



UNIONE EUROPEA
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

**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 Finale

CIG 97147029B1 – CUP E81H17000000007

30 Novembre 2023



CLES

Centro di Ricerche
e Studi sui Problemi del Lavoro,
dell'Economia e dello Sviluppo



MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

Indice

Introduzione.....	3
1 Il Quadro di riferimento della valutazione	5
2 La metodologia e le domande di valutazione	9
3 Le differenze nei contesti di riferimento.....	14
4 I modelli di governance assunti per la gestione e attuazione degli interventi dell'Asse 4.....	23
5 Il processo di selezione degli interventi.....	26
5.1 Logiche e Criteri sottesi alla selezione degli interventi	26
5.2 Coerenza dei Piani Operativi con la strategia territoriale dell'amministrazione e la sinergia e complementarità con altri assi o risorse finanziarie	30
5.3 Efficacia dei criteri di selezione e idoneità degli strumenti di verifica adottati	32
5.4 Attivazione ed esiti dei processi partecipativi	36
6 Il processo di attuazione degli interventi	39
6.1 Il quadro delle riprogrammazioni.....	39
6.2 Le Azioni implementate	42
6.2.1 L'Azione 4.1.1 - Realizzazione e recupero di alloggi.....	45
6.2.2 L'Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale.....	48
6.3 Un'analisi della "capacità" programmatoria: il confronto tra la pianificazione iniziale e l'attuazione degli interventi	51
6.4 Le ragioni degli eventuali stralci da parte delle Amministrazioni.....	55
6.5 I fattori che hanno inciso sulla realizzazione degli interventi	57
7 Un'analisi del sistema degli indicatori.....	62
7.1 Gli indicatori di output e di risultato	63
7.2 Ulteriori indicatori specifici	67
8 Sostenibilità degli interventi ed effetti sociali	69
9 Le lezioni apprese: il punto di vista degli attori coinvolti	80
10 Conclusioni e Suggerimenti per la programmazione 2021-2027.....	84
Allegato - I Casi studio	92
1. Il progetto di "Parco della Resilienza" della città di Bologna	92
2. Il progetto del "Risanamento Urbano e Abitativo mediante il Potenziamento del Parco Immobili per ERP" della città di Messina	98
3. Il progetto del Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico - Via De Blasiis della città di Napoli.....	103

INTRODUZIONE

Il presente documento (Report Finale) restituisce i risultati conclusivi delle attività svolte per la realizzazione 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 avuto 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 2014-2020, nonché fornire indicazioni per migliorare la programmazione operativa e l'efficacia degli interventi in virtù dell'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027.

Il processo valutativo è stato incentrato non soltanto sulla verifica di coerenza e adeguatezza dell'attuazione e dei risultati rispetto alle indicazioni previste in sede di programmazione, bensì anche sugli effetti conseguiti e sulla capacità di questi ultimi di rispondere ai reali bisogni di specifiche categorie della popolazione, in coerenza con i principi promossi dalla politica di coesione acui il PON è stato deputato per fornire un contributo nazionale.

Nello specifico, coerentemente con le indicazioni contenute nel Capitolato¹, l'attività di valutazione ha perseguito i seguenti obiettivi principali:

- **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.

Il Report si colloca in prosecuzione e a completamento di precedenti prodotti valutativi elaborati dall'RTI nel corso del servizio, nel rispetto dei focus di indagine e degli obiettivi indicati dall'Autorità di Gestione e, al fine di supportare la lettura puntuale e critica dei dati emersi dalle analisi realizzate, contiene alcuni approfondimenti volti alla ricostruzione dei contesti di riferimento in cui hanno agito le Azioni prese a oggetto.

Il documento è articolato su dieci capitoli aventi a oggetto le seguenti tematiche:

- il Capitolo 1 riporta sinteticamente il quadro di riferimento del Programma in relazione alle specifiche Azioni oggetto di valutazione e descrive lo stato di avanzamento delle attività valutative;
- il Capitolo 2 presenta la ricostruzione del Quadro logico del Programma, riprende brevemente le scelte metodologiche adottate (illustrate nei precedenti Report) e illustra i quesiti valutativi oggetto della valutazione;
- il Capitolo 3 approfondisce le differenze fra i contesti di riferimento nei quali si sono inseriti gli interventi del PON Metro;
- il Capitolo 4 si focalizza sulla *governance* che ha caratterizzato la gestione e attuazione degli interventi dell'Asse 4;
- il Capitolo 5 riporta gli esiti della ricostruzione del processo di selezione degli interventi, approfondendo anche la complementarietà e sinergia con gli altri strumenti programmatori e il coinvolgimento del partenariato;
- il Capitolo 6 si focalizza sull'analisi del processo di attuazione degli interventi, partendo dalla ricostruzione del quadro delle riprogrammazioni del Programma e approfondendo i diversi aspetti

¹ Capitolato Speciale d'appalto per servizi di valutazione indipendente dell'Asse 4 "Infrastrutture per l'inclusione sociale", marzo 2023.

riguardanti la tipologia di interventi finanziati, le modifiche intervenute nella pianificazione degli interventi e i fattori che hanno influenzato il successo o, viceversa, l'insuccesso degli interventi;

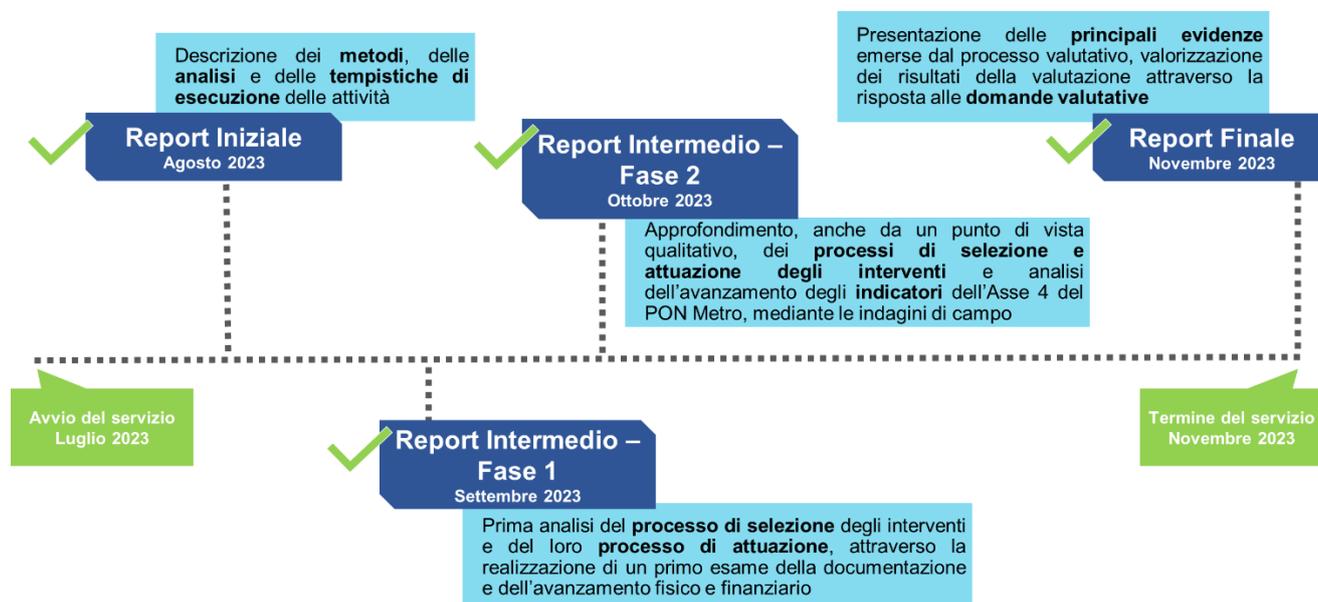
- il Capitolo 7 illustra i risultati dell'analisi del sistema degli indicatori, soffermandosi sulle principali modifiche intervenute nel corso dell'attuazione del Programma e approfondendo l'analisi di alcuni indicatori aggiuntivi ricavati dalle attività di campo realizzate;
- il Capitolo 8 presenta le ricadute del Programma in termini di sostenibilità degli interventi e di impatti sociali nell'ambito del contesto di riferimento;
- il Capitolo 9 riporta il punto di vista dei principali attori coinvolti nella programmazione e attuazione del Programma sulle "lezioni apprese", individuando alcuni aspetti di carattere correttivo e migliorativo;
- l'ultimo Capitolo contiene alcune indicazioni quali spunti migliorare la programmazione operativa e l'efficacia degli interventi previsti per il periodo 2021-2027.

Il Report è, inoltre, corredato da un Allegato che riporta gli esiti dei tre "casi studio" realizzati nel processo valutativo.

Il servizio di valutazione ha rispettato quanto previsto dal Piano di Lavoro iniziale, la cui evoluzione è stata condizionata dallo stato di avanzamento del Programma (con attività ancora in corso).

La Figura 1 illustra schematicamente l'iter di avanzamento del servizio in relazione alle tempistiche seguite e ai prodotti realizzati.

Figura 1 – La realizzazione delle attività di valutazione



1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE

Il servizio si è inserito nel processo di valutazione del II Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014 – 2020” (**PON METRO**), adottato con Decisione CE (2015) 4998 del 14 luglio 2015, la cui **strategia d'intervento** si collocava 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. Coerentemente, la **dimensione d'intervento** identificata dal Programma è **stata il territorio delle 14 Città metropolitane, qualificate come Organismi Intermedi²**, 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.

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 11 riprogrammazioni di diversa portata. Quella approvata con Decisione CE del 09/08/2021 ha introdotto tre nuovi Assi, innalzando la dotazione complessiva del Programma a 920 milioni di euro e riallocato risorse tra i diversi Assi del Programma, al fine di realizzare interventi volti al superamento delle conseguenze generate dalla crisi pandemica del Covid-19, in attuazione del **Programma REACT-EU**.

Il servizio di valutazione si è concentrato sulle prime due Azioni dell'Asse 4 del Programma, - **Infrastrutture per l'inclusione sociale (FESR)** che, insieme all'**Asse 3³ 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**.

Nella strategia del Programma, 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 reinserimento sociale, scolastico e lavorativo di individui e famiglie, proprie delle azioni immateriali del FSE.

Nello specifico, **il servizio valutativo si è focalizzato sulle seguenti Azioni:**

➤ **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), attraverso cui è stata sostenuta 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, ha inteso contribuire a **ridurre il numero di famiglie in condizioni di disagio abitativo⁴** sia

² 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).

³ 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.

⁴ 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

attraverso lo scorrimento delle liste di attesa per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, sia attraverso l'attivazione di modelli abitativi con forte valenza sociale⁵, mirando anche a fornire un contributo alla realizzazione di strategie più ampie di rigenerazione volte ad aumentare i servizi collettivi presenti nelle aree e quartieri oggetto di intervento.

➤ **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), 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. Attraverso l'Azione si è inteso supportare 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 all'attivazione di nuovi servizi e a ospitare le attività promosse nell'ambito dell'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 - FSE dedicata a economia e attivazione sociale⁶. L'Azione, inoltre, ha sostenuto anche attività di sistemazione degli spazi aperti di pertinenza degli edifici interessati dalla ristrutturazione.

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

Le due Azioni oggetto di valutazione, come risulta dai dati di monitoraggio a disposizione⁷, hanno consentito di finanziare 67 progetti a valere sull'Azione 4.1.1 e a 85 progetti a valere sull'Azione 4.2.1⁸: nello specifico, è possibile rilevare per l'Azione 4.1.1 una preponderanza di progetti realizzati afferenti alle regioni più sviluppate, mentre per l'Azione 4.2.1 si riscontra un numero maggiore di progetti realizzati nelle regioni meno sviluppate.

In termini di **avanzamento finanziario**, le due Azioni hanno registrato, a fronte di un spesa prevista delle operazioni pari a circa 129,2 Meuro, impegni giuricamente vincolanti di circa 103,7 Meuro e pagamenti per quasi 80 milioni di euro: in tal senso, emerge una capacità di impegno complessiva rispetto al programmato pari all'80,3% e una efficienza realizzativa – data dal rapporto tra pagamenti ammessi e spesa programmata – pari a circa il 62%. Si tratta di un avanzamento finanziario che mostra ritardi nell'attuazione delle operazioni che, tuttavia, risulta differenziato tra i Comuni, sebbene non riconducibile strettamente alla diverse ripartizioni territoriali.

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.

⁵ Anche temporanei o improntati alla co-abitazione, come ad esempio, 'alloggi protetti' in cui individui fragili possono essere presi in carico e accompagnati al superamento di disagi abitativi, lavorativi e sociali.

⁶ In complementarietà con l'Asse 3, gli spazi realizzati possono essere utilizzati per l'incubazione temporanea dei progetti di innovazione sociale selezionati per le attività di accompagnamento dell'Azione 3.3.1, oppure possono essere assegnati in gestione a soggetti del Terzo settore individuati con procedure di evidenza pubblica ai fini dello svolgimento di iniziative e progetti dedicati ad attivare nuovi servizi di prossimità e animazione sociale con finalità di inclusione.

⁷ Dati provenienti dal sistema di monitoraggio aggiornati alla data del 1.11.2023.

⁸ Come dettagliato nello specifico al Capitolo 6, la numerosità dei progetti osservata dai dati di monitoraggio corrisponde solo parzialmente con quanto effettivamente realizzato a causa di alcune problematiche relative alla gestione e implementazione del sistema di monitoraggio degli interventi.

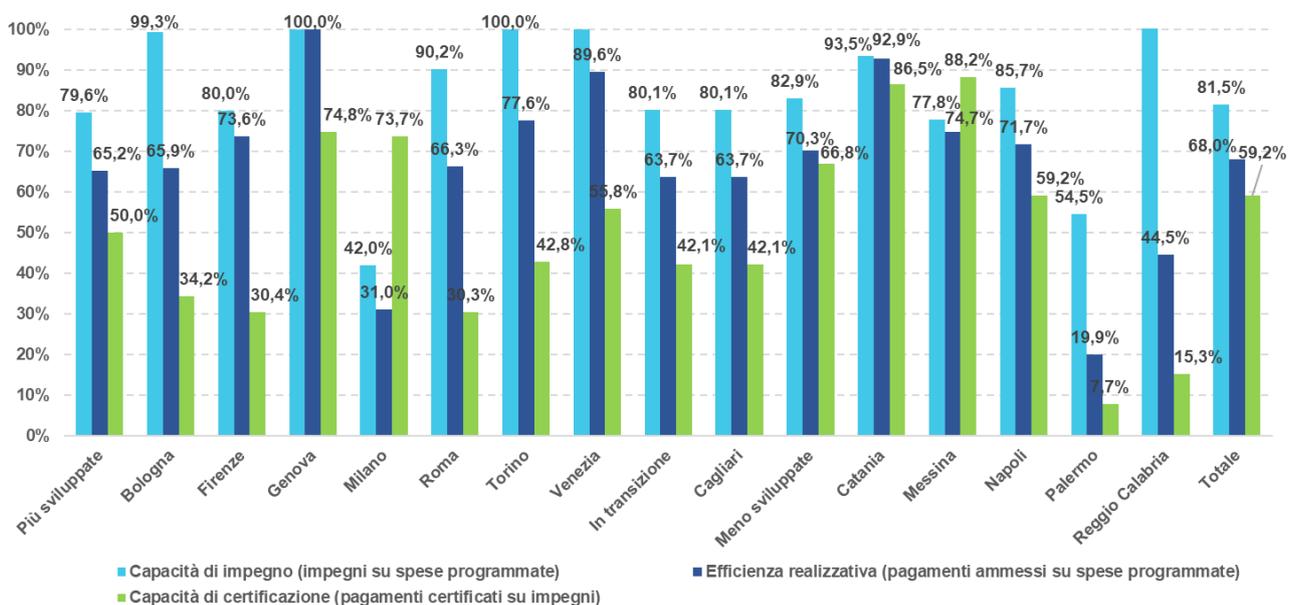
Nello specifico, per l’Azione 4.1.1 si rileva che a fronte di un costo delle operazioni programmato di 72,5 Meuro, gli impegni giuridicamente vincolanti hanno raggiunto i 59 Meuro, con una capacità di impegno pari all’81,5%, e i pagamenti ammessi i 49,3 Meuro. Dal punto di vista territoriale, emerge come tra le diverse categorie di regioni si registri un sostanziale allineamento delle performance finanziarie per quanto riguarda la capacità di impegno, mentre le regioni meno sviluppate hanno presentato sia una migliore efficienza realizzativa sia una migliore capacità di certificazione.

Tabella 1.2 – 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	28.566.035,32	22.732.829,11	18.633.198,16	11.372.095,80
Bologna	2.793.019,29	2.773.154,55	1.841.514,25	949.689,47
Firenze	3.546.906,00	2.836.560,49	2.610.845,90	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	1.410.909,64	582.043,96
Torino	4.337.325,71	4.337.325,71	3.365.039,72	1.856.839,13
Venezia	5.094.254,29	5.094.990,12	4.565.233,57	2.841.978,08
In transizione	3.499.909,31	2.804.778,90	2.228.641,21	1.179.648,74
Cagliari	3.499.909,31	2.804.778,90	2.228.641,21	1.179.648,74
Meno sviluppate	40.440.969,32	33.539.975,51	28.419.289,25	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	9.709.284,32	8.922.672,16
Napoli	15.267.294,89	13.086.344,49	10.949.840,90	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	2.562.222,50	1.121.628,44	391.043,61
Totale	72.506.913,95	59.077.583,52	49.281.128,62	34.970.455,69

Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 1.11.2023)

Grafico 1.1 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.1.1 per Comune (v.%)



Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 1.11.2023)

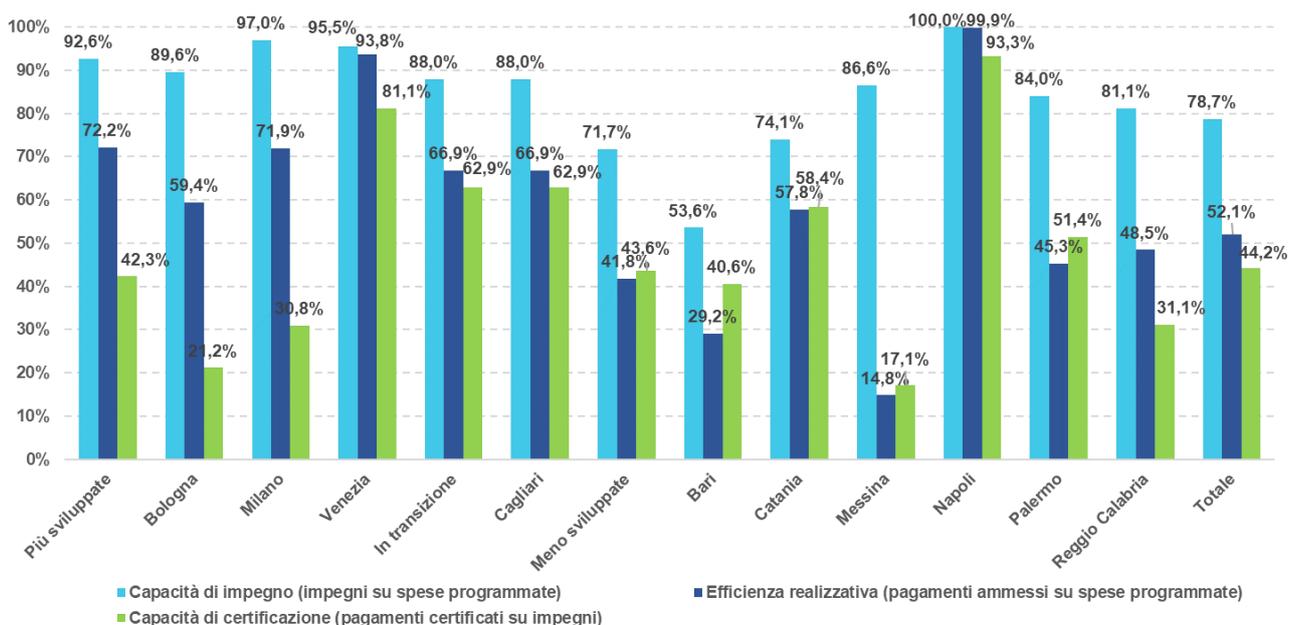
Per quanto riguarda l’Azione 4.2.1 il costo programmato delle operazioni è risultato inferiore e pari a 56,7 Meuro, a cui hanno corrisposto impegni giuridicamente vincolanti per 44,6 Meuro (con una capacità di impegno che ha raggiunto il 78,7%) e pagamenti ammessi di 29,5 Meuro (pari al 52,1% del programmato). Da un punto di vista territoriale, gli indicatori finanziari mostrano una performance sostanzialmente migliore nelle regioni più sviluppate sia in termini di capacità di impegno sia di efficienza realizzativa (pari al 72,2% a fronte del 41,8% delle regioni meno sviluppate).

