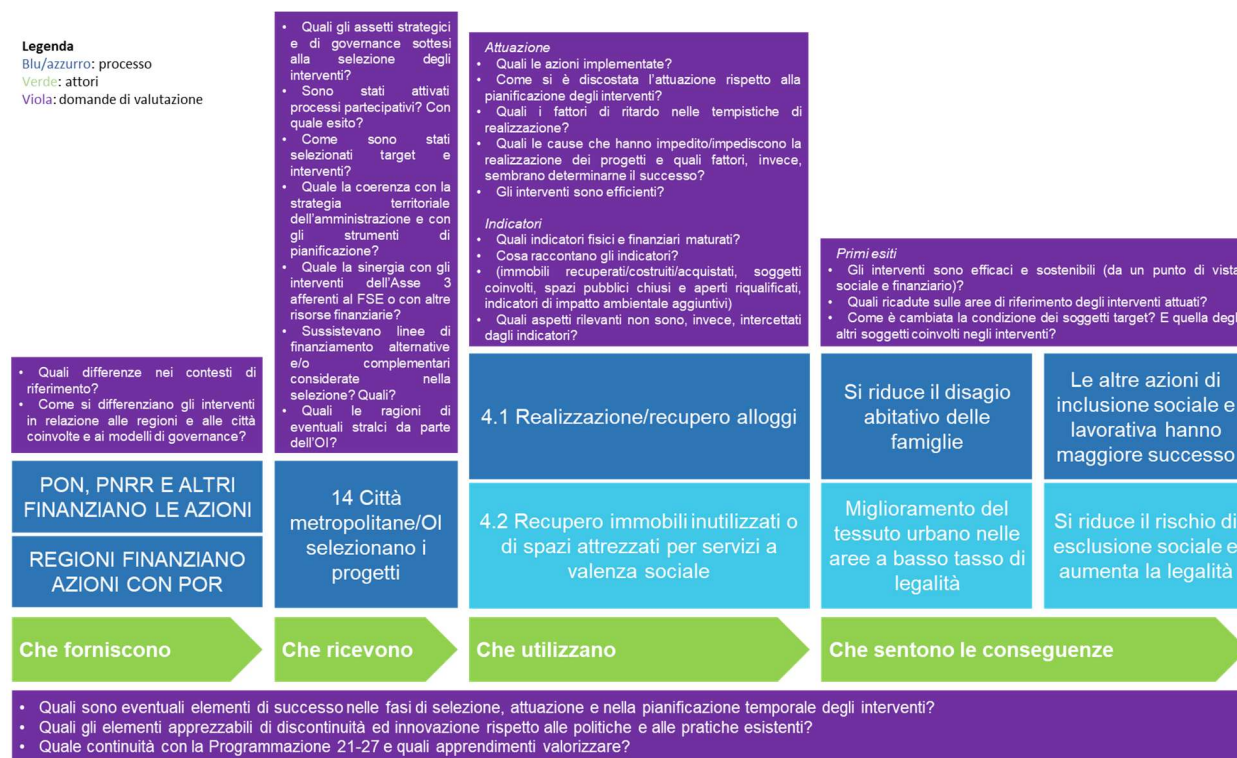
pubblici di pertinenza di tali immobili dovrebbero produrre alcuni effetti: aumentare nel complesso il successo di tutte le altre policy di inclusione (spesso l'alloggio diventa una variabile chiave della multiproblematicità dei target di riferimento delle politiche di inclusione, insieme alla salute, al lavoro, all'inclusione). La riqualificazione degli spazi e degli alloggi, inoltre, determinano una riqualificazione dei territori e la riduzione del rischio di isolamento ed emarginazione delle aree interessate.

Figura 3.2 – Quadro Logico del Programma - Step 2: La ricostruzione della Teoria del programma



Nel terzo step del percorso proposto si mostra come si è proceduto alla strutturazione delle domande valutative che sono state articolate la relazione ai passaggi della catena causale individuata e agli attori rilevanti della policy⁸.

Figura 3.3 – Quadro Logico del Programma - Step 3: Le domande valutative



Nel quarto step del processo di analisi proposto si è proceduto alla ricostruzione delle condizioni che consentono agli eventi individuati nella catena causale di portare la policy al successo. In particolare, si evidenzia come la sinergia e l'integrazione delle risorse per l'inclusione sia un aspetto fondamentale, data la multiproblematicità dei target trattati. A questa prima condizione si aggiungono: un'efficace selezione di progetti strategici in aree in cui il fabbisogno è particolarmente rilevante e la realizzazione dei lavori nei tempi previsti per consentire la rendicontazione delle risorse.

⁸ Per un approfondimento si rimanda al Report Iniziale.

Relativamente alla selezione dei progetti, ci si concentrerà in particolare su come sono stati selezionati dagli Organismi Intermedi tali progetti e sui relativi criteri utilizzati. Anche l'analisi dello "storico" dei progetti e di eventuali revoche, annullamenti, sostituzioni, diventa rilevante al fine di fornire suggerimenti per una migliore implementazione di tali azioni nella Programmazione 2021-27.

Figura 3.4 – Quadro Logico del Programma - Step 4: Le condizioni affinché l'azione abbia le conseguenze attese nelle diverse fasi della catena causale



Nell'ultimo step si è proceduto alla ricostruzione delle specificità dei contesti che possono condizionare il successo delle azioni, individuate rispetto agli attori e alla catena causale della policy. La capacità della amministrazioni di lavorare in maniera integrata negli OI e percorsi autorizzativi più rapidi consentono una migliore attuazione della policy, viceversa, la concorrenza delle importanti politiche di incentivazione per il settore edilizio nel post Covid 19 (ad es. superbonus, sismabonus etc.) concomitanti rispetto a tali interventi, ha sicuramente ostacolato la fase realizzativa dei lavori, così come, nella fase del Covid 19, sono stati difficili da realizzare i sopralluoghi per consentire avanzamenti nella progettazione.

È anche da considerare la condizione di contesto e la specificità delle due Azioni: l'Azione 4.1.1, in cui oltre la realizzazione di nuovi alloggi è previsto anche il recupero, è un'operazione difficile nel caso in cui gli immobili siano interamente abitati e occorra liberarli per realizzare i lavori; l'azione 4.2.1 è, invece, di maggiore consenso e "visibilità" per il decisore pubblico, rispetto alla 4.1.1.

Figura 3.5 – Quadro Logico del Programma -Step 5: Specificità dei contesti che condizionano il successo delle azioni



4. IL CONTESTO DI ATTUAZIONE DEL PON METRO

Le Azioni dell'Asse 4 sono intervenute su un contesto economico e sociale nazionale che, già indebolito dalla crisi finanziaria del 2007 e dalla successiva crisi dei debiti sovrani, è stato messo fortemente alla prova a partire dal 2020 dalle conseguenze economiche legate alla pandemia da Covid-19. A tale condizione si è andato a sommare, più di recente, il clima di incertezza derivante dalla guerra in Ucraina, che con l'aumento dei prezzi energetici ha pesato sull'innalzamento della pressione inflazionistica dei consumi energetici e dei beni di consumo e delle materie prime, incrementando i costi delle imprese e indebolendo il potere di acquisto delle famiglie, con ripercussioni sul benessere complessivo della popolazione.

Una situazione generale che ha impattato nei diversi territori metropolitani con intensità differenziate in ragione delle specifiche situazioni demografiche e socio-economiche che li caratterizzano. Un ulteriore elemento di complessità è, inoltre, rappresentato dalla eterogeneità interna alle singole Città metropolitane dove sono presenti aree in cui si concentrano vecchie e nuove situazioni di povertà e vulnerabilità, dando vita a mappe urbane articolate.

Nel presente capitolo e nell'Allegato 1 si riporta una prima analisi di alcuni degli elementi che hanno caratterizzato il contesto in cui ha agito il PON METRO 2014-2020 e che saranno ripresi con maggiore approfondimento nel Report finale. Preme evidenziare che gli aspetti e i fenomeni di seguito considerati hanno certamente condizionato l'attuazione del Programma, sebbene non sia possibile individuare dei nessi causali diretti.

- L'andamento del **PIL pro capite**, conferma il forte divario territoriale nel Paese con le regioni del Mezzogiorno ferme a un valore di circa 18 mila euro, contro i 34 mila e i 30 mila del Nord e Centro Italia. Analogamente, nel 2020 il reddito medio pro capite complessivo si è attestato su 16 mila euro, con un forte divario tra Nord e Mezzogiorno (ad eccezione di Cagliari): il capoluogo con il reddito per abitante più elevato è Milano, con circa 23 mila euro pro capite, seguita da Bologna (19 mila euro), mentre Catania si posiziona ultima in classifica con quasi 10 mila euro pro capite. Due Città invece, Torino e Venezia, si trovano in una situazione intermedia tra i livelli reddituali più alti raggiunti nel Centro-Nord, e i livelli inferiori del Sud Italia.
- Tra il 2014 e il 2021 la percentuale di famiglie in **povertà assoluta** è cresciuta nelle periferie delle aree metropolitane sia del Nord Italia sia del Mezzogiorno e nei centri metropolitani di quest'ultimo, rimanendo invece stabile nelle periferie del Centro Italia e diminuendo nei centri metropolitani del Nord;
- Rispetto al fenomeno del **disagio abitativo**, se da un lato negli ultimi anni si è assistito alla diminuzione della percentuale di popolazione che presenta problemi strutturali dell'abitazione, dall'altro si è verificato un peggioramento delle condizioni di affollamento abitativo e della situazione degli arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti;
- Inoltre, ulteriori criticità hanno riguardato l'**aumento dei provvedimenti di sfratto** emessi e l'elevata concentrazione di persone senza tetto e senza fissa dimora nelle 14 Città metropolitane.