Tabella 1.3 – 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	15.558.716,16	12.132.098,47	6.581.154,55
Bologna	8.907.413,85	7.977.199,07	5.290.551,42	1.688.937,60
Milano	2.579.027,30	2.501.340,00	1.853.810,67	771.529,52
Venezia	5.317.709,75	5.080.177,09	4.987.736,38	4.120.687,43
In transizione	2.843.262,13	2.501.329,18	1.902.453,88	1.574.432,28
Cagliari	2.843.262,13	2.501.329,18	1.902.453,88	1.574.432,28
Meno sviluppate	37.028.210,75	26.539.995,60	15.491.104,79	11.565.057,09
Bari	11.092.933,37	5.945.494,62	3.235.295,26	2.414.813,77
Catania	12.364.445,22	9.159.286,80	7.144.984,19	5.351.294,38
Messina	4.645.486,30	4.023.435,53	688.522,24	687.279,09
Napoli	390.946,20	390.946,20	390.580,73	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	2.525.972,41	1.313.205,39
Totale	56.675.623,78	44.600.040,94	29.525.657,14	19.720.643,92

Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 1.11.2023)

Grafico 1.2 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.2.1 per Comune (v.%)



Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 1.11.2023)

2 LA METODOLOGIA E LE DOMANDE DI VALUTAZIONE

La metodologia di indagine adottata ha tenuto conto delle considerazioni e scelte relative all'efficacia dei diversi metodi a disposizione in relazione all'oggetto di valutazione e delle indicazioni contenute nel Capitolato e nell'Offerta tecnica approvata⁹.

Prima di passare alla descrizione delle attività di ricerca e analisi realizzate, è indispensabile precisare, che due elementi hanno influito sulle scelte metodologiche adottate:

- lo stato di attuazione del Programma, caratterizzato dalla presenza di una quota significativa di interventi non ancora conclusi;
- la "complessità" della base informativa che ha reso indispensabile utilizzare, in forma combinata e integrata, le informazioni ricavabili dalle fonti già esistenti (dati secondari, ovvero derivanti da fonti statistiche ufficiali e dal sistema di monitoraggio del PON METRO) e da fonti predisposte e attivate "ad hoc" per la valutazione, tra cui la costruzione di dati primari acquisiti attraverso indagini di campo a carattere quali-quantitativo.

Da un punto di vista metodologico le analisi valutative, così come l'identificazione delle stesse domande è partita dalla ricostruzione del Quadro Logico del Programma che, come messo in risalto dagli approcci della Teoria del Programma¹⁰, consiste nell'identificazione di 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, il Quadro Logico del programma deve tener conto di livelli e attori che agiscono su più piani differenti e che determinano nessi casuali e il successo o l'insuccesso degli interventi. Si deve, infatti, tener conto di diversi aspetti, di seguito indicati.

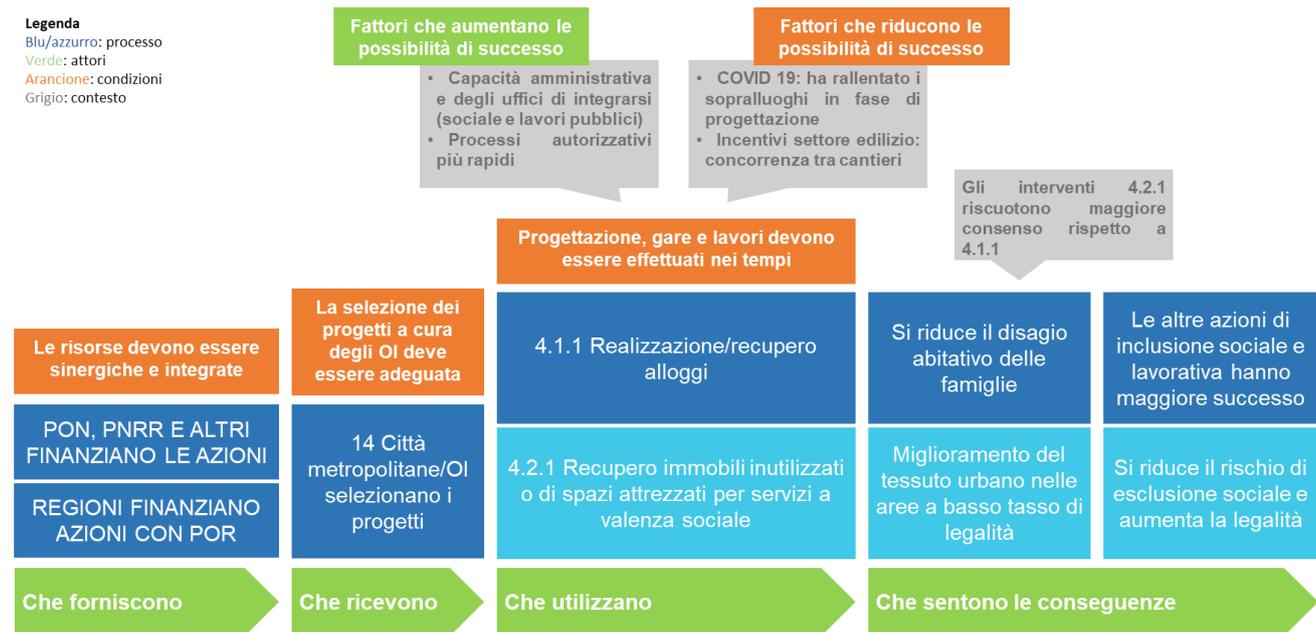
- **Gli attori coinvolti nella policy**, distinguendoli tra: attori che forniscono, attori che ricevono i finanziamenti, attori che utilizzano le risorse e attori su cui ricadono le conseguenze. Un'ulteriore diversificazione è in relazione ai "ruoli" esercitati, evidenziando chi sono i soggetti pubblici che ai vari livelli sono coinvolti a vario titolo nella policy, così come i soggetti privati che consentono l'attuazione degli interventi e la ricaduta finale sui cittadini, target di destinatari della policy.
- **La Teoria del cambiamento** che la policy intende produrre e la catena causale di eventi che possono determinare il cambiamento desiderato.
- **Le specificità dei contesti** caratterizzati da fattori endogeni o esogeni che possono aumentare o ridurre le possibilità di successo degli interventi.

Di seguito è illustrato il Quadro Logico del Programma, nelle sue relazioni causa-effetto che hanno orientato concretamente il percorso valutativo realizzato.

⁹ Per un approfondimento si veda il Report Iniziale (4 agosto 2023).

¹⁰ 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).

Figura 2.1 – Quadro Logico del Programma



La ricostruzione del Quadro Logico sopra riportato ha costituito anche la base, insieme a quanto indicato nel Capitolato di gara, per la formulazione delle domande valutative a cui il servizio ha inteso rispondere e riportate nel successivo Quadro 1.

La valutazione è stata sviluppata su attività articolate su un doppio binario (analisi desk e indagini di campo) che, coerentemente con quanto suggerito dagli indirizzi scientifici più recenti, integrano strumenti e tecniche che si rifanno sia a metodologie quantitative che qualitative (***mixed methods***). La combinazione di diversi osservatori, metodi e/o tecniche di indagine al fine di ridurre la soggettività valutativa e superare la debolezza intrinseca dei giudizi valutativi che derivano da studi con un solo osservatore, un solo metodo e/o una sola tecnica, soprattutto in considerazione della particolare complessità realizzativa delle azioni.

Nel percorso valutativo sono state, dunque, realizzate le **attività** di seguito sinteticamente descritte:

➤ **Analisi desk** che, a seguito di una prima fase propedeutica riguardante il reperimento e l'integrazione della documentazione e dei dati disponibili e di un primo incontro con l'Autorità di Gestione, ha riguardato l'esame della documentazione di fonte amministrativa disponibile (Determine, avvisi, Relazioni di attuazione, ecc.), dei Piani operativi, dei Piani strategici delle Città metropolitane e dei dati di monitoraggio¹¹. Tale attività ha consentito di restituire il quadro conoscitivo del contesto di attuazione e ad avviare la ricostruzione analitica delle basi-dati relative alle Azioni 4.1.1 e 4.2.1.

L'analisi è stata finalizzata 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. L'analisi desk è stata realizzata attraverso la costruzione di strumenti operativi, ovvero griglie analitiche, per effettuare una lettura composita delle informazioni raccolte.

¹¹ Le fonti documentali prese in considerazione sono riconducibili a 3 tipologie: a) Documenti del Programma, documentazione sul sistema di gestione e controllo, metodologia di identificazione degli indicatori, informazioni sul monitoraggio; b) Documenti di programmazione attuativa, c) Documenti di progetto, Relazioni, monitoraggi e analisi interne. Oltre alle fonti documentali sono stati esaminati i dati finanziari e fisici di monitoraggio del PON Metro 2014-2020 forniti dall'AdG, dati secondari provenienti da statistiche ufficiali e altre fonti relative al contesto normativo e operativo in cui ha operato il Programma.

- **Indagine diretta gli OI delle 14 Città metropolitane**; nello specifico sono state realizzate delle interviste qualitative in profondità con rappresentanti degli OI¹², con l'obiettivo di raccogliere informazioni in merito alla governance adottata, al processo di selezione e all'attuazione degli interventi. In particolare, le informazioni raccolte sono state utili a ricostruire lo stato di attuazione degli interventi – in modo complementare a quanto risultante dal sistema informativo del Programma¹³ - e verificare indicatori “aggiuntivi” non presenti nel sistema di monitoraggio.
- **Indagine rivolta ai RUP e ai funzionari delle Amministrazioni beneficiarie**¹⁴ che hanno svolto un ruolo tecnico-amministrativo nel processo di implementazione degli interventi. Le interviste, realizzate in modalità CAWI, hanno affrontato gli aspetti relativi alle modalità attuative dei progetti realizzati, alle criticità riscontrate, ai risultati raggiunti dalle due Azioni oggetto di valutazione. Sono state acquisite complessivamente 52 contributi che interessano i progetti complessivamente realizzati a valere sulle Azioni 4.1.1 e 4.2.1.
- **Indagine rivolta ai dirigenti/funzionari degli Uffici dei Comuni con competenza per le Politiche sociali**. Le interviste, realizzate in modalità CAWI sono state mirate ad approfondire, in termini di ricadute sociali, i risultati degli interventi finanziati. Sono pervenuti complessivamente 12 questionari¹⁵.
- **Casi studio**, mirati a approfondire e specificare alcuni aspetti emersi dalle analisi desk e dalle indagini dirette e a facilitare una migliore comprensione dei fattori che hanno determinato il successo di alcuni interventi realizzati. Nel dettaglio, i Casi studio sono stati individuati in coerenza con le indicazioni contenute nel Capitolato di gara e nell'Offerta Tecnica approvata, riguardanti l'attenzione alla rappresentatività degli interventi realizzati, la dimensione e tipologia dei progetti, la macro- area territoriale di riferimento e il loro stato di avanzamento (ovvero l'essere giunti a conclusione).

In esito al processo di analisi sono stati individuati i seguenti interventi:

- Bologna – progetto “Parco della Resilienza” (Azione 4.2.1);
- Messina – progetto “Risanamento Urbano e Abitativo mediante il Potenziamento del Parco Immobili per ERP”, ossia le cosiddette “Baraccopoli” (Azione 4.1.1);
- Napoli – progetto “Recupero Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico - Via De Blasiis Il Piano – Dormitorio” (che coinvolge sia l'Azione 4.1.1 sia la 4.2.1).

A valle del processo di analisi realizzato, preme evidenziare che le indagini di campo hanno consentito 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 l'andamento dei progetti e alcuni elementi utili a capire le possibili evoluzioni delle situazioni. La possibilità di scandagliare nel dettaglio alcune delle iniziative finanziate è stata finalizzata alla costruzione di un giudizio valutativo sull'efficacia ed efficienza degli interventi realizzati, nonché ad individuare apprendimenti e suggerimenti per fornire un contributo alla realizzazione degli interventi previsti nella programmazione 2021-2027.

Il quadro di sintesi seguente riporta la corrispondenza tra le domande di valutazione e i relativi metodi e strumenti utilizzati. Si evidenzia che in relazione all'evoluzione e agli esiti del percorso di valutazione si è ritenuto opportuno trattare congiuntamente le risposte ad alcuni quesiti valutativi al fine di raggiungere una maggiore chiarezza e completezza nella restituzione dei risultati emersi dalle molteplici analisi realizzate.

¹² La traccia di intervista è contenuta nell'Allegato al Report intermedio – fase 2

¹³ Il Programma utilizza il sistema DELFI. Gli ultimi dati trasmessi dall'Adg e utilizzati per il presente Report si riferiscono alla data dell'1.11.2023.

¹⁴ La traccia dell'intervista è contenuta al Report intermedio – fase 2.

¹⁵ Non sono pervenuti i questionari relativi alle Città di Cagliari e Milano.

Quadro 1. Domande di valutazione e metodi e strumenti utilizzati per la valutazione

Domande di valutazione	Metodi /Strumenti
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali differenze nei contesti di riferimento? 	<p>↳ Analisi desk e documentale</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dati secondari volti a ricostruire la situazione di partenza (ISTAT, Open coesione, ecc.) ▪ Documenti di programmazione e attuazione
<p><i>Governance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Come si differenziano gli interventi in relazione alle regioni e alle città coinvolte e ai modelli di <i>governance</i>? 	<p>↳ Analisi desk e interviste agli OI</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Documenti di programmazione e attuazione ▪ Indagini dirette ▪ Costruzione di Matrici qualitative di sintesi dei risultati di analisi
<p><i>Processo di selezione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali gli assetti strategici e di <i>governance</i> 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? ▪ Quali le ragioni di eventuali stralci da parte dell'OI? 	<p>↳ Analisi desk</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi dei dati di monitoraggio, informazioni di fonte primaria in possesso dell'Amministrazione (Piani Operativi, documentazione del processo di selezione, documenti metodologici, ecc...) ▪ Costruzione di Matrici qualitative di sintesi dei risultati di analisi <p>↳ Indagini dirette</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste agli OI ▪ Interviste CAWI - RUP e funzionari coinvolti) ▪ Casi studio
<p><i>Processo di attuazione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali le azioni implementate? ▪ Come si è discostata l'attuazione rispetto alla pianificazione degli interventi? ▪ Quali i fattori di ritardo nelle tempistiche di realizzazione? ▪ Quali le cause che hanno impedito/impediscono la realizzazione dei progetti e quali fattori, invece, sembrano determinarne il successo? ▪ Gli interventi sono efficienti? ▪ Quali indicatori fisici e finanziari maturati? ▪ Cosa raccontano gli indicatori? (immobili recuperati/costruiti/acquistati, soggetti coinvolti, spazi pubblici chiusi e aperti riqualificati, indicatori di impatto ambientale aggiuntivi) ▪ Quali aspetti rilevanti non sono, invece, intercettati dagli indicatori? ▪ Gli interventi sono efficaci e sostenibili (da un punto di vista sociale e finanziario)? ▪ Quali ricadute sulle aree di riferimento degli interventi attuati? ▪ Come è cambiata la condizione dei soggetti target? E quella degli altri soggetti coinvolti negli interventi? 	<p>↳ Analisi desk</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi dei dati di monitoraggio, informazioni di fonte primaria in possesso dell'Amministrazione (Piani Operativi, documentazione del processo di selezione, documenti metodologici, ecc...) <p>↳ Indagini dirette</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste agli OI ▪ Interviste CAWI - RUP e funzionari coinvolti) ▪ Interviste CAWI – rappresentanti degli Uffici dei Comuni coinvolti con competenza nelle politiche sociali ▪ Casi studio

Domande di valutazione	Metodi /Strumenti
<p><i>Apprendimenti e Suggestimenti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali sono eventuali elementi di successo nelle fasi di selezione, attuazione e nella pianificazione temporale degli interventi? ▪ Quali gli elementi apprezzabili di discontinuità e innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti? ▪ Quale continuità con la Programmazione 21-27 e quali apprendimenti valorizzare? 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Analisi desk <ul style="list-style-type: none"> ▪ Costruzione di Matrici qualitative di sintesi dei risultati di analisi ↳ Indagini dirette <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste agli OI ▪ Interviste CAWI - RUP e funzionari coinvolti) ▪ Interviste CAWI – rappresentanti degli Uffici dei Comuni coinvolti con competenza nelle politiche sociali ▪ Casi studio

Quali differenze nei contesti di riferimento?

Il contesto di crisi a partire dal 2007, acuito con la pandemia da Covid 19 e la guerra in Ucraina, ha influito sui territori oggetto degli interventi del PON Metro, aumentando i divari tra il Centro Nord e le Città metropolitane del Mezzogiorno. Molteplici sono gli aspetti che evidenziano le differenze tra i diversi contesti di riferimento.

Dal punto di vista della popolazione, 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. Si rileva una maggiore presenza di popolazione straniera residente nei territori più dinamici dal punto di vista economico, come nel caso di Milano, mentre per quanto riguarda l'indice di vecchiaia il Comune di Cagliari presenta il maggiore grado di invecchiamento della popolazione, con un valore di 312,5 anziani ogni 100 giovani.

*Dal punto di vista della **ricchezza**, l'andamento del **PIL pro capite e dei redditi medi** confermano il divario territoriale, con i Comuni del Mezzogiorno che, ad eccezione di Cagliari, si sono attestati su valori inferiori a quelli del Nord e Centro. Tale condizione di difficoltà nelle Città del Mezzogiorno si rileva anche dal tasso di **occupazione**: tra 25 e 64 anni per i Comuni del Sud i tassi nel 2019 variavano 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%.*

*La condizione di disagio dei territori si riscontra dalla percentuale di famiglie in **povertà assoluta** che tra il 2014 e il 2021 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.*

*In Italia la percentuale di individui in condizione di **grave deprivazione materiale e abitativa** 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%. Tale dato risulta in linea con la presenza in tutta Italia di un totale di circa 96 mila **persone senza tetto e senza fissa dimora**, di cui quasi il 50% sono concentrate nelle Città metropolitane di Roma, Milano, Napoli e Torino. Un altro indicatore della condizione abitativa è relativo al **titolo di godimento dell'abitazione**, laddove nel 2022 in Italia l'80,4% delle famiglie erano proprietarie dell'abitazione in cui vivono, mentre il restante 19,6% vivevano in affitto, con una percentuale di famiglie che si trovavano in affitto che si allargava all'aumentare del grado di povertà e in corrispondenza dei centri delle aree metropolitane d'Italia rispetto alle periferie.*

Un ulteriore aspetto attiene poi ai movimenti di popolazione dai centri urbani verso aree periferiche maggiormente adatte alle disponibilità economiche delle fasce reddituali più basse, anche in ragione della pressione turistica e della gentrificazione di alcune aree all'interno dei Comuni.

*Infine, un sintomo del peggioramento delle condizioni abitative in Italia è dato dall'aumento dei **provvedimenti di sfratto** emessi, che sono risultati in aumento del 17,6% (pari a oltre 38 mila) tra il 2020 e il 2021, con un ulteriore aumento del 9,4% (quasi 42 mila) tra il 2021 e il 2022.*

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 articolate¹⁶.

Di seguito si riportano i risultati dell'analisi di alcuni indicatori rappresentativi delle differenze che intercorrono fra i contesti territoriali nei quali hanno agito gli interventi finanziati dal PON Metro¹⁷.

👉 Le caratteristiche della popolazione

Secondo i dati dell'Istat (2021)¹⁸ la **popolazione delle Città metropolitane** ammonta a circa 21 milioni di abitanti, 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 vi 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.

Dal punto di vista della composizione, guardando alla **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. Laddove la percentuale risulta maggiore, va inoltre rilevato che la concentrazione non è omogenea in tutto il territorio urbano: a Venezia, per esempio, in particolare per quanto riguarda la terraferma, le aree di Marghera e Mestre sono caratterizzate da una forte presenza di stranieri residenti, con una percentuale rispettivamente del 37,9% e del 26,1% nel 2022, contro una media comunale del 19,0%.

Osservando l'**indice di vecchiaia**¹⁹ 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. Il capoluogo sardo rappresenta però un'eccezione tra le Città Metropolitane del Sud Italia, dove il valore medio si attesta a 197,2 (media che risulterebbe sensibilmente inferiore se si escludesse il caso particolare di Cagliari). Per quanto riguarda il Nord, dove il valore medio dell'indice è di 226,9, la bassa natalità e l'innalzamento dell'età media hanno prodotto nel tempo una diminuzione dei giovani e un aumento degli anziani, fenomeno che è risultato più vistoso in alcune aree urbane a seguito di cambiamenti nel contesto territoriale e di diversificati flussi migratori.

Le dinamiche demografiche sono influenzate da fattori tra cui la disponibilità e la qualità dell'occupazione, il livello dei salari, i mutamenti nei contesti produttivi, le caratteristiche del mercato del lavoro e la disponibilità di servizi. Su scala territoriale è il caso di Genova che, pur a fronte di un tasso di occupazione del 73,2%, continua a perdere piuttosto che attrarre abitanti: dopo un rilevante ridimensionamento della popolazione residente negli ultimi decenni (circa 250mila abitanti in meno rispetto alla dimensione massima raggiunta nella prima metà degli anni '70), al primo gennaio 2021 essa si attestava a 566.410 abitanti, mentre al primo gennaio 2022 il dato era ulteriormente sceso a 560.688, pari ad una perdita dell'1% di abitanti in un solo anno²⁰. Questo fenomeno è legato alla deindustrializzazione che ha vissuto la Città a partire dagli anni '70 del secolo scorso a seguito della massiccia crisi economica legata alla crisi della grande industria e alla contrazione dei traffici portuali, a cui è seguito un processo di riconversione produttiva verso i settori terziario e di polo culturale e turistico nelle aree del centro storico e del porto antico, con il settore dei servizi che attualmente

¹⁶ Le cosiddette "poverty maps", rappresentano uno strumento mirato alla mappatura del disagio socio-economico di territori circoscritti.

¹⁷ Le informazioni sono ricavate da fonti statistiche e dai Piani Operativi dei Comuni attuatori degli interventi.

¹⁸ Focus "Profili delle Città metropolitane. Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani" Istat, 2 febbraio 2023.

¹⁹ Dato dal rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e quella con meno di 15 anni.

²⁰ Dati Istat.

assorbe circa l'80% degli occupati, mentre l'industria non arriva a rappresentare il 14% dell'occupazione locale.

👉 La ricchezza e l'occupazione

Dal punto di vista della **ricchezza**, 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.

La condizione di arretratezza e di difficoltà nelle 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 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%.

A livello infra urbano, si rileva un crescente livello di disagio diffuso in relazione soprattutto alle condizioni di disoccupazione che, ormai, tagliano trasversalmente le Città e il loro tessuto socio-economico. E' il caso, ad esempio, della popolazione residente a Napoli, il Comune capoluogo con il terzo minor tasso di occupazione tra le Città metropolitane (50,6%), dove le aree di disagio socio-abitativo ed economico sono concentrate nella parte Est della Città, nella parte Nord, nella parte Nord-ovest e sono in crescita anche verso il centro della Città.

Un altro territorio del Sud Italia in cui l'emergenza occupazionale raggiunge i livelli più elevati è la Calabria, dove solo il 35,8% degli adulti compresi nella fascia d'età 18-34 anni ha un'occupazione (27,4% se si considerano soltanto le donne). Considerando il Comune di Reggio Calabria, la crisi economica degli ultimi anni ha comportato la perdita di migliaia di posti di lavoro, oltre al notevole incremento del tasso di disoccupazione dei giovani, troppo spesso costretti a emigrare per la mancanza di opportunità di lavoro. Inoltre, a Reggio Calabria, al pari delle altre province calabresi, si rileva anche una elevata incidenza di lavoro irregolare: la Calabria è, infatti, la Regione italiana con la quota più elevata di economia sommersa dovuta all'impiego di lavoratori non regolari, che ammonta al 9,4% del valore aggiunto contro una media nazionale del 5,1% (Istat 2020).

In generale, diverse analisi convergono nel segnalare, accanto all'aumento delle persone in condizioni di povertà, anche quello delle "nuove povertà", che investono soggetti che si trovano in una condizione di vulnerabilità per varie ragioni (ad esempio, per le conseguenze di un percorso lavorativo precario e instabile). Un fenomeno che riguarda la maggior parte delle città italiane, incluse quelle dove i tassi di occupazione sono più elevati.

Come evidenziato dal "Rapporto sulla povertà a Palermo" (Caritas, settembre 2023) nella Città si rileva una diminuzione delle persone che si rivolgono ai Centri Caritas dichiarando di non avere nessun reddito (26,2% nel 2022 rispetto al 32% del 2019), mentre aumentano le persone che lamentano un reddito non sufficiente a far fronte alle normali esigenze familiari (65,4% nel 2022 rispetto il 60% del 2020 e il 57% del 2019).

Tabella 3.1 – Principali indicatori dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane

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

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

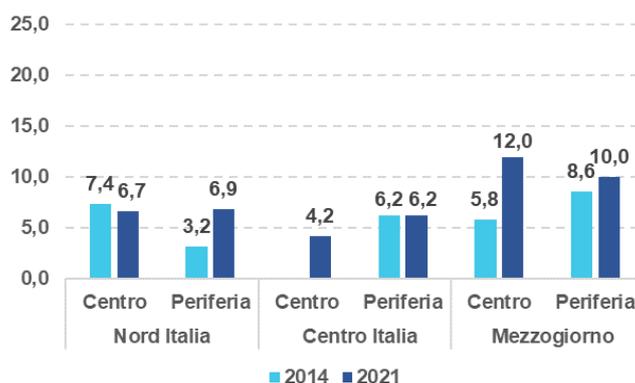
👉 **Povertà, deprivazione materiale e disagio abitativo**

Un indicazione del fenomeno della **povertà** emerge dall’analisi dell’evoluzione dal 2014 al 2021 dell’indicatore di povertà assoluta rilevato dall’Istat²¹. Nonostante l’assenza di dati per singola Città Metropolitana, è possibile ricavare il valore dell’indicatore per le aree metropolitane distinguendo tra centro e periferia per ciascuna ripartizione territoriale (Nord Italia, Centro Italia e Mezzogiorno). Nel dettaglio, l’indicatore di povertà assoluta 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 si è lievemente ridotto nei centri metropolitani del Nord.

A livello territoriale, questa situazione di svantaggio è desumibile, ad esempio dal “5° Report dell’Osservatorio delle Povertà e delle Risorse della Caritas” dove si evidenzia che a Catania nel corso del 2022 i servizi forniti nella città hanno raggiunto i 343.333 interventi, circa diecimila in più rispetto al 2021. Tra le richieste spiccano quelle per alimenti, pagamento di utenze e farmaci; il profilo dell’utente medio è uomo, italiano, di età compresa tra i 34 i 54 anni e con problemi abitativi.

²¹ L’ indicatore 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.

Grafico 3.1 – Indicatore di povertà assoluta familiare per area metropolitana (v.)²²



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nel complesso, in Italia la percentuale di individui in condizione di **grave deprivazione materiale**²³ e **abitativa**²⁴ 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.

²² Il dato del 2014 relativo al centro delle aree metropolitane del Centro Italia è assente.

²³ 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.

²⁴ 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.

Grafico 3.2 – Indicatore di grave deprivazione materiale per ripartizione territoriale (v.%)

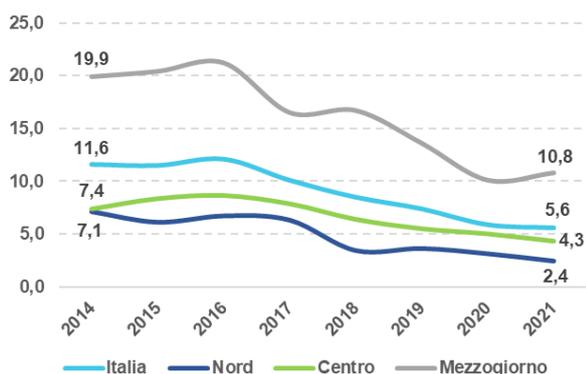
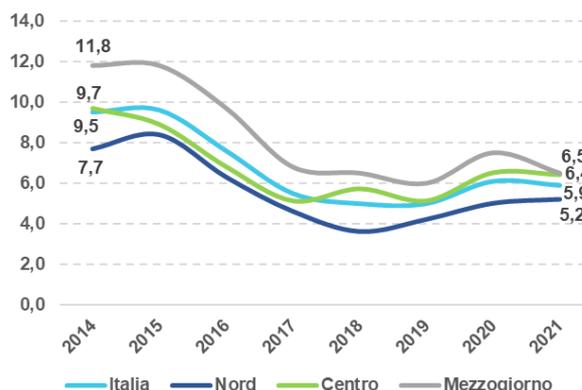


Grafico 3.3 – Indicatore di grave deprivazione abitativa per ripartizione territoriale (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Le analisi relative alla condizione di povertà attengono quindi strettamente alla dimensione abitativa. A Bologna, ad esempio, il "fattore casa" è stato un elemento che ha fatto scivolare molte famiglie sotto la soglia di povertà, facendole precipitare nell'area dell'esclusione sociale, così come a Roma, dove si è fatto sempre più pressante il disagio abitativo legato alla precarietà economica. Attualmente il bisogno abitativo nella Capitale coinvolge differenti profili socio-economici che si trovano spesso anche in situazioni di marginalità sociale: immigrati, anziani, disabili, giovani coppie, studenti fuori sede, sfrattati, disoccupati e precari, così come alcune componenti caratterizzate da condizioni di emarginazione sociale (ad esempio Rom, Sinti e Caminanti).

Ma è al Meridione che il problema risulta maggiormente incisivo: particolarmente rilevante è il caso della Città di Messina, la quale è inserita unitamente ad altri 20 Comuni del territorio metropolitano tra i Comuni ad alta "tensione abitativa" (Delibera CIPE n. 87 del 13/11/2003 pubblicata sulla G.U. n. 40 del 8/2/2004), risultando fra le Città italiane con la più alta emergenza abitativa. La questione abitativa messinese è fortemente caratterizzata, ancora oggi, dalle conseguenze del terremoto del 1908 e dei bombardamenti della seconda guerra mondiale, con la presenza sul territorio cittadino di zone urbane fortemente degradate ove insistono costruzioni baraccate individuate nei c.d. ambiti di risanamento di cui al vigente P.R.G. (Piano Regolatore Generale). La legge regionale n. 10/1990, concepita per fornire una soluzione definitiva ai 7 ambiti di risanamento individuati dal P.R.G., non ha risolto il problema, e i nuclei familiari censiti nei 7 ambiti di risanamento risultano ancora prossimi a 3.000.

Dal nuovo "Censimento della popolazione e delle abitazioni" pubblicato dall'Istat e relativo all'anno 2021 si possono poi ricavare poi importanti informazioni sulla dimensione del disagio abitativo delle fasce di popolazione più fragili nelle Città metropolitane: dall'indagine²⁵ è infatti emersa la presenza in tutta Italia di un totale di circa 96 mila **persone senza tetto**²⁶ e **senza fissa dimora**²⁷, di cui quasi il

²⁵ 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.

²⁶ 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).

²⁷ 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.

50% sono concentrate nelle Città metropolitane di Roma (pari al 24,3%), Milano (10,5%), Napoli (7,5%) e Torino (6,2%). Un ulteriore metodo di analisi dell'incidenza di questo target di individui nelle diverse Città è dato dal rapporto sulla popolazione locale che conferma Roma quale città con la maggiore presenza di tale gruppo, con un indice di 5,6 persone senza tetto e senza fissa dimora ogni mille abitanti (Grafico 3.4). Viceversa, le città che mostrano una minore problematica in tema di presenza di persone senza tetto e senza fissa dimora sono le città siciliane di Palermo, Messina e Catania. Inoltre, se si aggregano tali dati per città del Nord, Centro e Mezzogiorno e li si confrontano con i valori totale per Nord, Centro e Mezzogiorno (ovvero comprensivi delle Città metropolitane e di tutto il resto dei Comuni) emerge ancora più chiaramente come la maggior parte di questa popolazione sia concentrata nelle Città metropolitane, come evidenziato dal Grafico 3.5.

Secondo le stime di molti osservatori, l'aumento dei senza dimora dopo la pandemia è stato importante, ed è rilevante il caso di Milano dove, sebbene non si registrino ancora situazioni di veri e propri ghetti per chi non ha una casa, sono presenti diversi luoghi dove si concentrano i senza tetto e senza fissa dimora. Dai primi dati di un censimento avviato nel giugno 2023 dalla Fondazione Debenedetti, si evince che a Milano sono presenti 2.021 senza tetto, pari a 1,5 persone ogni 1000 abitanti, di cui 1.001 vivono in strada e 1.020 nelle strutture di accoglienza notturne. Inoltre, dalla pandemia a Milano è cresciuta la fascia di popolazione povera colpita da inflazione e carovita, come evidenzia il rapporto "Nessuno Escluso" di Emergency secondo il quale ad ottobre 2023 si è registrato un aumento del 20% delle richieste di aiuto per cibo, cure mediche, casa o lavoro rispetto allo stesso mese del 2022.

Grafico 3.4 – Numero di persone senza tetto e senza fissa dimora per mille abitanti per Città metropolitana, 2021

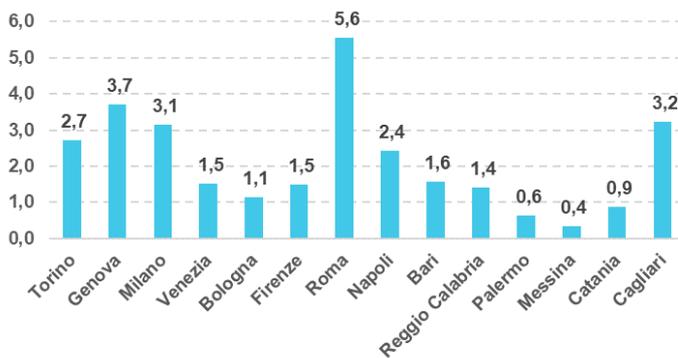
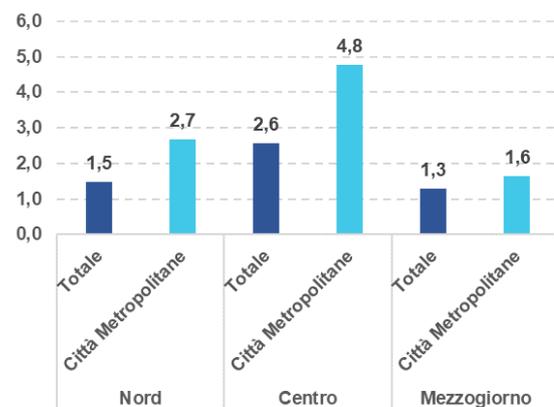


Grafico 3.5 – Numero di persone senza tetto e senza fissa dimora per mille abitanti per gruppo di regioni, 2021



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

Un altro indicatore della condizione abitativa è relativo al **titolo di godimento dell'abitazione**, il quale mostra che nel 2022 in Italia l'80,4% delle famiglie erano proprietarie dell'abitazione in cui vivono, mentre il restante 19,6% vivevano in affitto. Analizzando il dato dal punto di vista reddituale, la percentuale di famiglie che si trovavano 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% viveva in affitto, la percentuale saliva al 41,6% per le famiglie più povere (primo quinto di reddito). Inoltre, 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%.

Nei grandi centri, la locazione rappresenta infatti la “scelta obbligata” delle famiglie residenti con modeste disponibilità economiche, per le quali di fatto l’accesso alla proprietà è impraticabile.

A titolo esemplificativo, la situazione di Firenze conferma il quadro evidenziato con un livello d’incidenza d’affitto che già durante il periodo di redazione del Piano Operativo cittadino risultava superiore alla media nazionale.

Nel 2022 il mercato delle locazioni nella città toscana, rispetto all’anno precedente, si è concluso con il segno positivo per il settore residenziale, con un aumento medio del numero dei contratti del +8,5% (mentre si attesa al +8,3% su scala nazionale), a fronte di una situazione del mercato delle compravendite in cui si è raggiunto il +3,8% nel capoluogo toscano (distante dai maggiori incrementi segnati sul piano nazionale da Milano, +9,8%, e da Bologna, +7,2%)²⁸. Il ricorso al mercato delle locazioni a Firenze risulta ancora più significativo in corrispondenza della fascia di reddito familiare fino a 2.000 euro.

Tale risultato risente in maniera significativa del crescente peso della componente di provenienza extra comunitaria nonché della sempre più incisiva disoccupazione e stato di precarietà legati a una crisi economica ancora impattante in relazione alla quale l’opzione locativa risulta essere l’unica strada percorribile.

Grafico 3.6 – Famiglie per titolo di godimento dell’abitazione, per area metropolitana 2022 (v.%)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Un altro aspetto specifico relativo alle scelte abitative della popolazione attiene, inoltre, alla dinamica sociale e demografica dei territori e ai significativi movimenti di popolazione dai centri urbani verso le aree periferiche maggiormente adatte alle disponibilità economiche delle fasce reddituali più basse. Tale fenomeno è ancor più evidente nei Comuni delle città metropolitane dove la pressione turistica e i fenomeni di riqualificazione urbana e di gentrificazione di alcune aree spingono in alto i prezzi degli affitti e delle abitazioni, divenendo di fatto inaccessibili per la quota di popolazione a basso reddito.

Molto peculiare in tal senso è il dato veneziano relativo alla costante riduzione della taglia urbana del centro storico, sceso nell’estate del 2022 sotto la soglia dei 50 mila abitanti (49.997)²⁹ in favore della terraferma, mentre solo 21 anni fa, nel 2002, il capoluogo contava 64.000 residenti. Le ragioni dietro questa dinamica sono da ricercarsi nella crescente pressione della domanda turistica da cui dipende la progressiva riduzione dell’offerta di servizi per la residenza che si riflette anche sul mercato immobiliare e sull’accesso all’abitazione. La mancanza di unità abitative a canoni accessibili sta determinando infatti, nella città insulare, una peculiare forma di disagio abitativo connessa alla difficoltà di accedere alla casa: sempre più spesso famiglie e giovani coppie con un reddito superiore a quello necessario per accedere alle graduatorie dell’ERP hanno difficoltà ad accedere alla casa e sono

²⁸ Dati del “Rapporto Immobiliare 2023” (realizzato da Agenzia delle Entrate e Associazione Bancaria Italiana) e del “Fiaip Monitora 2023 - andamento del mercato immobiliare” (realizzato dal Centro studi della Federazione Italia degli Agenti Immobiliari Professionali)

²⁹ Dati dell’Ufficio statistico comunale.

costrette a rivolgersi al mercato della terraferma dove oggi una casa in affitto costa mediamente la metà rispetto al centro storico, determinando così, in modo graduale, un impoverimento del tessuto sociale della Città e un maggiore isolamento delle fasce più deboli quali gli anziani.

Dinamiche analoghe sono evidenti anche nella storia recente di Cagliari: tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento il capoluogo è passato da circa 220.000 a circa 150.000 abitanti per poi scendere di un ulteriore 8,9% (pari a 14.726 abitanti) tra il 2002 e il 2022³⁰. In questo caso, molte giovani coppie sono state costrette a lasciare la Città a causa degli elevati costi delle abitazioni e della vita, alla ricerca di un alloggio a un prezzo più accessibile nei Comuni limitrofi. Inoltre, contemporaneamente ad un mercato immobiliare cittadino in recessione che ha visto una importante diminuzione delle compravendite, a livello comunale sono aumentate in maniera esponenziale le richieste di contributi pubblici per far fronte a problemi abitativi e prevenire situazioni di sfratto o sgombero.

Infine, un ulteriore sintomo del peggioramento delle condizioni abitative in Italia è dato dall'aumento dei **provvedimenti di sfratto** emessi, che sono risultati in aumento del 17,6% (pari a oltre 38 mila) tra il 2020 e il 2021, con un ulteriore aumento del 9,4% (quasi 42 mila) tra il 2021 e il 2022, invertendo così il trend di diminuzione degli ultimi anni. L'inversione della dinamica è stata particolarmente evidente se si osservano gli sfratti materialmente eseguiti dopo la temporanea sospensione stabilita dal governo a seguito dell'emergenza Covid: nel 2021 l'aumento è stato dell'81% rispetto all'anno precedente (oltre 9 mila sfratti eseguiti), mentre nel 2022 è stata superata la soglia dei 30 mila, con un incremento annuo del 218,6%³¹. Questi dati risultano particolarmente significativi se si considera il mancato ri-finanziamento di importanti risorse nazionali a sostegno dell'affitto: nel 2023 sono risultati privi di risorse il "Fondo per il sostegno alle locazioni" – istituito nel 1998 e al quale sono giunte risorse altalenanti nel corso degli anni – e il "Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli" – istituito nel 2013 e già azzerato nel 2022, mentre la Legge di Bilancio 2024 non sembra al momento prevedere un rifinanziamento di questi strumenti.