Figura 4.1 – Principali elementi del contesto di riferimento



Stante il quadro di riferimento generale presentato, si è proceduto a una prima analisi dei dati di monitoraggio fisico e finanziario delle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 del Programma al fine di ottenere dei primi elementi utili per la valutazione. Si evidenzia, a riguardo, che le analisi sono state condotte sullo stato di attuazione degli interventi risultante dal Sistema informativo del Programma (Delfi) alla data del 2 Agosto 2023.

La tabella che segue, relativa all'**avanzamento fisico** delle misure finanziate, restituisce una prima visione complessiva delle Azioni, degli obiettivi e dei relativi progetti ammessi a finanziamento, pari a 67 per l'Azione 4.1.1 e a 81 per l'Azione 4.2.1.

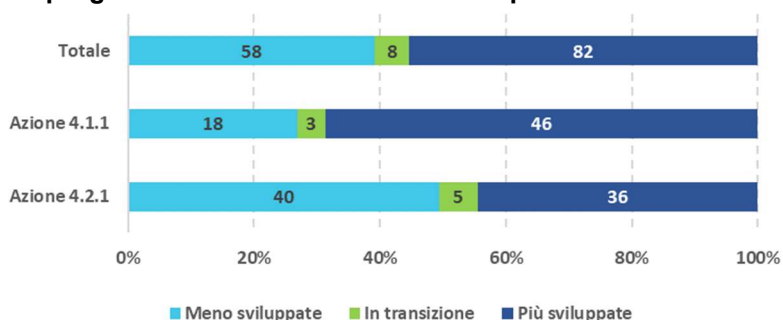
Tabella 4.1 – Asse prioritario 4: Azioni, obiettivi e numero progetti ammessi a finanziamento.

Azione	Obiettivo	N. progetti ammessi a finanziamento
4.1.1 Realizzazione e recupero di alloggi	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP)	67
4.2.1 Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale	4.2 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	81

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Considerando la ripartizione territoriale dei Comuni attuatori degli interventi⁹, si evidenzia che in riferimento all'Azione 4.1.1, il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento ricade nelle regioni più sviluppate (46), seguite da quelle meno sviluppate (18) e dalla Sardegna (3), unica regione in transizione. Viceversa, per l'Azione 4.2.1, si riscontra il numero più elevato di progetti ammessi a finanziamento nelle regioni meno sviluppate (40), seguite da quelle più sviluppate (36) e dalla Sardegna (5). Nell'insieme, considerando lo stato di attuazione al 2 agosto 2023, restituito dal Sistema informativo del Programma, sembrerebbe emergere una maggiore capacità attuativa da parte delle Città afferenti alle regioni più sviluppate, rispetto alle altre.

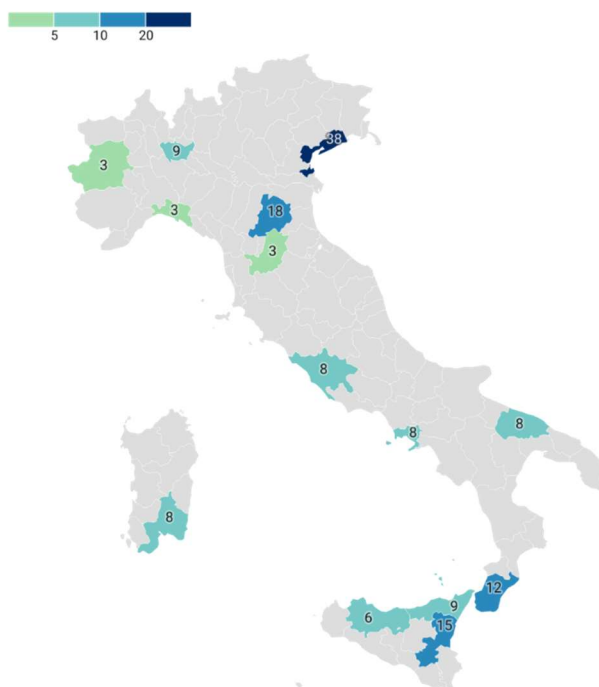
Grafico 4.1 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: ripartizione territoriale. (v.a.)



Entrando nello specifico dei territori interessati, nel complesso delle Azioni considerate il maggior numero di progetti si concentra nel Comune di Venezia (n.38), seguita da Bologna (18), Catania (15) e Reggio Calabria (12). Viceversa, il numero minore si registra a Torino, Genova e Firenze con rispettivamente tre progetti, mentre per gli altri Comuni risulta un numero di progetti ammessi a finanziamento compreso fra sei e nove. Sulla base dei dati di monitoraggio al 2 agosto 2023, tutti i progetti risultano in fase di attuazione, con un intervento concluso nel Comune di Palermo (Azione 4.1.1) e uno in riprogrammazione nel Comune di Bari (Azione 4.2.1).

⁹ Gli OI afferenti alle regioni più sviluppate sono 7: Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino, Venezia. Per le Regioni in transizione figura Cagliari, mentre per le regioni meno sviluppate i Comuni attuatori sono: Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Bari.

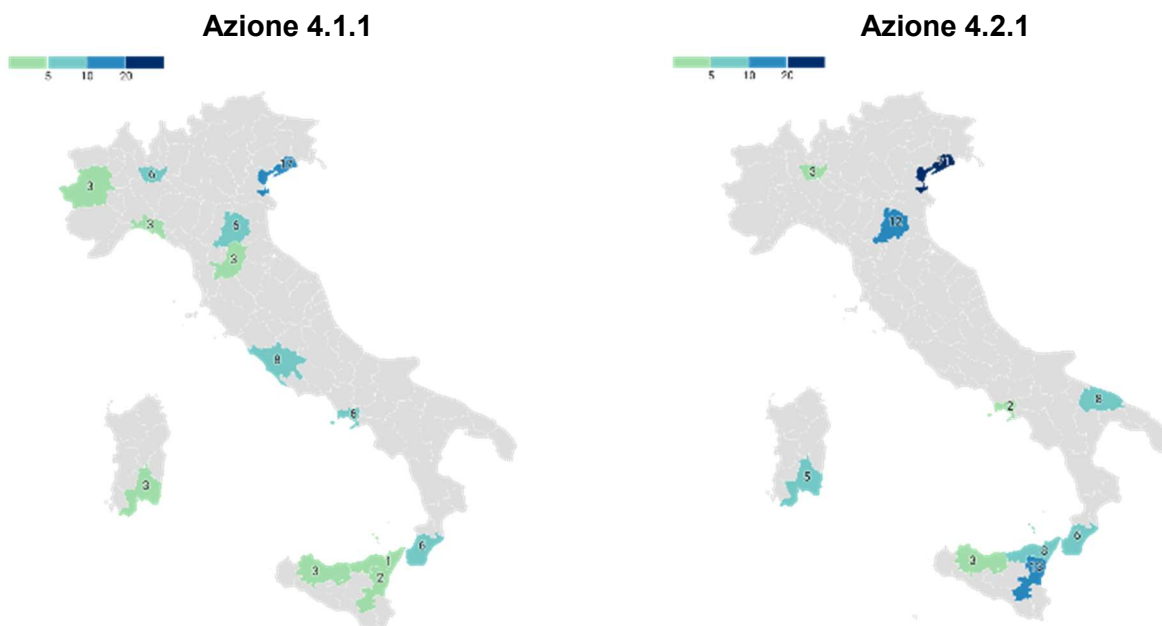
Figura 4.2 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: Comuni attuatori. (v.a.)



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Considerando le singole Azioni a valere sull’Asse 4, si rileva che per l’Azione 4.1.1 sono stati ammessi a finanziamento progetti in tutti i 14 Comuni coinvolti, ad eccezione di Bari. I più elevati numeri di interventi si riscontrano a Venezia (17) e a Roma (8 progetti), mentre per Milano, Bologna, Napoli e Reggio Calabria risultano sei progetti ciascuno. Passando all’Azione 4.2.1, complessivamente sono stati ammessi a finanziamento interventi in dieci Comuni, mentre non ne risultano a Firenze, Genova, Roma e Torino. Dal punto di vista numerico, a Venezia si conferma il maggior numero di progetti, pari a 21, seguita da Catania (13) e da Bologna (12). A Bari e Messina sono stati ammessi a finanziamento per entrambi otto interventi, a Napoli e a Milano rispettivamente due e tre.