Tale dinamica è presente in larga parte dei Comuni considerati: un esempio è fornito della Città di Torino dove si è assistito ad un forte incremento di sfratti per morosità di nuclei familiari, senza disporre di reali alternative di nuova collocazione abitativa o di ospitalità. In un contesto di perdurante crisi economica e di riduzione della capacità reddituale, un numero crescente di famiglie deve affrontare spese sempre maggiori per il mantenimento dell'abitazione, che incidono pesantemente sui bilanci familiari, con la conseguenza di dover subire spesso procedimenti di sfratto per morosità e di finire in condizioni di marginalità sociale.

³⁰ Dati dell'"Atlante demografico di Cagliari", edizione 2022.

³¹ Dati provenienti dall'Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno.

4 I MODELLI DI GOVERNANCE ASSUNTI PER LA GESTIONE E ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DELL'ASSE 4

Quale modello di governance è stato assunto per la gestione e attuazione degli interventi dell'Asse 4?

In esito alle indagini e analisi condotte in relazione alle dinamiche organizzative e ai modelli di governance assunti dagli OI, sono identificabili due principali tipologie:

- *la **creazione di un Ufficio ad hoc** per il PON Metro con accentramento delle competenze di coordinamento delle Direzioni/Uffici esistenti (**governance “accentrata”**), per lo più caratterizzato dalla presenza di un Responsabile di Asse;*
- *l'**assegnazione delle competenze del PON Metro ad Uffici preesistenti**, in aggiunta alle loro competenze ordinarie.*

La creazione di nuovi Uffici ad hoc, in diverse Città metropolitane, oltre che produrre l'effetto di creare un polo di competenze sui Fondi europei su cui si è costruito un ampliamento delle competenze degli Uffici stessi, ha favorito il coordinamento di Servizi/Dipartimenti/Uffici generalmente poco abituati a collaborare e interagire tra loro, al fine di attuare interventi integrati che richiedevano una pluralità di competenze, sia in materia di lavori pubblici, sia sociali, sia nell'attuazione e gestione dei fondi europei. Dalle evidenze raccolte sembrerebbe che la collaborazione tra Servizi/Dipartimenti/Uffici, abbia funzionato meglio per l'Azione 4.2.1, maggiormente connessa all'erogazione dei servizi, piuttosto che per l'Azione 4.1.1. incentrata sugli interventi di tipo residenziale.

*In alcune città, il **modello adottato fin dall'inizio e/o evoluto nel corso della Programmazione 2014-20, è diventato poi la base su cui si sono costruiti Uffici più complessi** che hanno preso in carico non solo il PON Metro ma anche tutta la partita dei Fondi europei e del PNRR nel periodo Post Covid-19. In questo caso, **il PON Metro ha avuto l'effetto di incoraggiare la creazione di Uffici con competenze fondamentali**, non presenti nelle Amministrazioni di riferimento all'avvio del Programma. Talvolta, ciò è avvenuto rapidamente, in altri casi ha trovato attuazione nell'ambito della preparazione della Programmazione 2021-27.*

In linea generale, il SIGECO del Pon Metro prevede un modello di governance tendenzialmente centralizzato, con la struttura dell'OI e il relativo Responsabile al vertice, a seguire intervengono le varie strutture di coordinamento (tecnica e amministrativa) a supporto del Responsabile e poi le Direzioni Attuatrici/Beneficarie, con almeno un referente diretto (oltre al RIO).

In concreto, l'analisi dei dati e delle informazioni raccolte attraverso l'esame della documentazione e le indagini di campo hanno consentito di identificare due principali tipologie di governance prevalentemente adottate dagli OI, come di seguito evidenziato.

➤ **1. Nuovi Uffici ad hoc – governance “accentrata” (Bari, Bologna, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia)**

Quasi tutti gli Organismi Intermedi dispongono di Uffici ad hoc che si occupano del PON Metro. Questi hanno individuato dei **Responsabili di Asse** che svolgono un ruolo di coordinamento dei vari Servizi/Dipartimenti/Uffici coinvolti nell'attuazione degli interventi (Lavori Pubblici/infrastrutture, Welfare/sociale, Edilizia residenziale pubblica, altri soggetti competenti) e del coordinamento con i RUP che hanno in carico l'attuazione dei singoli progetti.

Ad esempio, nel caso di **Bologna**, il SIGECO del PON Metro prevede un modello di *governance* centralizzato con la struttura dell'Organismo Intermedio e il relativo Responsabile al vertice a cui fanno riferimento le varie strutture di coordinamento (tecnica e amministrativa) e le Direzioni Attuatrici/Beneficarie, dove vi è la previsione di almeno un referente diretto.

La creazione di nuovi Uffici ad hoc, in diverse Città metropolitane, oltre che produrre l'effetto di creare un polo di competenze sui Fondi europei su cui si è costruito un ampliamento delle competenze degli Uffici stessi, ha favorito il coordinamento di Servizi/Dipartimenti/Uffici generalmente poco abituati a collaborare e interagire tra loro, al fine di attuare con successo interventi integrati che richiedevano una pluralità di competenze, sia in materia di lavori pubblici, sia sociali, sia nell'attuazione e gestione dei fondi europei.

Ne sono prova l'esperienza di alcune città che hanno messo in campo tavoli tecnici di coordinamento tra uffici con differenti competenze, mettendo, ad esempio, in dialogo gli uffici con competenze nel campo sociale con uffici con competenze specifiche nel settore dei lavori pubblici, finalizzate alla promozione di interventi integrati tra l'Asse 4 e l'Asse 3 del Programma.

Questo modello, strutturatosi nel corso della Programmazione 2014-20, è diventato poi la base su cui si sono costruiti Uffici più complessi, che hanno preso in carico non solo il PON Metro ma anche tutta la partita dei Fondi europei e del PNRR nel periodo Post Covid-19.

👉 2. Presa in carico di Uffici esistenti (Cagliari, Genova, Milano, Roma)

In altri casi, le competenze del PON Metro non hanno dato vita da subito a un nuovo Ufficio, ma sono state prese in carico da Uffici preesistenti o direttamente dalle Direzioni attuatrici del Piano, pur sotto la supervisione e il supporto dell'OI: è l'esempio dell'Ufficio dei Lavori Pubblici a **Cagliari** per l'Asse 4. Anche nel caso di **Genova**, si è preferito favorire una struttura di *governance* di decentramento "assistito" a favore della Direzione attuatrice che, almeno nel caso dell'Asse 4, non ha evidenziato particolari criticità, diversamente da quanto emerso per altri Assi del Programma.

Alle volte, la presa in carico del PON Metro da parte di Direzioni e uffici esistenti ha dato poi luogo alla costituzione di un Ufficio accentrato con competenze sul Programma, ma anche su tutti i fondi europei in maniera trasversale ed integrata, soprattutto nel caso dei grandi Comuni, come **Milano** e **Roma**. Ciò ha prodotto la transizione dal modello "decentrato" - di presa in carico delle competenze PON Metro da parte di Uffici preesistenti - a un modello "accentrato" con la creazione successiva di Uffici ad hoc.

Anche nel caso di una grande città come Roma, come anticipato, la *governance* che si è creata con il PON Metro ha rappresentato l'embrione su cui si è costruita la *governance* attuale di governo di un intero "pacchetto" di fondi europei. Se inizialmente il PON Metro della Città di **Roma** si è strutturato con un dipartimento che ha assunto il ruolo di Organismo Intermedio, questo si è successivamente ampliato incorporando due direzioni: una "PNRR e fondi europei" e una direzione di "pianificazione strategica", rafforzandosi oltretutto anche in termini di competenze, con una dotazione organica passata da una decina di unità di personale alle attuali 40. Questo ha permesso di creare una migliore *governance* e un maggiore quadro di coerenza fra le diverse fonti di investimenti, facilitandone la canalizzazione verso le priorità strategiche. In questo quadro, l'OI svolge le funzioni di pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo, mentre l'attuazione degli interventi è delegata ai beneficiari, rappresentati dai dipartimenti del Comune di Roma.

È evidente che in entrambi i modelli adottati la collaborazione tra i diversi Servizi/Dipartimenti/Uffici rappresenta un elemento imprescindibile per la riuscita dei Piani. Sia nella fase della programmazione sia nella successiva fase di attuazione il dialogo tra l'OI, che possiede le competenze nella gestione dei Fondi europei, gli uffici con competenze specifiche nel campo sociale, in grado di individuare fabbisogni e priorità di intervento e gli uffici con competenze specifiche nel settore dei lavori pubblici non può essere eluso.

Collaborazione che sembrerebbe aver funzionato meglio nell'ambito dell'Azione 4.2.1 piuttosto che nell'ambito dell'Azione 4.1.1. I risultati delle interviste CAWI somministrate ai funzionari, RUP e agli altri soggetti rilevanti coinvolti, mostrano che il 66,7% degli intervistati ritiene che i settori e gli uffici interessati (nelle varie configurazioni di *governance* delineate) siano stati molto coinvolti nella *governance* e nell'implementazione degli interventi ricadenti nell'Azione 4.2.1, mentre tale valore si

riduce al 26,3% per quanto riguarda l’Azione 4.1.1. Elemento questo che potrebbe in parte essere spiegato, oltre che dalla più elevata complessità degli interventi previsti, anche dalle maggiori difficoltà che si sono incontrate in molti territori nel mettere in campo gli interventi riconducibili proprio all’Azione 4.1.1.

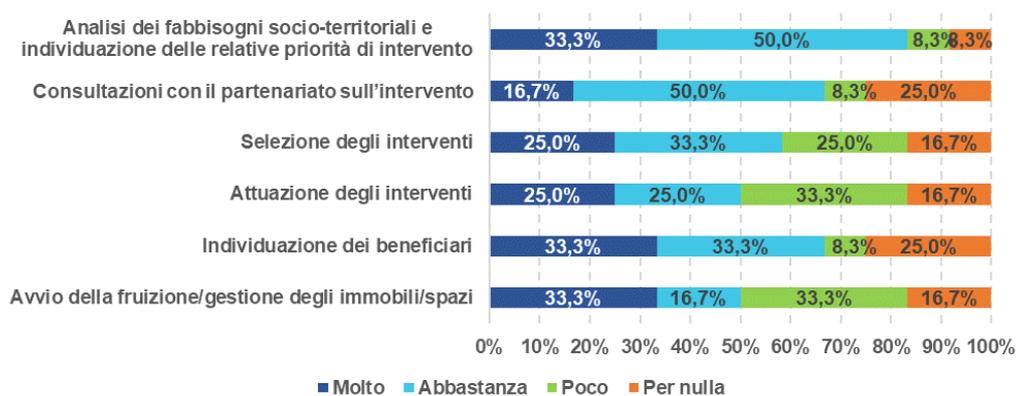
Tabella 4.1 - Livello di partecipazione attiva dei settori e degli Uffici potenzialmente coinvolti nella governance per l’implementazione delle misure

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Molto	26,3%	66,7%	51,9%
Abbastanza	68,4%	33,3%	46,2%
Poco	5,3%		1,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
V.a.	19	33	52

Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi

Il coinvolgimento degli Uffici comunali competenti per le politiche sociali sembrerebbe essere stato più pronunciato per quanto riguarda l’analisi dei fabbisogni e l’identificazione dei target dei beneficiari, (Grafico 4.1) ma non sempre effettivo nei processi, pur rilevanti, connessi alla selezione, attuazione e gestione degli interventi.

Grafico 4.1 – Aree di coinvolgimento dei settori e degli Uffici potenzialmente coinvolti nella governance per l’implementazione delle misure



Fonte: Indagine diretta rivolta ai funzionari degli uffici competenti sulle politiche sociali

5 IL PROCESSO DI SELEZIONE DEGLI INTERVENTI

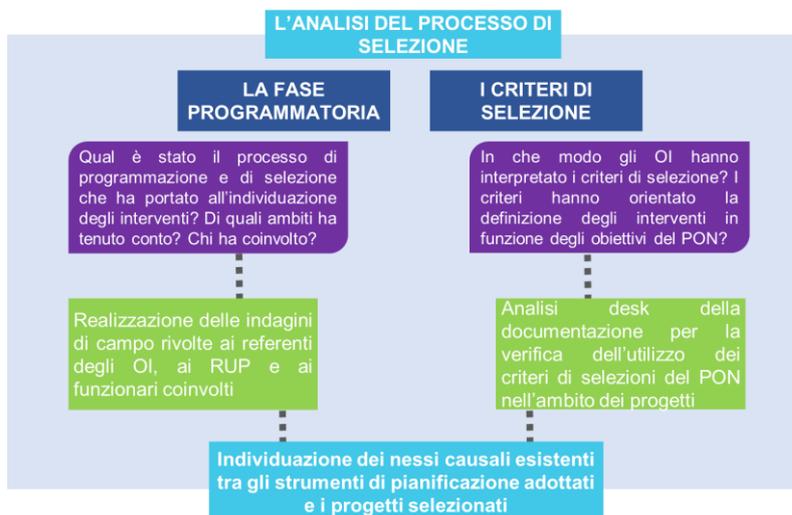
In coerenza con l'approccio metodologico adottato, una prima parte del percorso di analisi ha riguardato la fase programmatica e, nello specifico, è stata mirata a comprendere come sono stati individuati gli interventi inseriti nei Piani operativi e a far emergere i criteri e le logiche che hanno fattivamente guidato la selezione degli interventi da parte degli OI.

Hanno costituito elementi di analisi: la priorità dell'intervento rispetto ai fabbisogni socio-territoriali, il livello di fattibilità dell'intervento, la discrezionalità del decisore politico, le scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi, l'esistenza di un parco progetti pregresso che non era stato possibile finanziare/realizzare precedentemente e la possibilità di finanziamenti alternativi (Paragrafo 5.1). Ulteriori elementi sulla ricostruzione del processo di selezione, con specifico riferimento

ai criteri individuati dal documento predisposto dall'AdG "Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione", sono affrontati nel paragrafo 5.3.

L'analisi è stata condotta seguendo e integrando gli esiti dell'esame della documentazione programmatica prodotta dagli OI e delle indagini di campo rivolte agli OI, ai RUP e ai funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi.

Figura 5.1 – L'analisi del processo di identificazione delle priorità di intervento e di selezione degli interventi



5.1 LOGICHE E CRITERI SOTTESI ALLA SELEZIONE DEGLI INTERVENTI

Quali gli assetti strategici e di governance sottesi alla selezione degli interventi?

Come sono stati selezionati target e interventi?

L'identificazione della strategia e delle priorità di intervento è avvenuta sempre sulla base di un mix di più fattori che, in relazione agli assetti strategici e di governance assunti dalle Città metropolitane, rimandano a specifiche logiche e criteri. Tra questi, nelle diverse realtà esaminate uno o più sono risultati preponderanti.

I fabbisogni sociali e territoriali per la maggior parte delle Città Metropolitane sono stati importanti nella definizione della strategia e nell'individuazione dei progetti. Peraltro, la coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento e la coerenza con la programmazione strategica di riferimento sono stati due criteri di ammissibilità rilevanti previsti dal PON. In alcuni casi, si è fatto ricorso a strumenti tecnici specifici (ad esempio, Poverty Map) per comprendere in quali aree intervenire.

Anche la fattibilità dell'intervento ha avuto un ruolo prioritario nel processo di selezione. Dove ciò non è avvenuto, questo ha determinato in fase di attuazione, e per le motivazioni più diverse, difficoltà e ritardi attuativi, fino in alcuni casi alla revoca di progetti.

Un altro fattore importante nella scelta strategica è stato la presenza di un parco progetti consolidato. In alcuni casi, tali progetti sono stati inseriti fin dall'avvio del Programma; in altri, successivamente, per rispondere all'esigenza di accelerare la spesa, superando così le difficoltà connesse a specifici ritardi programmatico-attuativi riscontrati in altri progetti nativi.

In 8 Città su 14, un ruolo prioritario è stato svolto dal decisore politico, soprattutto quando ha partecipato attivamente ai tavoli tecnici e alle riunioni. Al fine di garantire la rispondenza ai tempi di

realizzazione degli interventi con le tempistiche e i termini di ammissibilità della spesa del PON Metro, la “scelta politica” è stata **per lo più associata alla fattibilità degli interventi**.

In minor misura, i progetti inseriti nei Piani operativi sono stati selezionati perché **sinergici o simili ad altri progetti finanziati precedentemente con altre fonti di finanziamento o per le scelte maturate nell’ambito dei processi partecipativi**. In quest’ultimo caso, la rilevanza sembra derivare più dalle pratiche pregresse e consolidate di confronto con gli stakeholder adottate da alcune Città Metropolitane nella stesura dei loro documenti programmatici che da una pratica attivata ad hoc per gli interventi del PON Metro.

La pluralità degli elementi che hanno guidato la selezione degli interventi risulta evidente dai risultati delle interviste semi-strutturate somministrate ai **Referenti individuati degli OI**, che consentono di evidenziare quali fattori sono stati evocati in via prioritaria, in quale fase del processo e in quale combinazione.

↳ **Priorità dell’intervento rispetto ai fabbisogni socio-territoriali**

I **fabbisogni sociali e territoriali per la maggior parte delle Città Metropolitane sono stati importanti nella definizione della strategia e nell’individuazione dei progetti**; in alcuni casi la coerenza con la pianificazione esistente (sociale, urbanistica, opere pubbliche etc.) ha assicurato indirettamente che gli interventi rispondessero anche ai fabbisogni individuati. Occorre ricordare, infatti, che la coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento e la coerenza con la programmazione strategica di riferimento sono stati due criteri di ammissibilità rilevanti previsti dal PON (si veda paragrafo 5.2).

In alcuni casi, nell’ambito della programmazione e selezione degli interventi, si è fatto ricorso a strumenti tecnici specifici per comprendere in quali aree intervenire ma tenendo sempre presenti anche altri criteri di selezione. È il caso di **Palermo**, in cui l’individuazione dei luoghi e degli edifici su cui intervenire è stato effettuato tramite una **poverty map**, prendendo in considerazione in particolar modo l’esigenza di evitare forme di ghettizzazione dei target selezionati o di **Venezia** dove sono così state individuate microaree di disagio, distribuite a macchia di leopardo nel centro cittadino di Mestre.

Anche nel caso di **Reggio Calabria** l’individuazione degli interventi in Asse 4 è partita dall’analisi del disagio economico intra-urbano effettuata tramite una **poverty map**, mirata a individuare anche i target di destinatari e le aree bersaglio, nonché gli interventi complementari in Asse 3.

In altri casi, il criterio che ha prevalso nella scelta, più che la priorità rispetto ai fabbisogni socio-territoriali, è stata la **coerenza con la Programmazione settoriale**, anche se ovviamente tali criteri di identificazione sono strettamente interrelati. Questo è il caso di **Milano**, che ha individuato i progetti sulla base dei documenti programmatici: il Piano di sviluppo del welfare, il Piano di sviluppo sociale del Comune di Milano, il Piano Strategico Metropolitano 2016-18.

↳ **Livello di fattibilità dell’intervento**

Pur se la rispondenza ai fabbisogni territoriali rimane il criterio inizialmente più utilizzato per definire strategia e priorità di azione, anche **la fattibilità dell’intervento ha avuto un ruolo prioritario nel processo di selezione**. Dove ciò non è avvenuto, questo ha determinato in fase di attuazione e per le motivazioni più diverse (mancanza di autorizzazioni, scarsa compatibilità con tempi della programmazione, livello di progettazione immaturo, etc.), difficoltà e ritardi attuativi, fino alla revoca di progetti (che in alcuni casi sono passati ad altre fonti di finanziamento). (Si vedano i paragrafi 6.4 e 6.5)

↳ **Discrezionalità del decisore politico**

In alcuni casi, **il peso del decisore politico è stato importante, soprattutto quando ha partecipato attivamente ai tavoli tecnici e alle riunioni**. In tale caso, però, **la fattibilità degli interventi sembra**

essere stato uno dei criteri prioritari che si è sempre preso in considerazione per garantire la rispondenza ai tempi di realizzazione degli interventi con il cronoprogramma del PON Metro. Nel caso di **Napoli**, il confronto con l'organo politico-amministrativo è avvenuto, ad esempio, solo successivamente alle valutazioni tecniche sui progetti e alla verifica di cantierabilità degli stessi. Per tutti i progetti selezionati, ma in maniera preponderante per i progetti selezionati con forte impulso del decisore politico, questa verifica di fattibilità, se è stata svolta in parallelo, ha dato buoni riscontri in fase attuativa; laddove attuata successivamente ha, invece, richiesto in alcuni casi una importante revisione degli interventi.