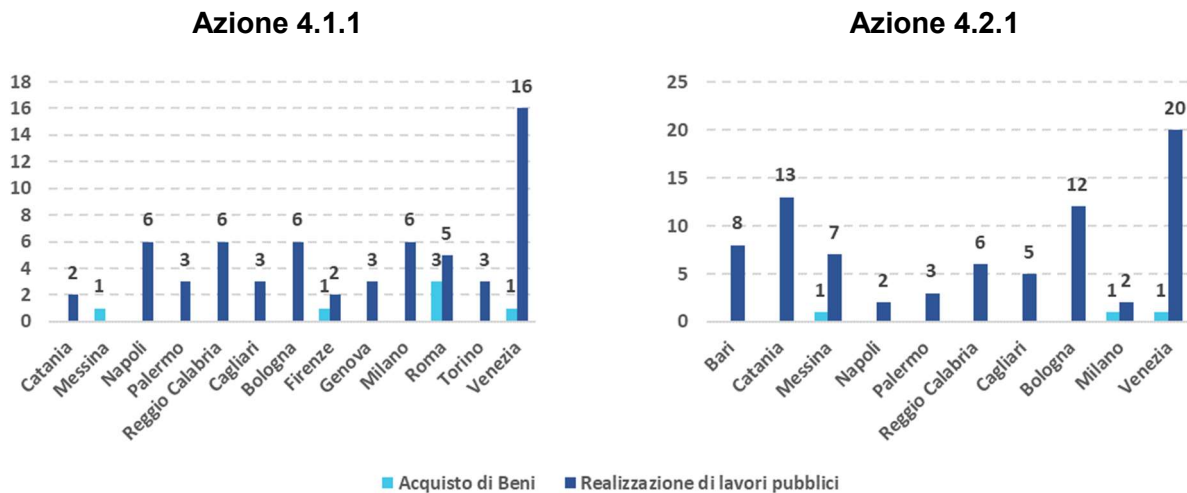
Figura 4.3 – Numero di progetti ammessi a finanziamento per Azione: Comuni attuatori. (v.a.)



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Dal punto di vista della tipologia di operazioni selezionate, si riscontra che nella maggioranza dei casi (139) i progetti hanno riguardato la realizzazione di lavori pubblici, mentre 9 (dei quali 6 a valere sull’Azione 4.1.1 e 3 sull’Azione 4.2.1) si riferivano all’acquisto di beni (Firenze, Messina, Milano, Venezia e Roma). Nello specifico, per l’acquisto di beni si è inteso, ad esempio, l’acquisto di alloggi, di arredi e, per l’Azione 4.2.1, di attrezzature per le aree urbane; la realizzazione di lavori pubblici ha riguardato, da un lato, il recupero edilizio o la manutenzione di alloggi ERP, di strutture di accoglienza e di edifici e appartamenti destinati al contrasto del disagio abitativo (Azione 4.1.1) e, dall’altro, la riqualificazione di palestre, campi sportivi, parchi ed edifici da adibire a servizi di valenza sociale, anche in termini di eliminazione delle barriere architettoniche (Azione 4.2.1).

Grafico 4.2 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: Tipologia di operazioni. (v.a)



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

In riferimento al periodo temporale di attuazione degli interventi e prendendo a riferimento la “fotografia” risultante dai dati di monitoraggio al 2 Agosto 2023, si rileva la seguente situazione: per l’Azione 4.1.1, le ammissioni a finanziamento sono avvenute, per lo più, nel 2018 (16) e nel 2023 (18) e la maggior parte dei progetti è stata avviata fra il 2018 (31) e il 2019 (12); per l’Azione 4.2.1 i progetti sono stati ammessi a finanziamento principalmente tra il 2018 (20) e il 2023 (24) e avviati nel 2017 (19), nel 2018 (23), e, in minor misura nel 2022 (10).

Dal punto di vista dello stato di **avanzamento finanziario**, per le due Azioni oggetto di valutazione si è registrato un costo totale delle operazioni pari a circa 127 Meuro, dei quali la maggior parte afferenti ai Comuni delle regioni meno sviluppate (circa 75 Meuro, mentre per le regioni più sviluppate è pari a circa 45 Meuro). Inoltre, se si considera la dimensione media degli investimenti (pari a circa 855 mila euro), si evidenzia per le regioni meno sviluppate un costo medio dei progetti superiore a quello delle regioni meno sviluppate: pari rispettivamente a circa 1,3 milioni di euro e a circa 553 mila euro. Considerando il costo totale degli interventi, gli impegni risultano inferiori, pari a circa 99,7 Meuro, così come i pagamenti ammessi e certificati: in tal senso, emerge una capacità di impegno complessiva rispetto ai costi pari al 78,8%, una efficienza realizzativa (pagamenti ammessi rispetto ai costi totali) pari al 57,3% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni pari al 72,7%. Contenuta risulta poi la capacità di certificazione, pari al 54,8%. Nel complesso, sulla base dei dati a disposizione, lo stato di avanzamento finanziario sembra mostrare alcuni ritardi, in considerazione della fase di attuazione degli interventi e delle scadenze relative al PON METRO 2014 – 20. Ciò si evince, in particolare, dalle differenze nello stato di avanzamento delle Azioni oggetto di valutazione tra i Comuni attuatori che mostrano una situazione differenziata, riconducibile alle singole specificità territoriali.

Nello specifico, per l’Azione 4.1.1, si rileva che a fronte di un costo delle operazioni complessivo di 72,5 Meuro sono stati assunti dagli OI impegni giuridicamente vincolanti pari a 58,2 Meuro, con una capacità di impegno di circa l’80,3%. I pagamenti ammessi ammontano invece a 45,4 Meuro, evidenziando una efficienza realizzativa rispetto al costo totale dell’operazione del 62,7% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni di circa il 78,1%, mentre dal punto di vista della certificazione dei pagamenti questi ammontano a circa 35 Meuro, mostrando una capacità di certificazione sugli impegni di circa il 60,1%.

Dal punto di vista territoriale, si rileva che in termini di costi gli OI delle regioni meno sviluppate hanno presentato progetti che complessivamente mostravano un costo più alto delle operazioni, sia in termini complessivi (40,4 milioni di euro a fronte di 28,6 Meuro delle regioni più sviluppate) sia in termini di costo medio delle operazioni - 2,2 milioni di euro per le regioni meno sviluppate, 1,1 per la Sardegna e 621 mila euro per le più sviluppate -, elementi che suggeriscono una compatibilità con le maggiori esigenze dei contesti di riferimento e con la maggiore disponibilità finanziaria da parte del PON.

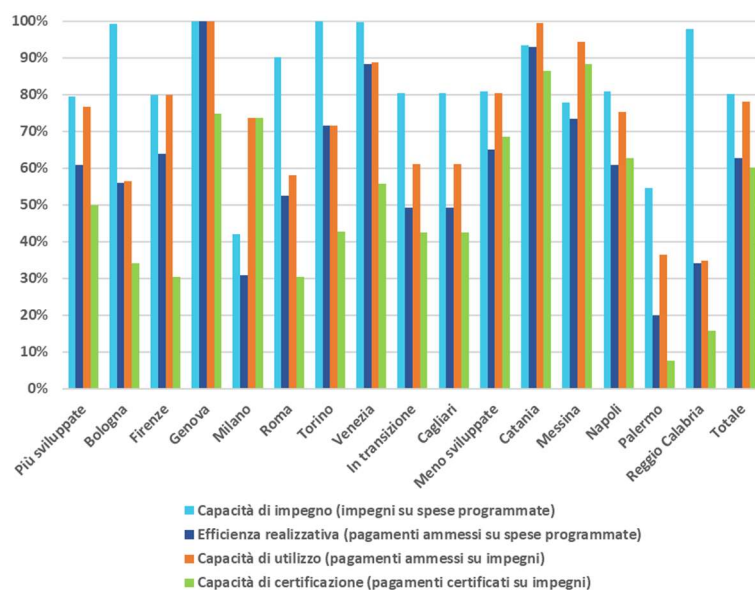
Dal punto di vista degli indicatori finanziari, emerge un sostanziale allineamento tra le categorie di regioni dal punto di vista della capacità di impegno, mentre per le regioni meno sviluppate sembrerebbero rilevarsi valori più elevati in relazione all’efficienza realizzativa, alla capacità di utilizzo e, in particolar modo, alla capacità di certificazione, pari al 69% a fronte del 50% delle regioni più sviluppate. In termini regionali, si rileva poi che i costi maggiori delle operazioni si riferiscono a Napoli, Messina, Milano e Catania, mentre dal punto di vista della performance le Città che presentano gli indicatori finanziari migliori sono Genova e Catania. La Tabella 4.2 e il Grafico 4.3 sintetizzano lo stato di avanzamento per Comune e categoria di regione.

Tabella 4.2 – Avanzamento finanziario: Azione 4.1.1 per Comune (v.a.)