👉 **Scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi**

Tale criterio non è stato indicato come prioritario e, soprattutto, sembra derivare più da pratiche pregresse e consolidate di confronto con gli stakeholder adottate da alcune Città Metropolitane nella stesura dei loro documenti programmatici (**Bologna, Firenze**), che da una pratica attivata ad hoc per gli interventi del PON Metro. Anche quando questo criterio è stato soddisfatto, esso non assume mai una sua autonomia nell'ambito della selezione ed è risultato sempre secondario.

Nel caso di **Firenze**, all'individuazione della strategia e delle priorità di intervento hanno concorso anche linee di indirizzo contenute negli atti di programmazione dello sviluppo territoriale precedenti: innanzitutto, la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, ma un ruolo importante lo hanno svolto anche il Piano strutturale a volumi zero, dove si afferma il principio che prima di costruire bisogna utilizzare gli immobili dismessi e sottoutilizzati, il Piano Casa e la pianificazione e programmazione pluriennale dell'Ente, aggiornata con cadenza periodica (DUP), che possono contare su una consolidata pratica di confronto e ascolto con le organizzazioni del Terzo settore e il volontariato del territori.

👉 **Esistenza di un parco progetti pregresso che non era stato possibile finanziare/realizzare precedentemente**

La **presenza di un parco progetti consolidato costituisce senza dubbio un elemento importante nella scelta strategica** e nella identificazione delle priorità di intervento. Nel caso di **Genova**, i progetti di recupero di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica finanziati dal PON Metro non sono interventi propriamente nativi del Piano Operativo, ma risultavano già inseriti nel Piano triennale dei lavori pubblici 2017-2019. In altri casi, il ricorso a progetti pregressi è stato determinato dall'esigenza di accelerare la spesa o superare difficoltà connesse a specifici ritardi programmatico-attuativi riscontrati in altri progetti. È questo il caso, ad esempio di **Torino** o di **Messina**, dove nelle fasi di riprogrammazione del Piano sono state introdotte progettualità frutto di passate programmazioni.

👉 **Possibilità di finanziamenti diversificati catalizzatori di ulteriori interventi**

In alcuni casi, i progetti del PON Metro sono stati **selezionati perché sinergici o simili ad altri progetti finanziati precedentemente** con altre fonti di finanziamento. Lo stesso PNRR è ritenuto importante nell'ampliare e rafforzare azioni che inizialmente potevano contare solo sulle risorse del PON.

Nel caso di **Bologna** gli interventi finanziati grazie a fondi del PON Metro sono, ad esempio, stati programmati in sinergia e a completamento degli interventi di riqualificazione relativi alla zona "Pilastro" e l'area dell'Arcoveggio precedentemente finanziati a valere sul "Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia", approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2016.

La prevalenza o meno dei diversi criteri di selezione può, in ogni caso, essere individuata in base a quanto indicato dai responsabili degli OI ai quali è stato chiesto quali logiche e criteri hanno avuto un ruolo prioritario nel processo di selezione. I risultati delle interviste indicano **che i criteri più rilevanti**

riguardano le priorità socio-territoriali e i livelli di fattibilità degli interventi. In particolare, le priorità socio-territoriali sembrano aver giocato un ruolo importante nella fase iniziale; nella fase attuativa, però, è stato riconsiderato in maniera più significativa il criterio della fattibilità che ha orientato la riprogrammazione di molti interventi selezionati.

Anche l'esistenza di un **parco progetti pregresso**, per quanto non evocato mai come criterio prioritario, è stato considerato dalla maggior parte delle Amministrazioni: tale elemento risulta aver inciso soprattutto ai fini dell'accelerazione della spesa nelle fasi di riprogrammazione dei Piani.

Griglia di lettura 5.1 – Logiche e criteri che hanno avuto un ruolo prioritario nel processo di selezione degli interventi

Criteri di selezione	Fabbisogni socio-territoriali	Livello di fattibilità dell'intervento	Discrezionalità del decisore politico	Scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi	Esistenza di un parco progetti pregresso che non era stato possibile finanziare/realizzare	Possibilità di finanziamenti diversificati catalizzatori di ulteriori interventi
Bari						
Bologna						
Cagliari						
Catania						
Firenze						
Genova						
Messina						
Milano						
Napoli						
Palermo						
Reggio Calabria						
Roma						
Torino						
Venezia						

Fonte: Indagine diretta rivolta agli OI

Gli elementi che hanno guidato in via prioritaria la scelta degli interventi sono stati confermati anche dalle **interviste condotte presso i RUP** dei progetti.

Anche in questo caso, la rilevanza degli interventi rispetto i fabbisogni del territorio, il livello di fattibilità e l'esistenza di un parco progetti pregresso, in particolare per l'Azione 4.1.1, hanno rappresentato i criteri più rilevanti per la scelta delle progettualità da realizzare, mentre per l'Azione 4.2.1, maggiormente incentrata sui servizi, un ruolo più rilevante è stato svolto dalla coerenza con i fabbisogni territoriali.

Rispetto alla Azione 4.1.1, inoltre, viene dato maggior rilievo alle scelte maturate nell'ambito del confronto partenariale. Un risultato che riflette anche il ruolo svolto dal Terzo settore nella gestione ed erogazione dei servizi in ambito sociale.

Grafico 5.1 - Criteri e logiche hanno inciso maggiormente sul processo di selezione degli interventi

Azione 4.1.1



Azione 4.2.1



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Il valore assoluto è pari a 46

5.2 COERENZA DEI PIANI OPERATIVI CON LA STRATEGIA TERRITORIALE DELL'AMMINISTRAZIONE E LA SINERGIA E COMPLEMENTARIETÀ CON ALTRI ASSI O RISORSE FINANZIARIE

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?

Le strategie sottese agli interventi realizzati, nel complesso, sono risultate coerenti con i Piani e gli strumenti di pianificazione settoriali nelle varie Città (ad esempio, i Piani per l'Erp, i Piani sociali dove rilevanti, le Agende urbane e di sviluppo sostenibile ecc.), essendo questo, peraltro, un requisito di ammissibilità nei Piani operativi delle Città.

Si evidenziano alcune **difficoltà nel mettere in pratica l'integrazione tra gli interventi dei due Assi 3 e 4 del PON Metro**, sicché gli interventi realizzati a valere sui due Assi sono in alcuni casi apparsi **complementari nelle policy ma non nell'attuazione**.

In relazione alla sinergia dei progetti finanziati dall'Asse 4 con il FSE, il FESR regionale, piuttosto che attraverso l'utilizzo di risorse regionali, comunali o nazionali (FSC 2014-20, PON Inclusione, Patti per le città, etc.), nel complesso, si evidenzia una ridotta applicazione, sebbene a fronte di una intenzionalità più volte richiamata dagli OI. Laddove ciò si è concretizzato, il **PON ha rappresentato un elemento di addizionalità e sinergia** rispetto ad altre fonti di finanziamento:

↳ rispetto agli interventi di accompagnamento all'abitare, il PON Metro ha consentito il **consolidamento e l'ampliamento a diversi target di servizi avviati** in maniera sperimentale o ridotta;

- rispetto ai servizi e alle strutture per l'innovazione sociale, il PON ha **contribuito a sviluppare le strategie locali a contrasto del degrado a livello urbanistico**, promuovendo la creazione di spazi di sperimentazione e innovazione in luoghi abbandonati o inagibili;
- rispetto alle **altre risorse** a valere sui bilanci comunali, il PON Metro è stato determinante perché **ha permesso di ampliarne il campo di azione**.

Nelle Amministrazioni dove erano disponibili linee di finanziamento alternative, le stesse sono state poi utilizzate anche per finanziare alcuni dei progetti che sono stati revocati e/o de-finanziati dal PON nel corso dell'attuazione e che sono stati collocati su fonti di finanziamento più compatibili in termini di tempi e modalità.

Da parte di tutti i responsabili degli OI intervistati è stata messa in evidenza **la coerenza dei Piani con le strategie territoriali e gli strumenti di pianificazione e con i piani settoriali** (per l'Edilizia residenziale pubblica, Piani sociali, Programmi urbani etc.), essendo, peraltro, un requisito di ammissibilità (Tabella 5.1). La **sinergia** con altri assi del PON Metro (Asse 3) è stata più volte richiamata dagli intervistati, anche se i **risultati** delle analisi hanno evidenziato alcune **difficoltà nel metterla in pratica**. L'Asse 3, erogando servizi a supporto delle operazioni infrastrutturali avrebbe dovuto, infatti, attivarsi a valle della chiusura degli interventi infrastrutturali dell'Asse 4, rendendo però così difficile attuare gli interventi nei tempi previsti dalla programmazione dei fondi strutturali. Gli interventi realizzati a valere sui due Assi sono stati, pertanto, in alcuni casi complementari nelle policy ma non nell'attuazione dei singoli interventi.

In relazione alla sinergia degli interventi finanziati dall'Asse 4 con il FSE, il FESR regionale, piuttosto che attraverso l'utilizzo di risorse regionali, comunali o nazionali (FSC 2014-20, PON Inclusione, Patti per le città, etc.), nel complesso, si evidenzia una ridotta applicazione, sebbene a fronte di una intenzionalità più volte richiamata dagli OI. Laddove ciò si è concretizzato, il **PON ha rappresentato un elemento di addizionalità e sinergia** rispetto ad altre fonti di finanziamento:

- rispetto agli interventi di accompagnamento all'abitare, il PON Metro ha consentito il **consolidamento e l'ampliamento a diversi target di servizi avviati** in maniera sperimentale o ridotta;
- rispetto ai servizi e alle strutture per l'innovazione sociale, il PON ha **contribuito a sviluppare le strategie locali a contrasto del degrado a livello urbanistico**, promuovendo la creazione di spazi di sperimentazione e innovazione in luoghi abbandonati o inagibili;
- rispetto alle **altre risorse** a valere sui bilanci comunali il PON Metro è stato determinante perché **ha permesso di ampliarne il campo di azione**;
- lo stesso PNRR ha consentito di realizzare interventi a supporto e integrazione degli interventi dell'Asse 4 del PON.

Nelle Amministrazioni dove erano disponibili linee di finanziamento alternative, le stesse sono state poi utilizzate anche per finanziare alcuni dei progetti che sono stati revocati e/o de-finanziati dal PON nel corso dell'attuazione e che sono stati collocati su fonti di finanziamento più compatibili in termini di tempi e modalità.

Rimangono evidenti, tuttavia, le difficoltà ad integrare in un quadro organico le diverse fonti di finanziamento. Come risulta chiaro dagli esiti dell'indagine condotta presso gli Uffici comunali competenti per le Politiche sociali, l'integrazione e la complementarità degli interventi realizzati a valere sull'Asse 4 del PON hanno trovato sostegno essenzialmente con altri interventi finanziati sempre nell'ambito del PON Metro (con riferimento ai target e alle azioni immateriali dell'Asse 3) o con altri interventi messi in campo dalle Amministrazioni a valere sulle risorse ordinarie. Scarso è stato, viceversa, l'integrazione degli interventi con altri programmi nazionali (PON Inclusione e PON Legalità), nonché con gli interventi regionali finanziati con i Programmi operativi FESR e FSE.

Grafico 5.2 - Tipologia di integrazione/complementarietà attivata con i progetti dell'Asse 3 e con altri interventi finanziati da altri fondi*



Fonte: Indagine diretta rivolta agli OI
*Risposta multipla - Il valore assoluto è pari a 12

5.3 EFFICACIA DEI CRITERI DI SELEZIONE E IDONEITÀ DEGLI STRUMENTI DI VERIFICA ADOTTATI

I criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione hanno orientato fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell'Asse/Programma? Gli strumenti di verifica della coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione sono ritenuti idonei rispetto alla fase di selezione delle operazioni?

Alla luce delle analisi realizzate, si rileva che i criteri individuati dall'Autorità di Gestione, di cui al documento "Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione, Versione 5.0 del luglio 2021", **sono stati in grado di orientare la scelta degli interventi** da parte degli OI. Nella maggior parte dei casi, nonostante alcune difficoltà iniziali di applicazione, i criteri, nel fornire ai beneficiari dei limiti entro i quali muoversi per la definizione delle progettualità, hanno facilitato la selezione o la riprogrammazione di progetti coerenti con la strategia del PON e hanno permesso di orientare gli interventi definiti precedentemente per renderli adeguati e ammissibili a finanziamento. Nello specifico, dall'analisi della documentazione acquisita è emerso che i Comuni, oltre agli imprescindibili criteri di ammissibilità definiti dall'AdG, hanno **utilizzato largamente anche i criteri di valutazione**, connessi a "la sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell'intervento", "il livello della progettazione" e "la riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (...)". Un **minore utilizzo si è verificato, invece, in merito ai criteri di premialità**, presumibilmente in relazione all'esigenza di un indirizzo maggiormente vincolante per i beneficiari, alle scelte strategiche operate, all'incertezza in merito agli effetti sulle caratteristiche specifiche delle proposte progettuali, così come alla volontà di semplificazione delle procedure di selezione. Fra i criteri di premialità maggiormente utilizzati si trovano "la rilevanza dell'immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività" e "la complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti". Un elemento significativo risiede poi nel fattore per cui le Amministrazioni abbiano **fatto ricorso all'utilizzo di criteri aggiuntivi**, sebbene analoghi o simili a quelli utilizzati, fattore che rileva l'attenzione da parte degli OI nell'utilizzo di **procedure di selezione "tailor made" rispetto agli obiettivi strategici**. Un altro aspetto analizzato ha riguardato l'**idoneità degli strumenti di verifica della coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione** delle operazioni tramite le checklist. Nel merito, una parte degli OI intervistati le ritiene **ridondanti, complesse e farraginose** e ha indicato l'opportunità di operare una semplificazione e una migliore esplicitazione delle casistiche, anche al fine di non rallentare il processo amministrativo. In alcuni casi, al contrario, le Amministrazioni hanno riferito che, nonostante alcune difficoltà iniziali, tali procedure **sono entrate fattivamente nel metodo di lavoro** e hanno rappresentato strumenti idonei, oltre che un valore aggiunto in termini di omogeneità dei processi amministrativi e gestionali.

L'analisi dei **criteri di selezione** è stata rivolta a verificare in che modo i criteri individuati dall'Autorità di Gestione, di cui al documento "Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione, Versione 5.0 del luglio 2021", siano stati in grado di orientare fattivamente la scelta degli interventi da parte degli OI. L'analisi è stata realizzata sulla base della documentazione acquisita in relazione agli interventi nelle diverse Città metropolitane, alle indicazioni ricevute dagli OI e ai risultati dell'indagine CAWI rivolta ai RUP e funzionari coinvolti negli interventi finanziati. L'analisi si è concentrata in particolare sui criteri di valutazione e di premialità, essendo quelli di ammissibilità imprescindibili per l'inserimento degli interventi nei Piani Operativi, ed è stata finalizzata a comprendere quali criteri abbiano fornito il contributo maggiore nell'orientare la scelta dei singoli interventi. A tal proposito, si evidenzia che i Comuni di **Bari, Bologna, Firenze, Genova e Venezia** hanno adottato **criteri addizionali di ammissibilità** legati alla caratteristica di "riqualificazione degli immobili preesistenti".

Tabella 5.1 - Criteri di selezione delle operazioni Asse 4 – Infrastrutture per l'inclusione sociale

Criteri di selezione Azione 4.1.1 – Azione 4.2.2		
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 ➤ Coerenza con la programmazione strategica di riferimento ➤ Rispetto dei gruppi target sociali specifici della propria area urbana e integrazione con le azioni immateriali e di servizio del FSE (Azione 4.1.1) ➤ Conformità con le Linee guida nazionali in relazione alla strategia nazionale di lotta alla povertà ➤ Adozione di ulteriori criteri di ammissibilità 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell'intervento ➤ Livello della progettazione ➤ Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati ➤ Qualità della riqualificazione di immobili già esistenti (Azione 4.1.1) ➤ Innovatività del modello dell'abitare (Azione 4.1.1) ➤ Rilevanza dell'intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale ➤ Rilevanza temi dell'invarianza idraulica ➤ Numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati ➤ Grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini (Azione 4.2.1) ➤ Attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi (Azione 4.2.1) ➤ Adozione di ulteriori criteri di valutazione 	<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 (Azione 4.1.1) ➤ Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente ➤ Coerenza, sinergia ed integrazione con l'Asse 2 del Programma ➤ Riqualificazione immobili già esistenti ➤ Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali (Azione 4.2.1) ➤ Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità (Azione 4.2.1) ➤ Incremento numero di alloggi/spazi ➤ Adozione di ulteriori criteri di premialità

Come si può osservare dalla Tabella 5.2, i criteri di valutazione sono stati utilizzati per la selezione della maggior parte degli interventi finanziati. Quelli maggiormente applicati (con percentuali superiori al 80%) hanno riguardato "la sostenibilità economica, finanziaria e capacità di *governance* e di controllo dell'intervento", "il livello della progettazione" e "la riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (...)", "la rilevanza dell'intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale" e il "numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati". Viceversa, un minor peso è stato dato al "grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini" e "all'attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi" (criteri che riguardavano in particolare l'Azione 4.2.1), applicati da circa il 45% dei progetti finanziati, nonché alla "qualità della riqualificazione di immobili già esistenti" e alla "innovatività del modello dell'abitare" (criteri che riguardavano in

particolare l’Azione 4.1.1), sebbene vada tenuto presente che tali criteri erano circoscritti alle Azioni di riferimento.

Alcune Città hanno adottato **criteri aggiuntivi di valutazione rispetto a quelli indicati dall’AdG**: così, ad esempio, Bologna e Roma Capitale hanno indicato la “Coerenza, sinergia e integrazione con l’Asse 2 del Programma” – generalmente riferito ai criteri di premialità -, mentre Messina ha identificato la “Replicabilità e trasferibilità del modello proposto”.

Tabella 5.2 - N. Progetti in cui sono presenti i criteri di Valutazione previsti dal documento “Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione (2021)*

Criteri di valutazione	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale	% di presenza del criterio
a.1. Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell’intervento	43	61	104	86,0%
a.2. Livello della progettazione	41	60	101	83,5%
b.1. Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati	43	61	104	86,0%
b.2. Qualità della riqualificazione di immobili già esistenti (Azione 4.1.1)	41		41	33,9%
b.3. Innovatività del modello dell’abitare (Azione 4.1.1)	36		36	29,8%
b.4. Rilevanza dell’intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale	41	61	102	84,3%
b.5. Rilevanza temi dell’invarianza idraulica	4	14	18	14,9%
b.6. Numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati	42	61	103	85,1%
b.7. Grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini (Azione 4.2.1)		56	56	46,3%
b.8. Attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi (Azione 4.2.1)		54	54	44,6%
Totale progetti esaminati	48	73	121	

Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi

I valori si riferiscono a un totale di 121 progetti per i quali si dispone dell’informazione rispetto all’utilizzo dei criteri previsti dal documento metodologico. Dati al 1.11.2023.

Dall’analisi dei **criteri di premialità** applicati negli interventi finanziati, si rileva che nel complesso i Comuni li hanno utilizzati in minor misura rispetto ai criteri di valutazione. Tale scelta potrebbe essere connessa ad alcuni elementi: l’esigenza di un indirizzo maggiormente vincolante per i beneficiari, le scelte strategiche operate dall’Amministrazione; l’incertezza in merito agli effetti sulle caratteristiche specifiche delle proposte progettuali, così come la volontà di semplificazione delle procedure di selezione. Nello specifico, come si può osservare dalla Tabella 5.3, si rileva che i criteri utilizzati con maggiore frequenza (interessando più del 48% degli interventi finanziati) hanno riguardato “la rilevanza dell’immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività” e “la complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti”. A seguire, sebbene in minor misura, sono stati utilizzati i criteri riguardanti “la valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente” e “l’incremento del numero di alloggi/spazi”. Un minore utilizzo si registra, invece, per alcuni criteri di carattere urbanistico e ambientale riferibili all’Azione 4.2.1, quali “Priorità alle azioni in grado di aumentare l’accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali” e “Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità”, considerati in meno del 20% dei casi.

Anche nel caso dei **criteri di premialità**, alcune Città ne hanno adottati di specifici. I Comuni di **Catania, Cagliari, Bologna, Messina e Palermo** hanno considerato la “Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione sociale e alla riqualificazione delle aree urbane marginali” anche per quanto riguarda l’Azione 4.2.1, sebbene l’indicatore afferisse all’Azione 4.1.1.

Palermo, invece, per il progetto “Recupero di immobile da adibire a struttura di accoglienza notturna - via Messina Marine 600” a valere sull’Azione 4.1.1 ha considerato i criteri premiali "Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali" e “priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità”, solitamente riferiti all’Azione 4.2.1.

Tabella 5.3 - N. Progetti in cui sono presenti i criteri di Premialità previsti dal documento “Criteri di selezione delle operazioni. Metodologia e Criteri per Asse e Azione (2021)*

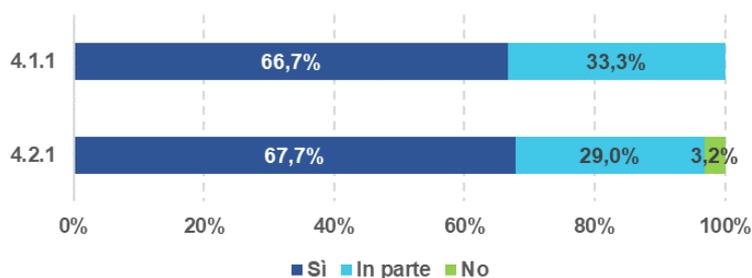
Criteri di premialità	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale	% di presenza del criterio
1. Rilevanza dell'immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività	24	41	65	53,7%
2. Recupero e riuso di beni confiscati	9	12	21	17,4%
3. Complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti	20	39	59	48,8%
4. Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all'innovazione dei servizi abitativi ed alla riqualificazione delle aree urbane marginali (Azione 4.1.1)	24		24	19,8%
5. Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente	12	27	39	32,2%
6. Coerenza, sinergia ed integrazione con l'Asse 2 del Programma	14	20	34	28,1%
7. Riqualificazione immobili già esistenti	14	16	30	24,8%
8. Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali (Azione 4.2.1)		24	24	19,8%
9. Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità (Azione 4.2.1)		17	17	14,0%
10. Incremento numero di alloggi/spazi	15	23	38	31,4%
Totale progetti esaminati	48	73	121	

Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi

I valori si riferiscono a un totale di 121 progetti per i quali si dispone dell'informazione. Dati al 1.11.2023.

Dai risultati delle analisi derivanti delle indagini di campo, si rileva, comunque, che **tutte le Amministrazioni consultate attraverso le indagini di campo hanno espresso un parere positivo rispetto alla capacità dei criteri di selezione individuati dall’Autorità di Gestione di orientare fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell’Asse/Piano**. Nella maggior parte dei casi, nonostante alcune difficoltà iniziali di applicazione, i criteri, nel fornire ai beneficiari dei limiti entro i quali muoversi per la definizione delle progettualità, hanno facilitato la selezione o la riprogrammazione di progetti coerenti con la strategia del PON e hanno permesso di orientare gli interventi definiti precedentemente per renderli adeguati e ammissibili a finanziamento. Anche nei casi in cui gli interventi erano già stati precedentemente selezionati o erano progetti già definiti prima del PON, i criteri di selezione dell’AdG hanno poi aiutato a qualificare e orientare gli interventi in una certa direzione per renderli coerenti con gli obiettivi del Programma e quindi ammissibili a finanziamento. Il giudizio sostanzialmente positivo espresso dagli OI sull’efficacia dei criteri di selezione è stato sostanzialmente confermato anche dai risultati dell’indagine rivolta ai RUP e ai funzionari intervistati (Grafico 5.1), dal quale emerge che circa due terzi degli intervistati ritiene che i criteri abbiano orientato significativamente le procedure di selezione e la restante parte – tranne che per un caso - ritiene che le abbiano influenzate “in parte”.

Grafico 5.3 - I criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione hanno orientato fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell'Asse/Programma? * (v.%)



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Il valore assoluto è pari a 49

Un altro aspetto analizzato ha riguardato l'idoneità degli strumenti di verifica della coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione delle operazioni tramite le checklist. Rispetto a questi elementi, dai risultati delle interviste agli OI emerge una non unanimità di consensi. Una parte degli OI intervistati le ritiene ridondanti, non chiare o non in linea con gli obiettivi da perseguire. Peraltro, alcune linee guida sono state giudicate complesse e farraginose, al punto che è stato necessario un supporto per verificarle. Alcuni interlocutori tra gli OI hanno, quindi, evidenziato l'opportunità di operare una semplificazione e una migliore esplicitazione delle casistiche, anche al fine di non rallentare il processo amministrativo. In alcuni casi, tuttavia, le Amministrazioni hanno riferito che, nonostante alcune difficoltà iniziali, tali procedure sono entrate fattivamente nel metodo di lavoro e hanno rappresentato strumenti idonei oltre che un valore aggiunto in termini di omogeneità dei processi amministrativi e gestionali.

5.4 ATTIVAZIONE ED ESITI DEI PROCESSI PARTECIPATIVI

Sono stati attivati processi partecipativi? Con quale esito?

Il coinvolgimento del partenariato ha risentito di alcuni fattori caratteristici delle tipologie di intervento, delle potenziali sinergie attivabili con gli interventi dell'Asse 3 o con altri Programmi nazionali e regionali, così come della propensione e dell'esperienza pregressa nell'attivazione di percorsi di partecipazione da parte delle Amministrazioni.

*In linea generale, l'attivazione dei processi partecipativi è stata **riscontrata maggiormente nell'Azione 4.2.1**, come emerso nelle interviste agli OI e confermato anche negli esiti del questionario rivolto ai RUP. In tal senso, nei Comuni dove sono stati attuati principalmente interventi di cui all'Azione 4.1.1 (Torino, Firenze, Genova, Napoli e Roma Capitale) non sono stati segnalati processi partecipativi rilevanti sull'Asse 4, sebbene in alcuni casi si siano verificati **percorsi di consultazione partenariale** su ambiti più ampi che hanno contribuito a una migliore focalizzazione dei fabbisogni. In alcune città sono stati realizzati poi **percorsi di coinvolgimento di stakeholder e partenariato negli interventi dell'Asse 3 dei quali ha beneficiato l'Asse 4**, in quanto sinergico e complementare al primo. In questi casi, le iniziative di coinvolgimento sono state spesso realizzate con il supporto dell'area sociale, con l'obiettivo di individuare target, aree bersaglio e servizi da attivare. In alcuni casi è stata riscontrata, invece, l'attivazione di **processi partecipativi rivolti a cittadini e destinatari specificatamente sui progetti dell'Asse 4** che hanno interessato anche i progetti correlati dell'Asse 3. Nello specifico, tali casistiche si riferiscono spesso a **proposte progettuali già definite o avviate** in fasi precedenti all'avvio del PON, dove l'attività di coordinamento già era stata avviata o realizzata, o ad Amministrazioni che già possedevano **esperienza in termini di coprogettazione e coinvolgimento del partenariato**.*

*Un'ultima indicazione è relativa al **PN Metro Plus 2021-2027** rispetto al quale, sulla base delle indicazioni fornite da alcuni OI, si prevede per il futuro un maggior coinvolgimento del partenariato.*

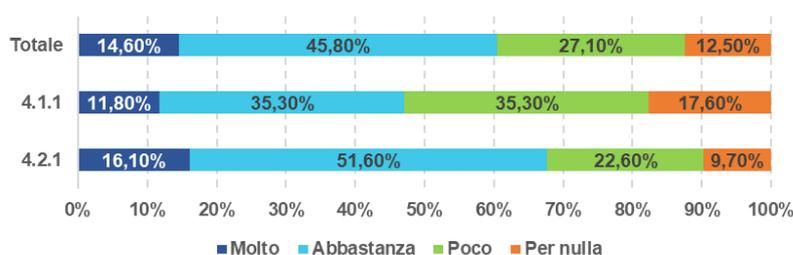
L'analisi delle evidenze raccolte in merito al coinvolgimento del partenariato è stata svolta contestualizzandole rispetto ai seguenti fattori che hanno rappresentato delle chiavi di lettura:

- **la tipologia d'intervento**, che può oggettivamente prestarsi o meno all'attivazione di efficaci forme di coinvolgimento di destinatari e stakeholder, ad esempio un'azione di "Realizzazione/recupero di alloggi" (4.1.1) ovvero un'azione di "Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale" (4.2.1).
- **le sinergie concretamente attivate con gli interventi dell'Asse 3** che spesso hanno attivato varie forme di coinvolgimento degli attori territoriali, o con altri Programmi nazionali e regionali (si pensi al PON Inclusione e ai POR, che valorizzano il ruolo del partenariato). Tali processi potrebbero avere avuto degli effetti anche verso i progetti dell'Asse 4, ad esempio per selezionare o per orientare gli interventi.
- **la propensione ad attivare percorsi di partecipazione**, fattore che può dipendere dalla tradizione esistente e consolidarsi in ciascuna Città Metropolitana, dove potrebbero riscontrarsi diversi livelli di sensibilità a tali pratiche.

Analizzando i resoconti delle interviste e gli esiti del questionario a cui hanno risposto i RUP e i funzionari coinvolti nella realizzazione degli interventi, è possibile trarre alcune considerazioni:

- In linea generale, **l'attivazione dei processi partecipativi è stata riscontrata con maggiore prevalenza e incisività nell'Azione 4.2.1**. Evidenza che è emersa nelle interviste agli OI e confermata anche negli esiti del questionario rivolto ai RUP. Infatti, risulta che nel caso dell'Azione 4.2.1, il confronto con il partenariato socio economico ha influito significativamente nel processo di selezione dell'intervento. Invece, nel caso dell'Azione 4.1.1, la maggior parte dei rispondenti ha dichiarato che tali processi hanno influito poco o per nulla (Grafico 5.4).

Grafico 5.4 - Il confronto con il partenariato socio economico quanto ha influito nel processo di selezione? * (v.%)



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Il valore assoluto è pari a 48

- Nelle Città metropolitane dove sono stati attuati solo o prevalentemente interventi di cui all'Azione 4.1.1 (Torino, Firenze, Genova, Napoli³² e Roma capitale) **non sono stati segnalati processi partecipativi di particolare rilevanza e specificamente focalizzati sugli interventi dell'Asse 4**. Però, in alcuni casi, i referenti degli OI hanno evidenziato la realizzazione di percorsi di ascolto e consultazione su ambiti più ampi rivolti a stakeholder e partenariato che hanno contribuito a una migliore focalizzazione dei bisogni sottesi agli interventi. Ovviamente, i percorsi sono diversi: ad esempio, a Napoli il coinvolgimento degli stakeholder e del partenariato è stato realizzato essenzialmente a livello di Assessorato, mentre a Firenze è stata segnalata la presenza di una consolidata tradizione di partecipazione locale e co-progettazione (il caso dei *town meeting*). In

³² In questo gruppo di inserisce anche Napoli, dove sono stati attuati 6 progetti 4.1.1 (costo dell'operazione pari a ca. 15, milioni di euro) e due progetti 4.2.1, il cui costo operazione era pari "solo" a ca. 391mila euro.

questo ambito, si segnala il caso di Palermo dove, nonostante la presenza di progetti 4.21, non sono stati attivati veri e propri processi partecipativi.

- In alcune città, sono stati **evidenziati i percorsi di coinvolgimento di stakeholder e partenariato negli interventi dell'Asse 3**, rispetto al quale l'Asse 4, ponendosi naturalmente in ottica sinergica e di convergenza programmatica, avrebbe quindi beneficiato, indirettamente, degli effetti di tali processi partecipativi. In questi casi, le iniziative di coinvolgimento sono state spesso realizzate con il supporto dell'area sociale e nell'ambito di tavoli partenariali, con l'obiettivo di individuare target sociali, le cosiddette aree bersaglio e i servizi da attivare. È il caso riscontrato nelle città di **Reggio Calabria** (dove la programmazione partecipata nell'Asse 3 ha contribuito a qualificare gli interventi dell'Asse 4, considerando che ben quattro progetti dei due assi riguardavano immobili confiscati), **Venezia**³³ (che ha visto una significativa integrazione tra i due Assi e l'attivazione di processi di partecipazione con il terzo settore), **Cagliari** e in misura meno incisiva anche **Catania**³⁴.
- Si segnalano poi alcuni casi, configurabili come possibili **buone pratiche** in base a quanto riferito dalle strutture dell'OI, dove è stata riscontrata l'attivazione di processi partecipativi rivolti a cittadini/destinatari specificatamente sui progetti dell'Asse 4 che hanno interessato anche i progetti correlati dell'Asse 3³⁵. Tale coinvolgimento è stato effettuato in fase di analisi del bisogno a **Bari** (dove sono stati sentiti gruppi d'interesse e comitati di quartiere e per alcuni interventi sono state realizzate passeggiate con talk tematici³⁶ con la popolazione residente al fine di sondare i desiderata), in sede di co-progettazione con processi strutturati a **Bologna** (dove per la selezione degli interventi dell'Azione 4.2.1, si è partiti dagli esiti di un ampio e articolato percorso di partecipazione e ascolto cittadino denominato "collaborare è Bologna"³⁷, svolto nei quartieri nel periodo 2015-2016) e a **Messina**. Per quest'ultima Città, il processo partecipativo è stato attuato soprattutto nella prima fase del Piano operativo, dove le proposte degli organi politici e amministrativi sono state sottoposte al partenariato e gli esiti delle consultazioni riportati in conferenza dei servizi. Successivamente, però, le consultazioni pubbliche sono state meno presenti con gli interventi sostitutivi.
- Infine, rispetto al **PN Metro Plus 2021-2027**, il referente dell'OI di Milano ha evidenziato che circa il 90% delle risorse sarà realizzato in co-programmazione e coprogettazione col Terzo settore (e non solo), sulla base delle procedure di cui all'artt. 55-56 del Codice del Terzo settore (Dlgs n. 117/2017). Sulla medesima impostazione dovrebbe collocarsi anche Roma Capitale.

³³ Il referente dell'OI di Venezia ha segnalato un significativo coordinamento tra le infrastrutture sociali realizzate con l'Asse 4 e le azioni dell'Asse 3, con particolare riferimento Azione 3.3.1. sul progetto "La cultura itinerante agente di attivazione sociale" che ha previsto l'implementazione/realizzazione biblioteche, concerti, teatro nei parchi, musica e sport, con strutture realizzate nell'ambito dell'Asse 4.

³⁴ In particolare, nel caso di Catania, pur evidenziando la naturale sinergia tra i due assi, è stato segnalato che la struttura dell'OI è stata impegnata soprattutto nei processi di attuazione finanziaria piuttosto che nella complementarità delle policy.

³⁵ Rispetto alle sinergie con l'Asse 3, da segnalare i casi di Bari (dove è stata segnalato un buon raccordo tra gli interventi Asse 3 e Asse 4 e anche la convergenza di altri fondi regionali) e Bologna (dove gli interventi infrastrutturali hanno accompagnato le attività di supporto a target fragili specifici, come le persone senza fissa dimora e nuclei in disagio abitativo e i percorsi partecipativi hanno sostenuto l'analisi dei target e dei fabbisogni).

³⁶ I talk tematici a Bari sono stati segnalati per gli interventi preso il parco di Loseto, l'area mercatale di Carbonare e una sezione della rete ciclabile.

³⁷ Nel caso di Bologna, il percorso partecipativo con i cittadini ha individuato le priorità: tra ottobre e dicembre 2015, sono stati realizzati 6 incontri con 1.200 partecipanti, raccolte 473 schede individuali e 73 schede di gruppo. Inoltre, tra marzo e aprile 2016, con 6 incontri di rendicontazione sono stati presentati i progetti da attivare. A seguire, la fase più operativa e di implementazione è stata effettuata attraverso i laboratori di quartiere e il coinvolgimento diretto degli operatori territoriali attraverso il cosiddetto team di quartiere.

6 IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Il presente Capitolo fornisce una risposta ai quesiti valutativi in merito allo stato di attuazione degli interventi finanziati a valere sulle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 del PON Metro. L'analisi che segue è stata realizzata mediante le informazioni acquisite dalla documentazione a disposizione, dai dati di monitoraggio, da un'analisi dei Piani Operativi dei Comuni attuatori degli interventi, dalle interviste realizzate presso gli Organismi Intermedi, nonché dai riscontri ottenuti dalle indagini rivolte ai RUP e ai funzionari amministrativi. Sebbene vada tenuto presente che il Programma è ancora in fase di attuazione, dalle fonti informative a disposizione è stato possibile ricostruire un quadro valutativo che permette di individuare la tipologia degli interventi finanziati e le principali caratteristiche dei target di destinatari individuati. Inoltre, al fine di identificare i cambiamenti intercorsi durante il periodo di programmazione, sono state approfondite le principali modifiche intervenute nella pianificazione delle misure e i fattori che hanno influenzato positivamente o negativamente la realizzazione degli interventi.

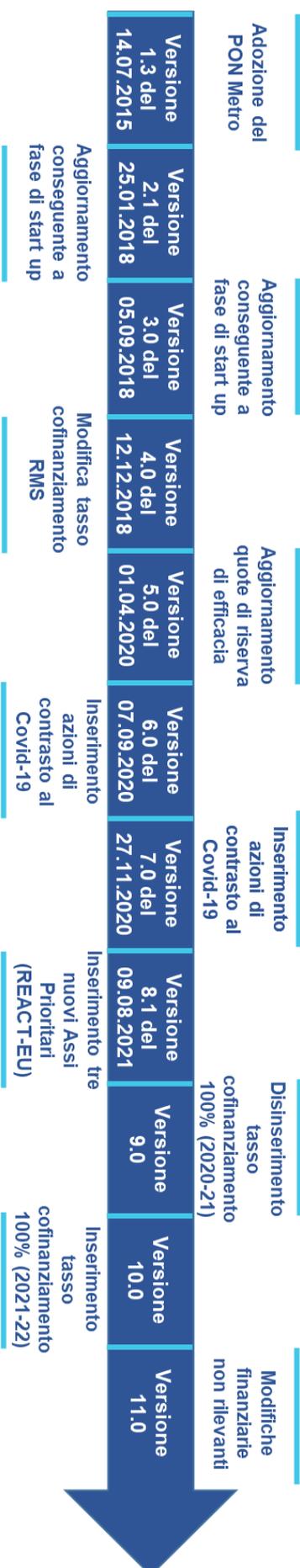
6.1 IL QUADRO DELLE RIPROGRAMMAZIONI

Al fine di contestualizzare le risposte ai quesiti valutativi presentati nei successivi paragrafi risulta necessario, in via preliminare, presentare il quadro dell'evoluzione del PON Città Metropolitane 2014 – 2020, il quale ha subito nel corso degli anni diverse modifiche e riprogrammazioni, come mostrato nella tabella 6.1 e nella figura 6.1. Tali modifiche sono state connesse principalmente all'inserimento delle misure di contrasto degli effetti del Covid-19 e alle criticità rilevate nell'implementazione degli interventi, le quali hanno richiesto il ridimensionamento e lo spostamento di quelle risorse che l'Asse 4 non era in grado di assorbire nei tempi richiesti dalla programmazione europea.