Città metropolitana	Costo totale delle operazioni	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti DDRA	Pagamenti certificati
Più sviluppate	28.583.325,42	22.732.829,11	17.412.915,53	11.372.095,80
Bologna	2.793.019,29	2.773.154,55	1.567.141,34	949.689,47
Firenze	3.546.906,00	2.836.560,49	2.266.491,20	862.845,94
Genova	2.224.588,03	2.224.588,01	2.224.588,00	1.663.632,14
Milano	8.442.851,44	3.547.520,08	2.615.067,08	2.615.067,08
Roma	2.127.090,56	1.918.690,15	1.116.841,50	582.043,96
Torino	4.337.325,71	4.337.325,71	3.103.290,98	1.856.839,13
Venezia	5.111.544,39	5.094.990,12	4.519.495,43	2.841.978,08
In transizione	3.458.857,71	2.779.304,88	1.701.191,21	1.179.648,74
Cagliari	3.458.857,71	2.779.304,88	1.701.191,21	1.179.648,74
Meno sviluppate	40.440.969,32	32.690.474,57	26.323.385,97	22.418.711,15
Catania	6.463.492,06	6.041.235,85	6.004.178,04	5.225.478,74
Messina	13.000.000,00	10.110.709,63	9.539.284,32	8.922.672,16
Napoli	15.267.294,89	12.332.384,99	9.287.357,92	7.745.300,16
Palermo	3.189.387,25	1.739.463,04	634.357,55	134.216,48
Reggio Calabria	2.520.795,12	2.466.681,06	858.208,14	391.043,61
Totale	72.483.152,45	58.202.608,56	45.437.492,71	34.970.455,69

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Grafico 4.3 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.1.1 per Comune (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Come mostrano la Tabella 4.3 e il Grafico 4.4, nell’ambito dell’Azione 4.2.1 il costo totale delle operazioni è pari a 54,1 Meuro mentre gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 41,6 Meuro, mostrando una capacità di impegno di circa il 76,8%. I pagamenti ammessi hanno raggiunto la quota di 27,1 Meuro, facendo rilevare una efficienza realizzativa rispetto al costo dell’operazione del 50,1% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni di circa il 65,3%. I pagamenti certificati ammontano, invece, a circa 19,7 Meuro, mostrando una capacità di certificazione sugli impegni di circa il 47,4%. In termini territoriali, si conferma che gli OI delle regioni meno sviluppate hanno realizzato progetti che mostravano un costo totale più alto delle operazioni rispetto agli altri territori, pari a 34,5 Meuro, rispetto ai 16,8 Meuro delle regioni più sviluppate. Analogamente, si rileva che le regioni meno sviluppate hanno realizzato progetti che presentavano un costo medio delle operazioni pari a circa 863 mila euro, a fronte dei 559 mila euro della Sardegna, territorio in transizione, e dei circa 466 mila euro delle regioni più sviluppate.

Per quanto riguarda i risultati realizzati sui principali indicatori finanziari si rileva una performance sostanzialmente migliore nelle regioni più sviluppate, sia in termini di capacità di impegno, sia di efficienza realizzativa, sia di capacità di utilizzo (pari al 70,8% a fronte del 59,5% degli OI di quelle meno sviluppate), mentre la capacità di certificazione risulta superiore nei Comuni delle Regioni meno sviluppate. Dal punto di vista regionale, risulta che i costi maggiori delle operazioni afferiscono ai Comuni di Catania e Bologna, mentre dal punto di vista della performance sugli indicatori finanziari i migliori risultati sono presentati da Venezia e Napoli.

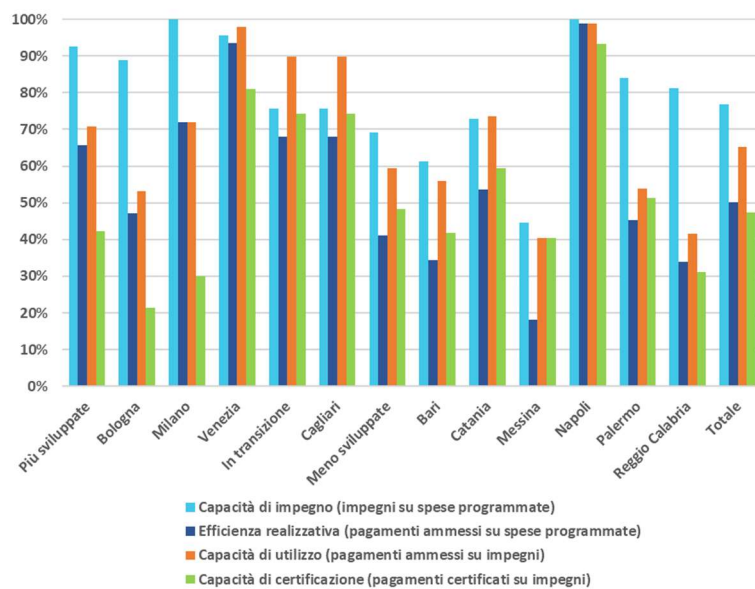
Tabella 4.3 – Avanzamento finanziario: Azione 4.2.1 per Comune (v.a.)

Città metropolitana	Costo totale delle operazioni	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti DDRA	Pagamenti certificati
Più sviluppate	16.804.150,90	15.568.275,64	11.027.569,21	6.581.154,55
Bologna	8.907.413,85	7.909.071,25	4.200.491,95	1.688.937,60
Milano	2.579.027,30	2.579.027,30	1.853.810,67	771.529,52
Venezia	5.317.709,75	5.080.177,09	4.973.266,59	4.120.687,43
In transizione	2.797.012,29	2.118.661,95	1.902.453,88	1.574.432,28

Città metropolitana	Costo totale delle operazioni	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti DDRA	Pagamenti certificati
Cagliari	2.797.012,29	2.118.661,95	1.902.453,88	1.574.432,28
Meno sviluppate	34.528.948,36	23.893.913,49	14.210.889,70	11.565.057,09
Bari	9.431.270,98	5.774.765,60	3.235.295,26	2.414.813,77
Catania	12.364.445,22	9.005.880,51	6.631.588,01	5.351.294,38
Messina	3.807.886,30	1.701.488,73	688.522,24	687.279,09
Napoli	390.946,20	390.946,20	386.707,93	364.572,16
Palermo	3.322.568,24	2.791.893,40	1.505.749,96	1.433.892,30
Reggio Calabria	5.211.831,42	4.228.939,05	1.763.026,30	1.313.205,39
Totale	54.130.111,55	41.580.851,08	27.140.912,79	19.720.643,92

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

Grafico 4.4 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.2.1 per Comune (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 02.08.2023)

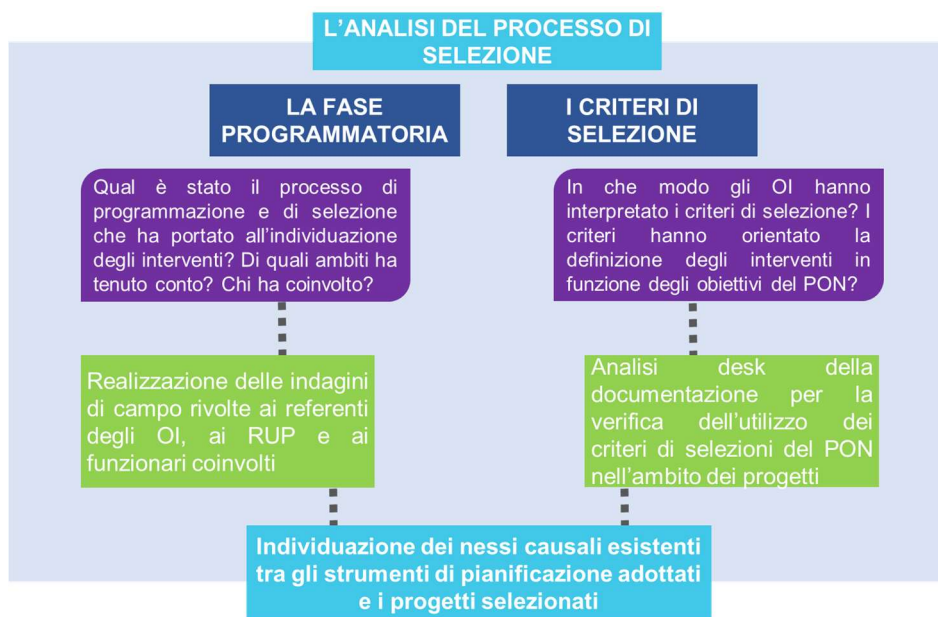
5. IL PROCESSO DI SELEZIONE DEGLI INTERVENTI

L'attività valutativa riguardante il processo di selezione mira a **individuare i nessi causali esistenti tra gli strumenti di pianificazione adottati e i progetti selezionati** nell'ambito dell'Asse 4 del PON METRO e a far emergere i criteri e le logiche che hanno guidato la selezione degli interventi da parte degli OI. Le scelte effettuate in sede di programmazione possono, infatti, avere influenzato gli esiti positivi o negativi degli interventi finanziati.

In considerazione di tale obiettivo valutativo e in seguito alla ricostruzione del Quadro logico del Programma, da un punto di vista metodologico e operativo, il percorso di analisi ha preso le mosse dall'acquisizione e dall'esame dei Piani operativi delle Città metropolitane e della documentazione sulle modalità e criteri di selezione dei progetti inseriti all'interno dei Piani. A riguardo, si specifica che allo stato attuale del processo di valutazione non si dispone ancora della documentazione completa di tutte le Città metropolitane, pertanto, il presente paragrafo si concentrerà sulla descrizione delle caratteristiche fondamentali del percorso di analisi intrapreso.

In coerenza con l'approccio metodologico adottato (si veda Capitolo 2), la valutazione del percorso di selezione degli interventi sarà condotta seguendo e integrando gli esiti derivanti da due binari di analisi, ossia l'analisi della documentazione e le indagini di campo rivolte agli OI e ai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi.

Figura 5.1 – L'analisi del processo di selezione



Da un punto di vista concettuale, una prima parte del percorso di analisi che si intende sviluppare, che sarà approfondito nei successivi Report, riguarderà la fase programmatoria e nello specifico sarà mirata a comprendere come sono stati individuati gli interventi inseriti nei Piani operativi. Sostanzialmente, dunque, l'analisi sarà orientata a rispondere alle domande:

- Quali gli assetti strategici e di governance sottesi alla selezione degli interventi?
- Sono stati attivati processi partecipativi? Con quale esito?
- Come sono stati selezionati target e interventi?
- Quale la coerenza con la strategia territoriale dell'amministrazione e con gli strumenti di pianificazione?
- Quale la sinergia con gli interventi dell'Asse 3 afferenti al FSE o con altre risorse finanziarie?
- Sussistevano linee di finanziamento alternative e/o complementari considerate nella selezione? Quali?

Tale fase si avvarrà sia dell'analisi della documentazione programmatoria e di quella prodotta dagli OI in relazione alle scelte connesse alla selezione degli interventi sia delle informazioni rilevate attraverso le indagini di campo (si veda Capitolo 2).

Una seconda parte dell'analisi sarà invece incentrata sulla verifica di come gli strumenti forniti dall'Autorità di Gestione e, in particolare, i criteri di selezione individuati e descritti nel Documento metodologico "Criteri di selezione delle operazioni Metodologia e Criteri per Asse e Azione¹⁰" (Tabella 5.2), siano stati letti dagli Organismi Intermedi responsabili della selezione degli interventi e se tali strumenti siano stati in grado di orientare fattivamente le scelte in funzione degli obiettivi del Programma.

L'avvio di questo secondo processo di analisi, relativo alla selezione degli interventi ha, dunque, tenuto conto del documento "Criteri di selezione delle operazioni Metodologia e Criteri per Asse e Azione", che stabilisce i criteri di selezione del Programma, articolati per tipologia, in relazione ai singoli Assi. Lo schema che segue riporta il dettaglio della tipologia dei criteri di selezione dei progetti.

Tabella 5.1 – Tipologia dei criteri di selezione dei progetti

Tipologia	Caratteristiche
Criteri di ammissibilità (generali e specifici)	Rappresentano elementi imprescindibili dal punto di vista amministrativo e di rispetto della normativa regionale, nazionale e comunitaria, a fronte della cui eventuale carenza il finanziamento non può essere concesso. Sono trasversalmente applicabili a tutti gli Assi ed a tutti le Azioni del Programma. Possono essere individuati criteri di ammissibilità finalizzati a garantire la complementarità e non sovrapposizione tra gli interventi finanziati dal PON METRO e dai Programmi operativi regionali in attuazione dell'Agenda urbana nazionale.
Criteri di valutazione	Individuati in relazione alla specificità dell'azione/attività e della linea di intervento, strettamente collegati ai contenuti del progetto e ai soggetti proponenti, che definiscono la graduatoria delle operazioni ammissibili, sulla base di un sistema di pesi/punteggi associati a ciascun criterio. Comportano una valutazione quali/quantitativa sulla rispondenza del progetto alla strategia generale ed agli obiettivi specifici del Programma.
Criteri di premialità	Contribuiscono, unitamente ai criteri di valutazione, a definire la graduatoria delle operazioni ammissibili, sulla base di un sistema di pesi/punteggi associati a ciascun criterio. Possono essere inseriti anche criteri di valorizzazione di alcune tipologie/caratteristiche dei potenziali beneficiari.

Fonte: Rielaborazione da PON Città Metropolitane, Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione, Versione 5.0 del luglio 2021.

Come evidenziato nel Documento metodologico di riferimento, i criteri di ammissibilità utilizzati fanno riferimento alla coerenza con il Programma e con le strategie comunali (ad esempio, la coerenza con la Strategia di Azione Locale e con la programmazione strategica di riferimento) e al rispetto dei gruppi target sociali dell'Asse 3. I criteri di valutazione prendono invece in considerazione la fattibilità, e la sostenibilità economica e finanziaria della proposta; la qualità della proposta progettuale e l'impatto del progetto. I criteri di premialità possono riguardare una specificazione dell'allocazione di risorse disponibili sulla base delle caratteristiche dei proponenti o delle peculiarità degli interventi stessi. A tal proposito, si evidenzia che i criteri di premialità rappresentano un'addizionalità criteriiale in sede valutativa, non necessariamente prevista da tutte le Amministrazioni.

¹⁰ Versione 5.0 del luglio 2021

Tabella 5.2 – Criteri del processo di selezione Asse 4 – Azioni 4.1.1 e 4.2.1 – Infrastrutture per l’inclusione sociale¹¹

Obiettivo Specifico (Risultato Atteso) 4.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [RA 9.4]		
Azione 4.1.1 – Realizzazione e recupero di alloggi [9.4.1]		
Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento (ad es. piano triennale degli investimenti, piani delle OOPP, piani edilizia sociale, piano regolatore generale, ecc.) - soluzioni urbanistiche compatibili con i parametri della pianificazione esistente; ▪ Coerenza con una Strategia di Azione Locale e con la programmazione strategica di riferimento (i.e. Piano di ambito, Piano sociale o altro documento/accordo che inquadra l’attivazione di servizi per l’abitare). ▪ Rispetto dei gruppi target sociali dell’Asse 3 come specificati nella propria area urbana e integrazione con le azioni immateriali e di servizio del FSE (i.e. Strategia di azione locale); ▪ Conformità con le Linee guida nazionali, se pertinenti, adottate in relazione alla strategia nazionale di lotta alla povertà. 	<p>a) Caratteristiche di fattibilità, sostenibilità economica e finanziaria della proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell’intervento; ▪ Livello della progettazione. <p>b) Qualità della proposta progettuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (energia, accessibilità, spazi naturali, etc.) delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati; ▪ Qualità della realizzazione di alloggi e/o riqualificazione di immobili già esistenti: grado di coinvolgimento del destinatario finale nel recupero e/o realizzazione dell’alloggio; innovatività nelle modalità di recupero; elementi tecnologici di risparmio energetico; ▪ Innovatività del modello dell’abitare (i.e. co-housing, abitare collettivo, condomini solidali, residenze temporanee, alloggi protetti, etc.); ▪ Rilevanza dell’intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale; ▪ Rilevanza dell’intervento rispetto ai temi dell’invarianza idraulica; <p>c) Impatto del Progetto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Numero di alloggi resi disponibili e/o numero di spazi ricettivi di accoglienza temporanea, attrezzata, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rilevanza dell’immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività; ▪ Recupero e riuso di beni confiscati; ▪ Complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti; ▪ Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione dei servizi abitativi ed alla riqualificazione delle aree urbane marginali; ▪ Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente. ▪ Coerenza, sinergia ed integrazione con l’Asse 2 (azioni 2.1.1 e 2.1.2) del Programma; ▪ Riqualificazione immobili già esistenti; ▪ Incremento numero di alloggi pubblici fruibili e/o numero di spazi ricettivi di accoglienza temporanea, attrezzata, etc per persone e nuclei familiari in difficoltà.
Obiettivo Specifico (Risultato Atteso) 4.2 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità [RA 9.6] IR 20a Imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane		
Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale [9.6.6]		
Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento (ad es. piano triennale degli investimenti, piani delle OOPP, piani edilizia sociale, piano regolatore generale, ecc.) - soluzioni urbanistiche compatibili con i parametri della pianificazione esistente; ▪ Coerenza con una Strategia di Azione locale e con la programmazione strategica di riferimento (i.e. documento/ 	<p>a) Caratteristiche di fattibilità, sostenibilità economica e finanziaria della proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell’intervento; ▪ Livello della progettazione. <p>b) Qualità della proposta progettuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (energia, accessibilità, spazi naturali, etc.) delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati; ▪ Grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rilevanza dell’immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività; ▪ Recupero e riuso di beni confiscati; ▪ Complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti; ▪ Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione sociale e alla riqualificazione delle aree urbane marginali; ▪ Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di

¹¹ Fonte: Rielaborazione da PON Città Metropolitane, Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione, Versione 5.0 del luglio 2021.