Tabella 6.1 – PON Metro: quadro delle riprogrammazioni

Versione PON Metro	Numero della decisione della CE	Data della decisione della CE	Motivazione della modifica
1.3	C(2015)4998	14/07/2015	
2.1	C(2018)434	25/01/2018	Aggiornamento conseguente alla fase di start up del Programma Operativo
3.0	C(2018)5895	05/09/2018	Aggiornamento conseguente alla fase di start up del Programma Operativo
4.0	C(2018)8859	12/12/2018	Modifica del tasso di cofinanziamento nelle regioni meno sviluppate (Assi 1, 2, 3 e 4)
5.0	C(2020)2019	01/04/2020	Allocazione delle quote di riserva di efficacia corrispondenti ad assi non performanti del Programma di altri Programmi nazionali (PON Inclusione e PON Legalità)
6.0	C(2020)6170	07/09/2020	Inserimento azioni di contrasto alla emergenza sanitaria e sociale dovuta alla diffusione del Covid-19 e conseguente riprogrammazione delle risorse finanziarie e quantificazione degli indicatori di output
7.0	C(2020)8496	27/11/2020	Inserimento azioni di contrasto alla emergenza sanitaria e sociale dovuta alla diffusione del Covid-19 e conseguente riprogrammazione delle risorse finanziarie e quantificazione degli indicatori di output
8.1	C(2021)6028	09/08/2021	Inserimento tre nuovi Assi Prioritari (REACT-EU) e completamento della modifica del Programma in risposta all'emergenza Covid-19
9.0			Trasmissione aggiornamento Tabella 18a con il disinserimento della spunta riferita all'opzione relativa all'adozione del tasso di cofinanziamento UE pari al 100% per l'anno contabile 2020-2021
10.0			Trasmissione aggiornamento Tabella 18a con l'inserimento della spunta riferita all'opzione relativa all'adozione del tasso di cofinanziamento UE pari al 100% per l'anno contabile 2021-2022
11.0			Modifiche finanziarie non rilevanti del Programma ai sensi dell'art. 30, comma 5, Reg. UE n. 1303/2013

Figura 6.1 – Il quadro delle riprogrammazioni del PON Metro



Nel dettaglio, attraverso le **Decisioni C(2018)434 del 25/01/2018 e C(2018)5895 del 05/09/2018** la Commissione europea ha approvato le proposte di aggiornamenti conseguenti alla fase di start up del Programma Operativo presentate dall'Italia: tra le varie modifiche, si sottolineano la **riduzione del finanziamento totale dell'Asse 4** dai 169 Meuro iniziali a 149 Meuro (-11,8%), **l'ampliamento della platea dei beneficiari** ai soggetti del terzo settore per l'Azione 4.1.1, così come già previsto nell'Azione 4.2.1, e **l'aggiornamento degli indicatori di risultato e di output dell'Asse 4**.

Tabella 6.2 – PON Metro e Asse 4: quadro delle riprogrammazioni finanziarie*

Versione PON Metro	Asse 4					Totale PON Metro	Var. % PON Metro
	Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni sviluppate	Totale Asse 4	Var. % Asse 4		
1.3	113.721.754	6.678.144	49.351.682	169.751.580	-	892.933.334	-
3.0	93.685.286	6.678.144	49.351.682	149.715.112	-11,8	892.933.334	-
4.0	87.829.955	6.678.144	49.351.682	143.859.781	-3,9	858.941.334	-3,8
5.0	82.268.002	6.255.870	49.571.110	138.094.982	-4,0	873.961.335	1,7
6.0	78.568.002	6.255.870	44.941.110	129.764.982	-6,0	873.961.335	-
8.1	71.548.117	6.255.870	41.833.204	119.637.191	-7,8	1.992.332.885	128,0

**La tabella riporta i valori presenti nelle tabelle 18a: Piano di finanziamento delle differenti versioni del PON Metro. Tali valori non tengono conto della riduzione della quota di cofinanziamento nazionale collegata alla certificazione al 100% delle spese sostenute nelle annualità 2020/2021 e 2021/2022.*

Tra gli indicatori di risultato si evidenzia la sostituzione dell'indicatore IR20 "Istituzioni non profit che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale sul totale degli abitanti", con il nuovo indicatore IR20a "Imprese e Istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane", in grado di fornire un quadro più ampio e più facilmente misurabile dei fenomeni oggetto degli interventi, potendo contare su rilevazioni di fonte ISTAT e non su specifiche indagini ad hoc da svolgersi da parte delle Amministrazioni coinvolte. Nell'ambito della riprogrammazione è stato anche inserimento dell'indicatore di output IO16 relativo al "Numero di partecipanti che hanno beneficiato delle attività", successivamente modificato in IO16a "Numero di persone coinvolte nelle attività".

Con la **Decisione C (2018)8859 del 12/12/2018** che ha portato all'approvazione della versione 4.0 del Programma è stata effettuata una **modifica del tasso di cofinanziamento nelle regioni meno sviluppate per gli Assi 1, 2, 3 e 4**, con una riduzione del 3,8% della dotazione complessiva e una ulteriore riduzione della dotazione per l'Asse 4, i cui fondi sono passati da 149 Meuro a 144 Meuro. Successivamente, con la **Decisione CE del 01/04/2020** si è provveduto a **riallocazione le quote della riserva di efficacia dagli assi non performanti** a favore di azioni in grado di assorbire maggiori risorse, nonché ad allocazione risorse aggiuntive provenienti dai PON Inclusione e Legalità, portando la dotazione complessiva del Programma a 874 Meuro. Ne è conseguita anche una ulteriore riduzione della dotazione dell'Asse 4 a circa 138 Meuro. Inoltre, rispetto all'Asse 4 la Decisione ha comportato la sostituzione dell'indicatore di output CO39, che si riferiva esclusivamente ad edifici, con l'indicatore IO17 "Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)".

Nello stesso anno sono state approvate **due ulteriori modifiche al Programma** (Decisioni CE del 07/09/2020 e del 27/11/2020) che hanno comportato l'inserimento di **azioni di contrasto al Covid-19**, con conseguente riprogrammazione delle risorse finanziarie e **l'adozione del tasso di cofinanziamento al 100%** su tutti gli Assi e le Categorie di Regione del Programma per l'anno contabile 2020/2021 e la **revisione della quantificazione degli indicatori di output**. Per quanto riguarda **l'Asse 4**, a seguito della prima Decisione, **la dotazione finanziaria è stata ridotta a circa 130 Meuro**. Infine, attraverso l'approvazione della versione 8.1 del Programma a seguito della **Decisione C(2021)6028 del 09/08/2021** si è provveduto **all'inserimento di tre nuovi Assi Prioritari (Assi 6-7-8)** dedicati all'obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde,

digitale e resiliente dell'economia" (REACT-EU) e al completamento delle modifiche in risposta all'emergenza Covid-19 in linea con gli indirizzi definiti dalla CE con le misure CRII e CRII+, ovvero la revisione della dotazione finanziaria per Asse. **La dotazione finanziaria del Programma è stata così incrementata da circa 874 Meuro a 1.992 Meuro (+128%), mentre le risorse dell'Asse 4 sono state ridotte a 119,6 Meuro³⁸ (-7,8%).**

A partire dalla sua prima versione del **2015 all'ultima riprogrammazione del 2021**, la quota europea dell'Asse 4 ha subito una riduzione di oltre **32 milioni di euro, pari al 28% della dotazione complessiva**. Riduzione che ammonta al **33% della dotazione iniziale per le regioni meno sviluppate e del 15% per le regioni più sviluppate**. Variazioni percentuali che risultano ancora più marcate se si tiene conto delle risorse relative al cofinanziamento nazionale trasferite sui POC per effetto dell'adozione del tasso di cofinanziamento al 100% per l'anno contabile 2020/2021 e 2021/2022 e che ancora compaiono, per volere della Commissione, tra le risorse del Programma.

Risulta evidente che, a parte le risorse dirottate per necessità verso gli interventi emergenziali legati al contrasto degli effetti del Covid-19, **l'attuazione dell'Asse ha riscontrato notevoli difficoltà nell'implementazione degli interventi, richiedendo da parte delle attività programmatiche interventi successivi per dirottare verso altri interventi risorse che l'Asse non era in grado di assorbire nei tempi richiesti dalla programmazione europea.**

6.2 LE AZIONI IMPLEMENTATE

Quali le azioni implementate?

*Dal punto di vista numerico, alla luce di quanto rilevato dal sistema di monitoraggio, dai Piani Operativi dei Comuni e dalle indagini di campo, gli interventi effettivamente realizzati ammontano complessivamente a **140, dei quali 59 a valere sull'Azione 4.1.1 e 81 sull'Azione 4.2.1**. Tale valore risulta inferiore rispetto ai 171 progetti definiti in fase di programmazione in quanto risente delle modifiche apportate nella pianificazione degli interventi in ragione delle riprogrammazioni connesse alla pandemia da Covid-19 e delle difficoltà attuative incontrate dai Comuni. Al contempo, il numero effettivo di progetti attuati risulta parzialmente differente da quanto rilevato nel Sistema di monitoraggio in cui sono state evidenziate alcune criticità connesse all'avanzamento dei progetti e all'aggiornamento delle progettualità che compongono i Piani operativi (ad esempio, revoche e/o l'aggiunta di nuovi progetti).*

*Nel complesso, i target di destinatari individuati e le tipologie di interventi realizzati risultano coerenti con quanto definito nell'ambito del PON Metro. Per quanto riguarda l'**Azione 4.1.1**, gli interventi sono principalmente rivolti ai soggetti e ai nuclei familiari che presentano fragilità sociali e condizioni di disagio abitativo, fra i quali, ad esempio, senza fissa dimora, anziani, migranti, donne vittime di violenza, persone con disabilità, popolazioni Rom, Sinti e Caminanti, ecc. Una parte di progetti sono poi rivolti a destinatari identificati in specifici contesti urbani, quali residenti in aree baraccate (come nel caso di Messina) o territori che presentano condizioni di marginalità e illegalità diffusa. Nel complesso, alcuni interventi sono riconducibili al recupero di immobili con destinazione sociale, quali strutture di accoglienza notturna e case di riposo per gli anziani, mentre la maggior parte dei progetti ha previsto la riqualificazione di alloggi e appartamenti con finalità abitativa, quali gli immobili ERP ma anche moduli prefabbricati (rivolti all'accoglienza di migranti), strutture di cohousing e centri antiviolenza rivolti alle donne vittime di violenza, come nel caso di Roma.*

*Nell'ambito dell'**Azione 4.2.1** si collocano gli interventi connessi al miglioramento del tessuto urbano in aree di disagio o a basso tasso di legalità, rivolti principalmente agli abitanti dei territori interessati, spesso soggetti svantaggiati con alto rischio di esclusione sociale, specialmente fra i più giovani. Nello specifico, la maggior parte degli interventi sono rappresentati da progetti di recupero di spazi sociali e culturali, rivolti all'animazione sociale, al coinvolgimento di realtà attive sul territorio e alla*

³⁸ Tale valore incorpora la quota di cofinanziamento nazionale che, sulla base dell'Accordo Provenzano, sono stati dirottati sui POC in conseguenza dell'applicazione del tasso di cofinanziamento al 100%.

realizzazione di servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale: è il caso, ad esempio, di centri aggregativi, spazi confiscati alla mafia per la realizzazione di attività sociali, spazi funzionali, biblioteche, teatri, ecc. Numerosi sono poi i progetti di riqualificazione di impianti sportivi, sia all'aperto (es. calcio, basket, atletica) sia al chiuso, quali piscine e palestre, così come di recupero di spazi pubblici aperti, quali piazze, parchi, giardini e aree giochi. In alcuni casi, le Amministrazioni hanno mostrato una significativa capacità pianificatoria programmando interventi integrati di diversa natura rivolti al recupero e all'attrattività di aree a basso tasso di legalità, come nel caso di Venezia.

Le difficoltà nell'attuazione degli interventi suggerite dalle riprogrammazioni operate a livello di PON hanno trovato riscontro, a livello territoriale, nelle modifiche operate durante la fase di attuazione rispetto alla pianificazione iniziale degli interventi. Tali modifiche si sono tradotte nella definizione di diverse riprogrammazioni dei Piani Operativi dei Comuni, i quali hanno apportato dei cambiamenti negli interventi sia a livello programmatico sia finanziario.

Nello specifico, sulla base dei **dati di monitoraggio a disposizione**, è possibile ricostruire un quadro iniziale degli interventi caratterizzato da 171 progetti i quali, nel corso della programmazione, hanno subito diverse modifiche e stralci. Da un punto di vista quantitativo, il numero di progetti realizzati riscontrato dal sistema di monitoraggio al 1° novembre 2023 è pari a 152, con una riduzione di 19 progetti rispetto alla fase di avvio del Programma, dei quali 10 progetti risultano annullati e 9 revocati. Nel merito dei progetti a valere sull'Azione 4.1.1 risultano annullati due interventi rivolti al contrasto del disagio abitativo proposti dal Comune di Bologna e tre interventi riferiti al Comune di Reggio Calabria - fra i quali due progetti per il recupero di beni confiscati alla mafia -, mentre per l'Azione 4.2.1 sono stati annullati tre progetti relativi a edifici del Comune di Bologna e due interventi di riqualificazione di parchi nel Comune di Messina. Le restanti 9 operazioni risultano, invece, revocate, fra le quali figurano, per l'Azione 4.1.1, 4 interventi di realizzazione e recupero di alloggi dei Comuni di Catania (2 progetti), Cagliari e Palermo. Al contrario, per l'Azione 4.2.1, sono stati revocati progetti riferiti al recupero di un mercato nel Comune di Bologna, di un immobile nel Comune di Catania, di un impianto sportivo nel Comune di Bari e di due immobili confiscati alla mafia nel Comune di Reggio Calabria.

Nel complesso, sulla base dei progetti annullati o revocati è possibile desumere una **maggiore difficoltà nella realizzazione di interventi di ristrutturazione di immobili rispetto alla riqualificazione di spazi aperti e, in particolare, una criticità specifica connessa al recupero di strutture confiscate alla mafia.**

Figura 6.2 – Quadro delle modifiche numeriche intervenute negli interventi finanziati*



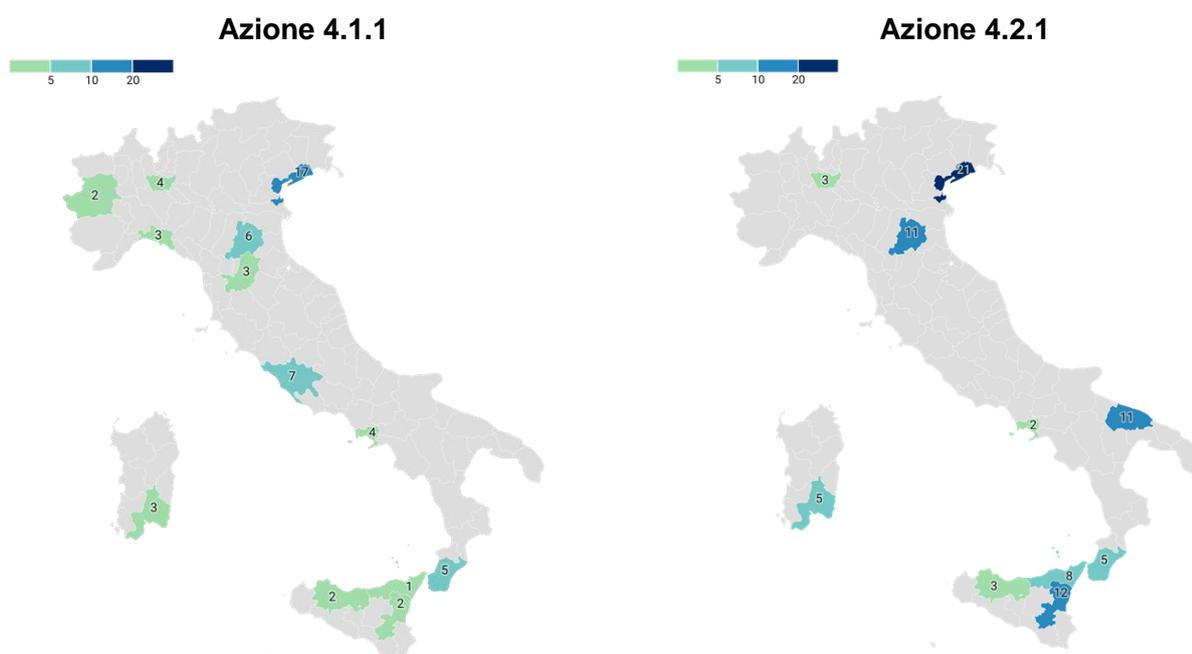
*Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA sulla base dei dati di monitoraggio al 01.11.2023

Stante tale quadro attuativo, al fine di approfondire da un punto di vista qualitativo le informazioni emerse tramite i dati di monitoraggio, il processo valutativo ha visto la realizzazione di interlocuzioni dirette e interviste rivolte ai referenti degli OI delle amministrazioni attuatrici, nonché di indagini *online* ad hoc rivolte ai funzionari coinvolti a vario titolo negli interventi.

Una prima informazione emersa durante le **interlocuzioni con gli OI** attiene alla stessa numerosità e composizione del parco progetti: a riguardo, è emersa una **criticità relativa all'implementazione e alla gestione sistema informativo Delfi** che presenta alcune problematiche che ostacolano un aggiornamento costante dello stato di avanzamento dei progetti, soprattutto nel caso di eventuali revoche in itinere. In tal senso, da un confronto fra le dichiarazioni degli OI e i database estratti dal sistema informativo è possibile rilevare una discrepanza fra i progetti monitorati e gli interventi effettivamente realizzati. Nello specifico, **fra i 152 progetti rilevati dal sistema sono presenti 16 interventi che sono stati revocati, definanziati o ricollocati dalle Amministrazioni dei Comuni su altri Assi del Programma**, sul POC o su altre risorse e che ancora non sono stati rimossi e registrati in quanto tali nell'ambito del Delfi. Fra questi, 11 sono a valere sull'Azione 4.1.1 e hanno riguardato i Comuni di Milano, Torino, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Reggio Calabria. Tali progetti avevano a oggetto interventi di riqualificazione di alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica - come nel caso della riqualificazione nel quartiere di Scampia a Napoli - o di strutture rivolte all'accoglienza, quali ad esempio l'Hub cittadino per l'ospitalità temporanea di Milano o il condominio sociale di via dei Reti che ha subito alcune criticità connesse alla gestione dei beni confiscati. Al contrario, fra gli interventi revocati a valere sull'Azione 4.2.1 figurano il completamento di una piazza e di un anfiteatro presso Reggio Calabria e il recupero di alcune strutture dei Comuni di Bologna, Bari, Reggio Calabria e Catania: nello specifico, l'immobile presso Catania rappresentava un bene confiscato, fattore che conferma ulteriormente la criticità attuativa connessa a tali tipologie di interventi.

Di contro, secondo quanto riportato dagli OI, sono presenti altresì ulteriori 4 progetti che sono stati avviati ma che non risultano ancora nel sistema di monitoraggio: si tratta, nello specifico, di tre interventi avviati dai Comuni di Firenze e Roma Capitale nell'ambito dell'Azione 4.1.1 - fra i quali figura la ristrutturazione e l'arredo del CAFSS di Roma (Centro per le Fragilità Socio Sanitarie) rivolto alle persone senza fissa dimora - e della riconversione di un bene confiscato per attività giovanili attivato dal Comune di Reggio Calabria a valere sull'Azione 4.2.1. Nel complesso, sulla base di tali informazioni **i progetti effettivamente realizzati ammontano a 140** e si distribuiscono come nella Figura a seguire.

Figura 6.3 – Numero di progetti realizzati per Azione aggiornati sulla base delle interviste agli OI: Comuni



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Il quadro delineato ha permesso di ricostruire le modifiche intercorse durante la programmazione del PON Metro e lo stato complessivo dell'attuazione al momento della valutazione, grazie anche al riscontro ottenuto da parte degli OI in riferimento agli interventi effettivamente realizzati.

Nei seguenti paragrafi, alla luce della ricostruzione effettuata dell'universo dei progetti e in considerazione delle informazioni contenute nell'ambito dei Piani Operativi dei Comuni interessati, si approfondisce l'analisi valutativa individuando le **principali caratteristiche dei progetti finanziati** rispetto alle due Azioni 4.1.1 e 4.2.1.

6.2.1 L'Azione 4.1.1 - Realizzazione e recupero di alloggi

Coerentemente con gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di specifici target in situazioni di disagio o di emergenza abitativa, i **gruppi di destinatari** nell'ambito dei **59 interventi finanziati a valere sull'Azione 4.1.1** sono stati individuati dalle Amministrazioni principalmente fra i **soggetti e i nuclei familiari che presentavano fragilità sociali e condizioni di disagio abitativo**.