Obiettivo Specifico (Risultato Atteso) 4.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [RA 9.4]

Azione 4.1.1 – Realizzazione e recupero di alloggi [9.4.1]

Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
<p>piano/accordo che inquadra l'attivazione di nuovi servizi integrati e di innovazione sociale in aree degradate).</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Conformità con le Linee guida nazionali, se pertinenti adottate in relazione alla strategia nazionale di lotta alla povertà.	<p>economico-sociale e del target di cittadini interessati;</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi da realizzare (luoghi di aggregazione, centri di raccolta cibo, coworking e fab-lab, etc.);▪ Rilevanza dell'intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale;▪ Rilevanza dell'intervento rispetto ai temi dell'invarianza idraulica; <p>c) Impatto del Progetto:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Numero di immobili e spazi realizzati o recuperati e dedicati all'attivazione di servizi di innovazione sociale con il terzo settore.	<p>programmazione precedente o realizzate a valere di programmi nazionali;</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali.▪ Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità;▪ Coerenza, sinergia ed integrazione con l'Asse 2 (azioni 2.1.1 e 2.1.2) del Programma;▪ Riqualficazione immobili già esistenti;▪ Incremento numero di immobili e spazi realizzati o recuperati e dedicati; all'attivazione di servizi di innovazione sociale con il terzo settore e di servizi per persone e nuclei familiari in difficoltà.

Da un punto di vista operativo, avvalendosi degli strumenti in via di definizione, sarà predisposta una comune matrice di lettura delle informazioni acquisite. Alcuni elementi conoscitivi saranno dedotti dall'analisi della documentazione, ma le indagini di campo saranno fondamentali per comprendere **quale logica sia stata seguita per la selezione dei progetti**. Allo stato attuale, sulla base della documentazione a disposizione, si ipotizza che la selezione degli interventi potrebbe essere avvenuta anche sulla base di criteri selettivi che rimandano a priorità e a immediate fattibilità dei progetti, o su base discrezionale del decisore politico, o come risultanza di un processo di consultazione del partenariato locale, o per la presenza di una residualità di progetti che non hanno trovato capienza finanziaria altrove. Sarà inoltre rilevante **comprendere se si tratta di progetti nativi o meno** e le motivazioni di eventuali stralci di interventi originariamente inseriti nei Piani operativi. In particolare, la valutazione si concentrerà sull'eventuale parco progetti utilizzato dalle Città metropolitane a completamento/integrazione o rimodulazione della programmazione, cercando di mettere in evidenza la effettiva presa in carico di tutte le variabili che ex ante avrebbero dovuto garantire l'effettiva fattibilità e realizzazione dei progetti in funzione dell'articolato e complesso quadro normativo regolamentare di esecuzione.

I risultati derivanti dalle analisi saranno poi inseriti in un data base contenente i dati caratterizzanti i progetti in modo tale da poter pervenire a un'unica griglia di analisi delle informazioni raccolte. Successivamente, nell'avanzare del percorso valutativo, le informazioni potranno poi essere messe in relazione sia ai risultati derivanti dalle elaborazioni e analisi dei dati di monitoraggio sia dalle indagini di campo.

6. I PROSSIMI PASSI DEL PROCESSO VALUTATIVO

L'analisi fin qui presentata ha evidenziato i principali aspetti metodologici del processo valutativo in corso e ha delineato i primi elementi desumibili dalle informazioni acquisite tramite l'esame dei dati di monitoraggio e della prima documentazione acquisita tramite l'Agenzia per la Coesione Territoriale e gli Organismi Intermedi, tenendo presenti le indicazioni metodologiche descritte nell'ambito del Report Iniziale.

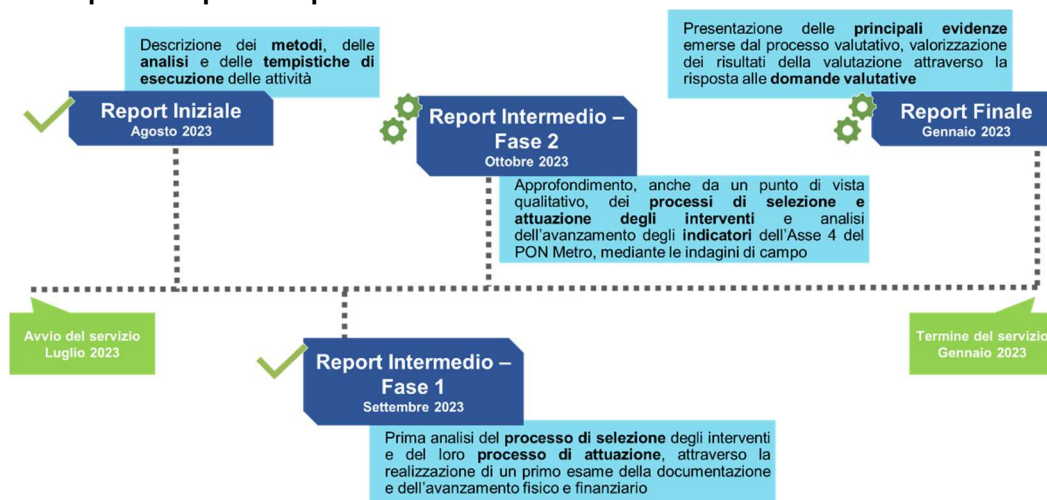
Come riportato in premessa, la presente Fase 1 ha costituito un primo passaggio "propedeutico" alle successive fasi del processo valutativo e ha permesso di realizzare una prima analisi dei processi di selezione e attuazione degli interventi e di avviare, al contempo, il lavoro di ricostruzione puntuale dell'ampio panorama dei progetti finanziati nell'ambito del PON Metro.

Durante la prossima fase, che terminerà con l'invio del Report Intermedio – Fase 2, si proseguirà con la ricostruzione del quadro dei progetti presentati, arricchendo le fonti informative grazie alla realizzazione di indagini di campo, al fine di approfondire dal punto di vista quantitativo e qualitativo gli elementi relativi ai processi di selezione e attuazione, nonché i principali indicatori dell'Asse 4 del Programma.

Tale analisi sarà preparatoria dell'ultima fase del processo valutativo che prevedrà l'individuazione e la valorizzazione dei principali risultati emersi dalla valutazione e la realizzazione del Report Finale che conterrà le risposte ai quesiti valutativi individuati a monte del servizio di valutazione.

La Figura che segue illustra schematicamente lo stato di avanzamento del servizio in relazione alle tempistiche e ai prodotti previsti e riporta in sintesi i contenuti dei prodotti.

Figura 6.1 – Tempistica e prodotti previsti dal Servizio di valutazione



ALLEGATO 1 – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DEL PON METRO

La crisi economica legata alla pandemia da Covid-19 e il peggioramento delle aspettative derivante dalla guerra in Ucraina hanno fortemente indebolito il contesto economico e sociale nazionale in cui ha agito il PON Metro. Considerando il periodo temporale tra il 2014 e il 2021, la crescita del PIL pro capite in Italia ha subito nel 2020 una battuta d'arresto a causa della pandemia, con una riduzione di 8,6 punti percentuali, a cui nel 2021 è seguito un rimbalzo in positivo (+4,2 punti percentuali) legato alla progressiva rimozione delle misure introdotte per il contrasto al Covid. Tale ripresa, tuttavia, non ha consentito di tornare nel 2021 ai livelli pre-crisi (Grafico 1). A livello territoriale, le regioni del Centro sono quelle che hanno subito l'impatto maggiore, con una diminuzione del PIL pro capite di circa 10 punti percentuali tra il 2019 e il 2020 e una ripresa nel 2021 pari allo 0,8%. Se si analizzano i valori assoluti al 2021, si conferma il forte divario tra le regioni del Nord e Centro Italia (rispettivamente con 34 mila e 30 mila euro) e le regioni del Mezzogiorno (con circa 18 mila euro - Grafico 2).

Grafico 1 – PIL a prezzi di mercato pro capite per gruppi di regioni (numeri indice 2014=100)

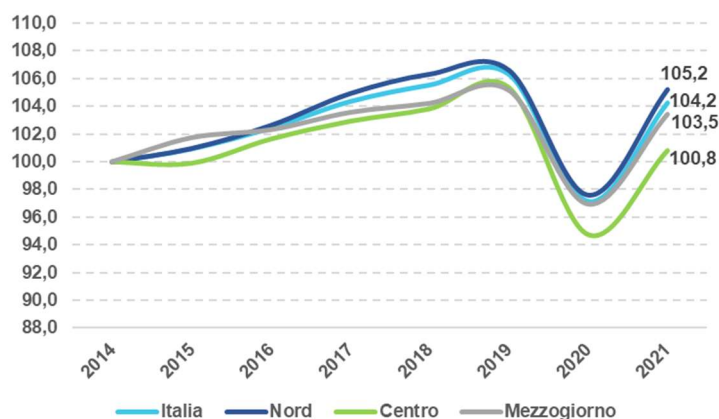
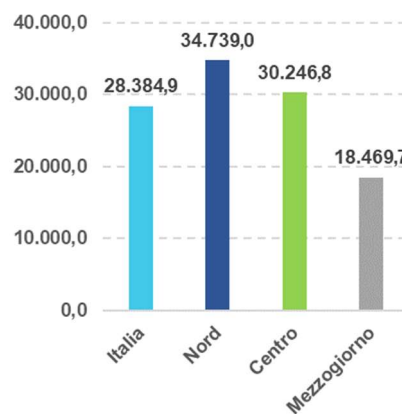


Grafico 2 – PIL a prezzi di mercato pro capite per gruppi di regioni, 2021 (v.a.)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Al fine di delineare le condizioni dei contesti di riferimento sono stati presi in considerazione alcuni indicatori, relativi all'economia e alla ricchezza dei territori (reddito pro-capite e tasso di occupazione) e alla situazione demografica (popolazione straniera residente e indice di vecchiaia).

La popolazione delle Città metropolitane ammonta a circa 21 milioni di abitanti (Istat, 2021)¹², ovvero il 36,2% della popolazione totale italiana, distribuiti in 1.268 comuni (pari al 16% del totale). Tra le 14 Città metropolitane, Roma è la più popolosa con oltre 4 milioni di abitanti, mentre Cagliari, con una popolazione di circa 422 mila persone, si colloca in ultima posizione. Tra le città più densamente popolate ci sono Milano e Napoli con una densità abitativa pari rispettivamente a 2.040 e 2.535 abitanti per km². Viceversa, Messina ha soli 185 abitanti per km².

Considerando i 14 Comuni capoluogo delle Città metropolitane, nel 2020 il reddito medio pro-capite complessivo si è attestato su 16 mila euro, con un forte divario tra Nord e Mezzogiorno (ad eccezione di Cagliari): come mostra la Tabella 1, il capoluogo con il reddito per abitante più elevato è Milano, con circa 23 mila euro pro capite, seguita da Bologna (19 mila euro), mentre Catania si posiziona ultima in classifica con quasi 10 mila euro pro-capite.

La condizione di arretratezza e di difficoltà delle città del Mezzogiorno emerge anche osservando i dati sul tasso di occupazione per la popolazione tra 25 e 64 anni relativi al 2019: per i Comuni del Sud i

¹² Focus "Profili delle Città metropolitane. Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani" Istat, 2 febbraio 2023

tassi variano da un minimo di 49,4% di Catania a un massimo di 63,9% di Cagliari, mentre per il Centro-Nord il capoluogo con il minore tasso di occupazione risulta essere Roma con il 68,7%.

Passando all'analisi della popolazione straniera residente, si rileva una maggiore presenza nei territori più dinamici dal punto di vista economico: nel 2021 Milano si conferma essere il Comune con la più alta percentuale di popolazione straniera residente, mentre nei Comuni capoluogo del Mezzogiorno la presenza di stranieri risulta essere nettamente minore.

Infine, guardando all'indice di vecchiaia¹³ si evidenzia che, nella "graduatoria" dei Comuni, Cagliari è quello con il maggiore grado di invecchiamento della popolazione, con un valore di 312,5 anziani ogni 100 giovani.

Tabella 1 – Principali indicatori dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane

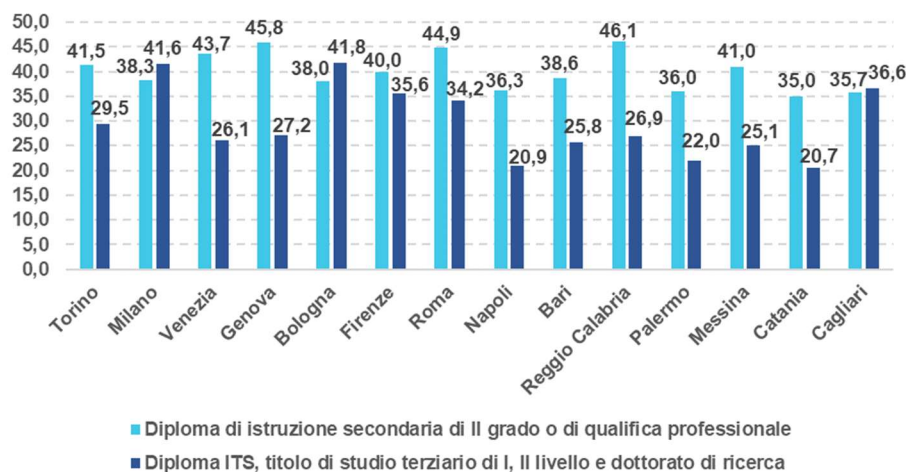
Comuni capoluogo	Reddito medio pro capite, 2020	Tasso di occupazione 25-64 anni, 2019 (v.%)	Popolazione straniera residente, 2021 (v.%)	Indice di vecchiaia, 2021 (v.%)
Torino	16.827,7	71,6	14,7	222,3
Milano	23.201,9	75,4	18,8	181,9
Venezia	15.946,5	73,2	15,2	254,2
Genova	17.464,0	73,2	10,3	264,7
Bologna	19.417,6	76,5	15,1	211,3
Firenze	17.579,5	74,9	14,8	229,4
Roma	17.292,2	68,7	12,3	183,0
Napoli	10.403,0	50,6	5,8	152,6
Bari	13.536,8	59,9	4,0	215,8
Reggio Calabria	11.267,1	55,1	6,5	182,1
Palermo	10.765,2	49,8	3,8	159,1
Messina	11.556,2	53,1	4,9	196,7
Catania	9.844,0	49,4	4,5	161,7
Cagliari	16.472,0	63,9	5,7	312,5
Totale	16.436,1	66,2	11,5	192,0

Fonte: Elaborazione su dati Istat – "Profili delle Città metropolitane. Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani".

Come molti studi hanno dimostrato, anche il livello di istruzione della popolazione ha un'influenza nel determinare le migliori o, viceversa, peggiori condizioni dei contesti di riferimento. Così ad esempio, bassi livelli di istruzione, unitamente a bassi livelli di reddito dei genitori possono produrre condizioni di emarginazione sociale e alimentare così condizioni di povertà educativa tra i minori che vengono privati di occasioni di apprendimento sia di tipo formale sia informale. Guardando alle singole Città metropolitane, Milano e Bologna presentano la maggiore incidenza di popolazione tra 25 e 65 anni con diploma ITS o titolo di studio terziario con percentuali che si aggirano intorno al 41%, mentre Napoli, Palermo e Catania si posizionano in ultima posizione con valori che non superano il 22%. Inoltre, la situazione non cambia se si analizza la percentuale di popolazione in possesso di almeno un titolo secondario (ovvero la somma tra titoli secondari e titoli terziari), per cui Milano e Bologna, insieme a Roma, si posizionano ai primi posti con valori pari a circa l'80% e Napoli, Palermo e Catania si attestano al di sotto del 58%, confermando i maggiori ritardi nei livelli di istruzione del Mezzogiorno.

¹³ Dato dal rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e quella con meno di 15 anni.

Grafico 3 – Popolazione 25-64 anni dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane per titolo di studio, 2021 (v.%)

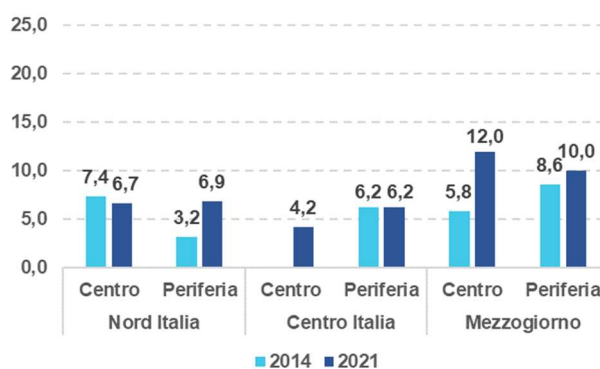


Fonte: Elaborazione su dati Istat – “Profili delle Città metropolitane. Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani”.

Un’indicazione sul livello di povertà dei diversi territori proviene dall’analisi dell’evoluzione dell’indicatore di povertà assoluta rilevato dall’Istat tra il 2014 e il 2021. Si riportano di seguito i valori dell’indicatore per area metropolitana (centro e periferia) per ciascun gruppo di regioni (Nord Italia, Centro Italia e Mezzogiorno), non essendo disponibili i dati per singola Città Metropolitana.

L’indicatore di povertà assoluta – che misura la percentuale di famiglie con una spesa per consumi inferiore o uguale al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale – ha avuto un forte incremento nel centro e nella periferia delle Città metropolitane del Mezzogiorno e nella periferia delle città del Nord, mentre è rimasto stabile nella periferia delle aree metropolitane del Centro Italia e nei centri metropolitani del Nord (Grafico 4).

Grafico 4 – Indicatore di povertà assoluta familiare per area metropolitana (v.%)¹⁴



Fonte: Elaborazione su dati Istat

¹⁴ Il dato del 2014 relativo al centro delle aree metropolitane del Centro Italia è assente.

Nel complesso, in Italia la percentuale di individui in condizione di **grave deprivazione materiale**¹⁵ e **abitativa**¹⁶ è risultata pari rispettivamente al 5,6% e al 5,9% nel 2021, con le regioni del Mezzogiorno che mostrano un'incidenza maggiore soprattutto per quota di persone in condizione di grave deprivazione materiale, pari al 10,8%. Se si osserva l'andamento per il periodo 2014-2021 delle due variabili relative all'Italia e a tutte le ripartizioni territoriali sembrerebbe emergere una dinamica particolarmente positiva che, tuttavia, come evidenziato nel rapporto ISTAT BES 2022, dipende dalla composizione delle variabili che contribuiscono all'indicatore. In particolare, la quota di coloro che dichiarano di non potersi permettere una settimana di ferie all'anno per motivi economici e quella di coloro che riferiscono di non poter sostenere spese impreviste di 850 euro: la diminuzione dell'indicatore di **grave deprivazione materiale** (Grafico 5), è dunque attribuibile all'incremento della propensione al risparmio in seguito alla pandemia e non dunque a un reale miglioramento delle condizioni economiche della popolazione.

Passando all'**indicatore di grave deprivazione abitativa** (Grafico 6), si rileva che tra il 2014 e il 2021 è diminuita la percentuale di popolazione che presenta problemi strutturali dell'abitazione (pari al 17,6% nel 2021 in tutta Italia), mentre risultano in peggioramento le componenti dell'indicatore legate all'affollamento abitativo (28% nel 2021 in Italia) e all'aver arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti. Le difficoltà collegate al costo dei mutui si sono ulteriormente aggravate nel corso del 2022 e 2023 a causa delle decisioni di aumento dei tassi di interesse prese dalla Banca Centrale Europea per combattere l'inflazione, decisioni che hanno portato a forti aumenti del costo del credito per le famiglie: come evidenziato dal Rapporto Annuale della Banca d'Italia, nel 2022 i tassi di interesse sui nuovi mutui alle famiglie a tasso fisso sono cresciuti di 270 punti base.

Grafico 5 – Indicatore di grave deprivazione materiale per gruppi di regioni (v.%)

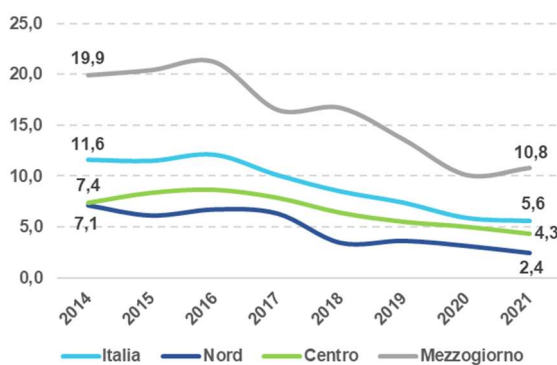
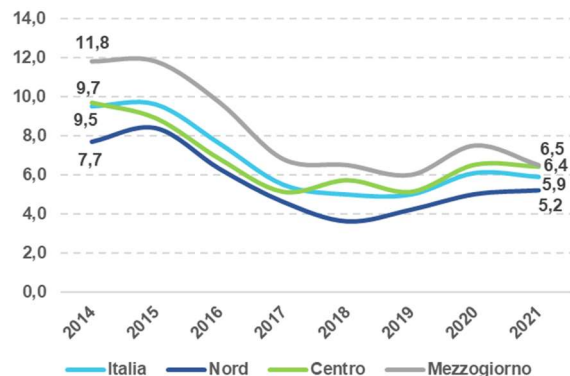


Grafico 6 – Indicatore di grave deprivazione abitativa per gruppi di regioni (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Un altro indicatore della condizione abitativa è relativo al titolo di godimento dell'abitazione: in Italia l'80,4% delle famiglie è proprietaria dell'abitazione in cui vive (Istat, 2022), mentre il restante 19,6% vive in affitto. Analizzando i dati dal punto di vista reddituale, la percentuale di famiglie che si trovano in affitto si amplia all'aumentare del grado di povertà: se tra le famiglie più benestanti (appartenenti all'ultimo quinto di reddito equivalente) solo il 5,2% vive in affitto, la percentuale sale al 41,6% per le famiglie più povere (primo quinto di reddito).

¹⁵ Tale indicatore è dato dalla percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove elencati di seguito: i) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; ii) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; iii) non poter sostenere spese impreviste (di 850 euro a partire dall'indagine 2020); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; v) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; non potersi permettere: vi) un televisore a colori; vii) una lavatrice; viii) un'automobile; ix) un telefono.

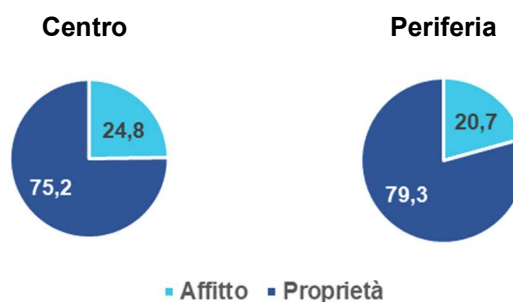
¹⁶ Definito come percentuale di persone che vivono in abitazioni sovraffollate e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi: a) problemi strutturali dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.); b) non avere bagno/doccia con acqua corrente; c) problemi di luminosità.

Il fenomeno dell'affitto è maggiormente presente nei centri delle aree metropolitane d'Italia rispetto alle periferie, con una percentuale pari rispettivamente al 24,8% e al 20,7%.

Dal nuovo "Censimento della popolazione e delle abitazioni" pubblicato dall'Istat (2021) si possono poi ricavare importanti informazioni sulla dimensione del disagio abitativo delle fasce di popolazione più fragili nelle Città metropolitane: dall'indagine¹⁷ emerge la presenza in Italia di circa 96 mila **persone senza tetto**¹⁸ e **senza fissa dimora**¹⁹, di cui quasi il 50% concentrato nelle Città metropolitane di Roma (pari al 24,3%), Milano (10,5%), Napoli (7,5%) e Torino (6,2%).

Un'ulteriore evidenza della presenza delle persone senza tetto e senza fissa dimora nelle diverse Città è data dall'incidenza sulla popolazione locale: Roma si conferma essere la città con la maggiore presenza di tale gruppo, con un indice di 5,6 ogni mille abitanti (Grafico 8). Viceversa, Palermo, Messina e Catania sono le città che mostrano un valore più basso. Aggregando i dati delle città in relazione alla ripartizione territoriale e confrontandoli con i rispettivi valori complessivi (ovvero comprensivi delle Città metropolitane e di tutto il resto dei Comuni), si evidenzia ancora più chiaramente che la maggior parte di questa popolazione è concentrata nelle Città metropolitane (Grafico 9.)

Grafico 7 – Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione, per area metropolitana 2022 (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Grafico 8 – Numero di persone senza tetto e senza fissa dimora per mille abitanti per Città metropolitana, 2021

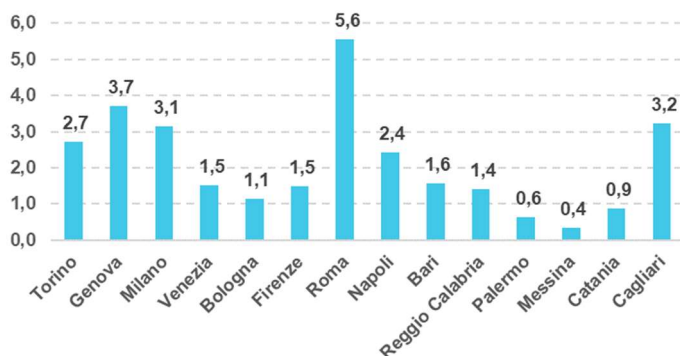
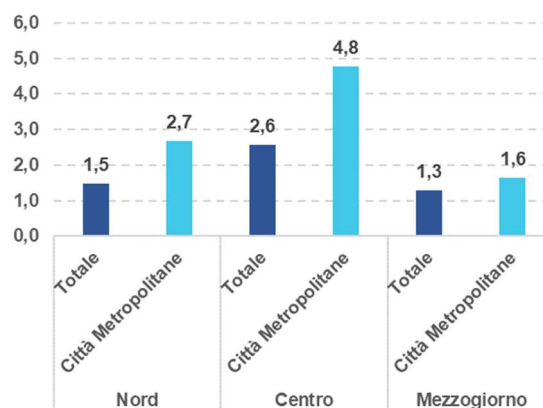


Grafico 9 – Numero di persone senza tetto e senza fissa dimora per mille abitanti per gruppo di regioni, 2021



Fonte: Elaborazione su dati Istat – "Censimento della popolazione e delle abitazioni"

¹⁷ Per la misurazione delle "popolazioni speciali" ovvero le persone senza tetto, senza fissa dimora o che vivono nei campi attrezzati e negli insediamenti tollerati o spontanei, l'indagine dell'Istat è stata condotta sugli indirizzi, reali o fittizi, presso i quali tali persone risultano iscritte in anagrafe. Nel dettaglio, sono stati agganciati gli indirizzi derivanti dal Registro Base degli Individui con gli indirizzi verificati dalle anagrafi comunali.

¹⁸ L'Istat definisce persone senza tetto coloro che non hanno un indirizzo di dimora abituale (elemento necessario per l'accertamento della residenza) perché vivono in strada e che quindi sono iscritte in anagrafe ad indirizzi fittizi oppure presso indirizzi reali (per esempio gli indirizzi delle associazioni che operano a loro sostegno).

¹⁹ Secondo l'Istat rientrano nella definizione di persone senza fissa dimora coloro che non posseggono in nessun Comune il requisito di dimora abituale (per esempio girovaghi, artisti di imprese-spettacoli itineranti, commercianti e artigiani ambulanti, etc.). Per tale categoria l'indagine ha considerato come Comune di dimora abituale quello di iscrizione anagrafica, di domicilio o di nascita.