Nello specifico, alla luce di quanto individuato nei Piani Operativi dei Comuni, in molti casi si fa riferimento specificamente a persone e nuclei familiari **aventi diritto ad alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica**, riconducibili quindi a tutti quei soggetti individuati sulla base delle normative locali e collocati in specifiche liste d'attesa costruite in base a parametri oggettivi e soggettivi, quali il valore dell'indice ISEE, l'aver ricevuto provvedimenti di sfratto, la numerosità del nucleo familiare, ecc. Più in generale, tuttavia, la maggior parte degli interventi si riferiscono ad alcuni target di destinatari riconducibili nel complesso a **situazioni di fragilità e svantaggio**. Si tratta, nello specifico, di soggetti o nuclei familiari in condizione di disagio abitativo e/o che possono presentare diverse fragilità sociali, fra i quali si includono, ad esempio, senza fissa dimora, persone in uscita dal carcere, famiglie monoparentali, minori stranieri non accompagnati, anziani, soggetti fragili in cerca di primo impiego, beneficiari di protezione internazionale, richiedenti asilo, migranti, donne a rischio di esclusione sociale, popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC), ecc.

Fra le condizioni di fragilità **si identificano poi, in alcuni Piani Operativi, dei target specifici di destinatari**. E' il caso, ad esempio, di due operazioni afferenti ai Comuni di Milano e Reggio Calabria le quali prevedono il coinvolgimento prioritario di **soggetti con disabilità fisiche e intellettive** in condizione di grave disagio abitativo. Un altro esempio si riscontra in alcuni interventi rivolti alla **popolazione anziana**: in questo caso, sempre a Reggio Calabria, è stato realizzato un intervento che si rivolge ad anziani in forma individuale e familiare per la coabitazione in una struttura assieme a studenti universitari; mentre un altro progetto, a Napoli, è rivolto ad anziani in difficoltà a causa della mancanza di una dimora e di reti di appartenenza familiare e sociale che li rendano in grado di trovare una sistemazione autonoma.

Sulla base di quanto rilevato dai Piani Operativi due progetti sono destinati, invece, esclusivamente alle **donne**: a Bologna è in attuazione un intervento per donne in grave esclusione sociale, mentre a Roma il focus è stato posto sulle donne vittima di violenza, prevedendo la ristrutturazione di alloggi che permettono di ospitare eventuali figli minori e che integrano il recupero degli spazi con l'avvio di progetti (a valere sull'Asse 3) atti a favorire l'autonomia delle donne vittime di violenza e il loro reinserimento nel tessuto economico e sociale.

Un'ulteriore categoria di soggetti target è identificabile poi nelle **persone senza fissa dimora**, spesso presenti fra i destinatari degli interventi, ma alle quali si rivolgono anche direttamente alcuni progetti, definiti per soddisfare specificamente le esigenze delle persone che versano in questa particolare condizione caratterizzata da un elevato grado di fragilità e di povertà materiale e immateriale. E' il caso, ad esempio, del Comune di Roma che ha realizzato il CAFSS (Centro per le Fragilità Socio Sanitarie) adiacente all'Ospedale San Giovanni rivolto all'accoglienza delle persone senza fissa dimora dimesse dall'ospedale, al fine di garantire la cura e il rintracciamento delle persone per verificarne lo stato di salute.

Infine, in alcuni casi, gli interventi previsti mirano a **target identificati sulla base della collocazione in uno specifico contesto urbano**. Accade ad esempio a **Messina**, dove uno dei progetti previsti si

rivolge a **nuclei familiari residenti in aree baraccate**, fortemente bisognosi o con forme di esclusione estrema e grave vulnerabilità. Situazione simile si riscontra anche a **Reggio Calabria**: per uno degli interventi, il riferimento sociale è costituito da individui e gruppi target residenti in aree che presentano condizioni di marginalità, illegalità diffusa, concentrazione di disoccupazione, con una priorità specifica per persone della comunità Rom, giovani, donne in condizioni di difficoltà e disoccupati over 50. **Nel caso di simili interventi, il recupero degli spazi delle strutture di accoglienza o degli alloggi è connesso, dunque, alla riqualificazione di interi quartieri e si accompagna talvolta a un’animazione territoriale che coinvolge le realtà associative del territorio e attiva le risorse comunitarie presenti nel tessuto sociale.** In queste circostanze, come previsto esplicitamente ad esempio per le operazioni programmate dal **Comune di Bologna**, l’obiettivo dell’intervento è stato quindi inteso in senso ampio, puntando a offrire la **tutela dei beneficiari e, indirettamente, offrire un servizio alla comunità per ciò che concerne la percezione di sicurezza.** Questo **approccio estensivo ha riguardato diversi Piani, come quello di Torino**, che ha allargato ulteriormente l’orizzonte dei destinatari, prevedendo che, accanto agli ospiti connotati da vulnerabilità o fragilità sociale, le residenze possano accogliere anche ospiti di passaggio, “city users”, lavoratori o giovani studenti fuori sede, in modo da favorire una maggiore integrazione sociale.

Se si osservano le **tipologie di immobili oggetto degli interventi si riscontra una sostanziale coerenza rispetto ai target di destinatari individuati e con gli indirizzi individuati nell’ambito del PON Metro.** In particolare, la grande maggioranza degli interventi è rivolta riqualificazione di alloggi e appartamenti con finalità abitativa, mentre sei interventi sono riconducibili al recupero di immobili con destinazione sociale, quali possono essere le strutture di accoglienza notturna (per i servizi a bassa soglia per le persone senza fissa dimora) e uno a una casa di riposo per gli anziani nel quartiere di Secondigliano a Napoli. Infine, un progetto è rivolto alla realizzazione di una sede per l’Ufficio territoriale di Agenzia per la casa nel Comune di Reggio Calabria.

Dal punto di vista della **ripartizione territoriale**, emerge che **nelle regioni più sviluppate la maggior parte degli interventi (39) afferiscono alla riqualifica di immobili con finalità abitativa**, mentre 3 progetti sono destinati ad altre strutture con finalità sociale. **Nell’unica regione in transizione, la Sardegna, le 3 operazioni previste hanno tutte finalità abitativa.** Meno marcata risulta la situazione relativa alle **regioni meno sviluppate**, dove **9 dei 14 progetti attuati insistono sulla finalità abitativa**, ma la restante parte riguarda altre strutture con finalità sociale, oltre alla già citata realizzazione – a Reggio Calabria – di uno spazio per accogliere i **locali dell’Agenzia per la casa.**

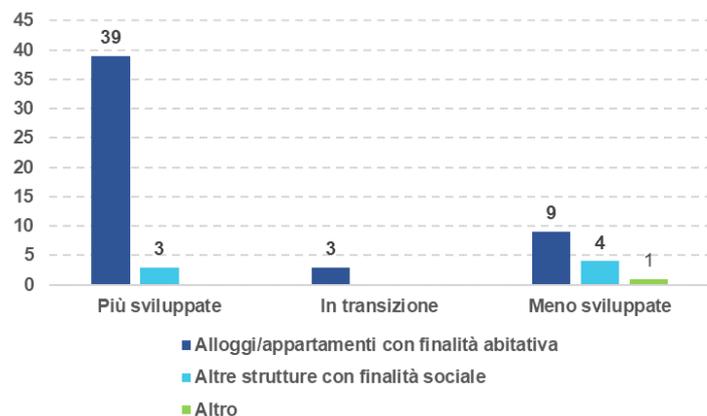
Entrando nello specifico degli **immobili con finalità abitativa**, la grande maggioranza degli interventi riguardano

Grafico 6.1 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili (v.a.)



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Grafico 6.2 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili per categorie di regioni (v.a.)



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

il ripristino funzionale, tramite ristrutturazione e/o arredo, di **alloggi e appartamenti del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica**. Ciò risulta **coerente con quanto rilevato spesso nei Piani Operativi delle Città Metropolitane, i quali riscontrano una crescente domanda di abitazioni ERP**, connessa anche a un aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale registrato anche a fronte delle ultime crisi economiche.

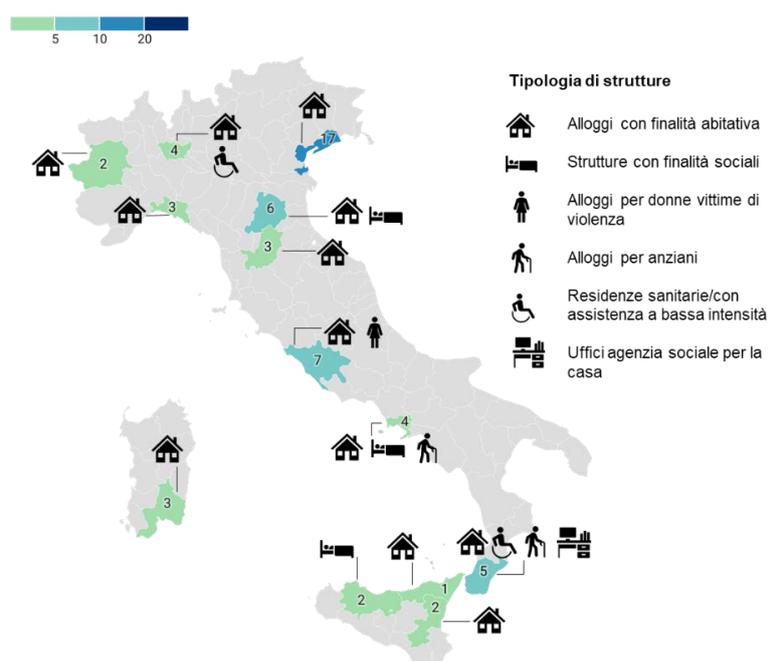
Le tipologie di alloggi con finalità abitativa sono tuttavia, nel complesso, molteplici. Si tratta, ad esempio, di strutture rivolte all'*accoglienza temporanea*, soprattutto rivolta a persone singole e nuclei familiari che necessitano di sostegno per l'inserimento sociale e il conseguimento dell'autonomia abitativa. Spesso si prevede poi la realizzazione di *interventi multi-progetto*, i quali possono coinvolgere più immobili, come nel caso dei Comuni di Bologna e Roma. È previsto talvolta l'acquisto di nuovi *moduli abitativi prefabbricati* in sostituzione di moduli degradati, utili per il ripristino di strutture come i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) per le persone migranti, o l'acquisto di strutture dedicate ai cosiddetti "piani freddo" per l'ospitalità di soggetti fragili (principalmente senza fissa dimora) nei mesi invernali.

Un caso particolare si riscontra poi nel Comune di Firenze, dove è stato previsto il risanamento di una palazzina di proprietà comunale che prevede 18 mini alloggi di transito da destinare a singoli e nuclei familiari in una prospettiva di *emancipazione dal sistema delle accoglienze di bassa soglia* e, di conseguenza, di autonomia nella gestione del proprio progetto di vita.

Diversi interventi sono poi destinati a *strutture di accoglienza di piccole dimensioni, a case in semi-autonomia e cohousing*. Innovativa risulta, in questo senso, l'esperienza del già citato progetto di Reggio Calabria caratterizzato da unità abitative indipendenti per anziani, spazi comuni e ricreativi, un hub per l'integrazione dei servizi domiciliari con quelli diurni e residenziali e una residenza intergenerazionale rivolta agli studenti universitari. Un ulteriore progetto di interesse riguarda invece il Comune di Roma che ha realizzato *centri anti-violenza, case rifugio e case per la semi autonomia* rivolte specificamente alle donne vittime di violenza e che prevedono la possibilità di ospitare eventuali figli minori e di avere spazi per la socializzazione e momenti di vita in comune, necessari al recupero dell'autonomia e declinabili in base ai singoli progetti di aiuto.

La figura a seguire sintetizza, dal punto di vista grafico, le principali tipologie di alloggi e strutture con finalità sociale realizzate dai Comuni attuatori nell'ambito dell'Azione 4.1.1.

Figura 6.4 – Tipologia di progetti realizzati nell'ambito dell'Azione 4.1.1: Comuni attuatori



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

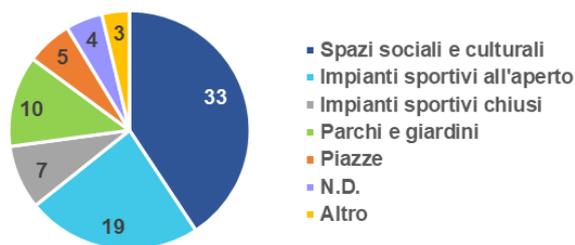
6.2.2 L’Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale

Nell’ambito dell’Azione 4.2.1 risiedono, come descritto in precedenza, gli interventi connessi al miglioramento del tessuto urbano, con specifico riferimento alle aree considerate a basso tasso di legalità dove – in coerenza con la strategia generale del PON Metro e con l’AdP 2014-20 – il “basso tasso di legalità” è inteso come proxy di aree sub-comunali in cui si concentrano elevate criticità sociali. In tal senso, i target di destinatari individuati per gli 81 interventi finanziati a valere sull’Azione si riferiscono principalmente al complesso degli abitanti di tali aree: a differenza dell’Azione 4.1.1 che prevedeva singoli o gruppi di destinatari, l’Azione 4.2.1 mira quindi al coinvolgimento di un’utenza ampia dei territori interessati, caratterizzata spesso da soggetti svantaggiati con alto rischio di esclusione sociale, specialmente fra i più giovani. I criteri indagati nei Piani Operativi per la definizione di queste aree - spesso definite tramite le *poverty map* - sono molteplici: presenza di un elevato livello di soggetti esclusi dal processo di produzione, come i disoccupati di lunga durata, i cassa integrati, i giovani inoccupati o i lavoratori a nero; la presenza di fenomeni di illegalità e microcriminalità; un’accentuata dispersione scolastica e un elevato numero di famiglie e/o di anziani a basso reddito; la localizzazione dell’area rispetto al centro cittadino e il sistema di collegamenti esistenti; il sistema dei servizi pubblici e socio assistenziali; la struttura e qualità degli edifici; la diffusione e l’accessibilità dei servizi commerciali, per il tempo libero, educativi e culturali. L’obiettivo è, in quest’ottica, sostenere il miglioramento del tessuto urbano, sia attraverso interventi volti alla riqualificazione di aree urbane in grado di innalzare la qualità della vita dei residenti attraverso il ridisegno degli spazi pubblici, dei luoghi di cultura e degli impianti sportivi, sia attraverso l’attivazione del terzo settore in nuove iniziative per servizi di prossimità, animazione e innovazione sociale. Inoltre, la realizzazione degli interventi mira a coinvolgere aree a rischio di illegalità le quali, poste ai margini dei processi sociali e di sviluppo urbano virtuosi, osservano una maggiore pervasività di fenomeni illegali, comportamenti antisociali e di criminalità, che innescano un circolo vizioso tra illegalità ed esclusione, assumendo una caratterizzazione particolarmente grave soprattutto nelle maggiori città metropolitane del Mezzogiorno anche a causa della criminalità organizzata che condiziona la vita delle comunità, limitandone le opportunità di crescita economica e sociale.

Un esempio di intervento in questo senso è stato realizzato nel Comune di Bari, tramite il finanziamento di un **network di presidi culturali attivi e co-gestiti con le associazioni del territorio** per sviluppare nuova aggregazione attorno alla cultura, specialmente rivolto a bambini, famiglie e nuove generazioni. Sempre con riferimento ai giovani e agli adolescenti a Bologna si sono realizzati sia progetti rivolti a bambini e adolescenti per l’animazione del periodo estivo, sia attività di “community lab” in sinergia con altri soggetti da tempo affermatasi come incubatori di inclusione e innovazione sociale, con un focus particolare sugli adolescenti a rischio di abbandono scolastico e di devianza, individuati in aree a maggior rischio esclusione come la zona Barca. Analogamente, a Reggio Calabria si è realizzato un progetto pilota per il coinvolgimento dei giovani e rivolto all’informazione sui temi della sostenibilità ambientale, della società inclusiva, della cultura dell’innovazione e del decoro urbano; così come altre attività finalizzate a incentivare l’inclusione sociale e lavorativa di particolari **categorie di soggetti a rischio devianza** che vivono nell’area metropolitana, caratterizzata da un elevato tasso di esclusione sociale e di criminalità, spesso vista come unica alternativa soprattutto per i più giovani.

Nell’ambito dei Piani Operativi, oltre ai target evidenziati, le amministrazioni fanno spesso riferimento anche ad altre tipologie di soggetti fragili e/o svantaggiati a rischio di esclusione sociale. È il caso, ad esempio, di alcune operazioni a valere sul Piano operativo della Città di Cagliari, che coinvolgono congiuntamente soggetti a rischio di esclusione sociale in quartieri degradati, in particolare donne madri, adolescenti e giovani, disoccupati e soggetti svantaggiati, in coerenza con il target riferito ad altre azioni finanziate dall’Asse 3 e dall’Azione 4.1.1.

Grafico 6.3 – Azione 4.2.1: tipologie di immobili (v.a.)



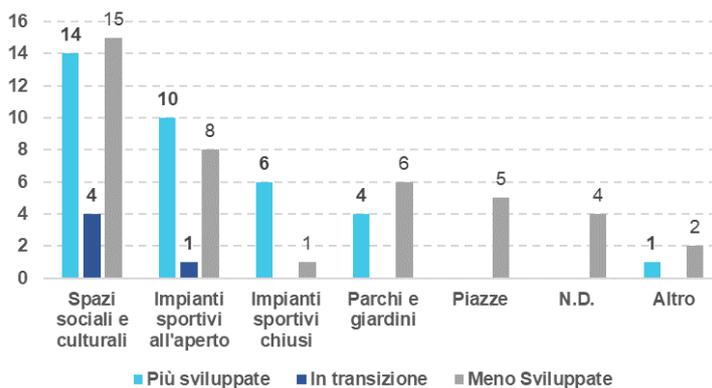
Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

L'analisi delle **tipologie di spazi e strutture** finanziati nell'ambito dell'Azione 4.2.1 restituisce un quadro particolarmente variegato. Nello specifico, la maggior parte degli interventi (33) sono destinati al recupero di spazi sociali e culturali, seguiti dagli impianti sportivi (riferiti a 26 progetti), sia all'aperto sia chiusi, nonché da spazi pubblici quali parchi, giardini e piazze.

Se si approfondisce l'analisi rispetto alla ripartizione territoriale, emerge che i progetti sono stati finanziati piuttosto

omogeneamente tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, con una prevalenza in entrambi i casi per gli spazi sociali e culturali e per gli impianti sportivi all'aperto, lievemente maggiori per le regioni più sviluppate. In coerenza con questo quadro, anche i progetti presenti nell'unica regione in transizione (Sardegna) si distribuiscono a loro volta su queste due tipologie di strutture. Progetti destinati esclusivamente alla realizzazione di impianti sportivi chiusi sono previsti solo a Venezia (6) e a Messina (1), mentre la realizzazione di parchi, giardini, aree fitness e piazze riguarda principalmente le regioni meno sviluppate.

Grafico 6.4 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili per categorie di regioni (v.a.)



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Da un'analisi specifica della tipologia di strutture maggiormente numerosa, afferente agli **spazi sociali e culturali**, emerge che questi racchiudono una molteplicità di interventi orientati all'animazione sociale, al coinvolgimento di realtà attive sul territorio e alla realizzazione di molteplici servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale. Si tratta, ad esempio, di ex scuole riqualificate per l'attivazione di nuovi servizi rivolti alla comunità; ex conventi ristrutturati per attività di finalità sociale; centri aggregativi per i giovani con servizi di orientamento al lavoro e allo sviluppo di competenze; spazi polifunzionali; spazi per attività ricreative; potenziamento di spazi pubblici che consentano lo svolgimento di attività aggregative per giovani e meno giovani mettendo a disposizione strutture per lo sport e il tempo libero; nuovi Centri di Prossimità finalizzati a creare opportunità inclusive di partecipazione alla vita sociale attiva; riconversione di spazi confiscati alla mafia per la realizzazione di attività finalizzate a incentivare l'inclusione sociale e lavorativa di giovani usciti da circuiti penali. Inoltre, dal punto di vista culturale, sono previste, fra le altre, un'arena per spettacoli a Messina, una fortezza che ospita mostre ed eventi culturali nel Comune di Venezia e diverse biblioteche, oggetto di finanziamento tra Bari, Bologna e Venezia: in questi contesti si prevedono spazi collaborativi e di innovazione sociale fra cittadini, realtà associative, giovani professionisti e imprese del mondo dell'arte, del cinema, del teatro, della cultura e della creatività. Infine, a Milano, si segnala un progetto che mira ad accrescere la capacità di alcuni

Centri di formazione al lavoro di offrire servizi di qualificazione/riqualificazione professionale nel campo della ristorazione, attraverso lavori di ristrutturazione e potenziamento delle attrezzature, tra cui le cucine didattiche.

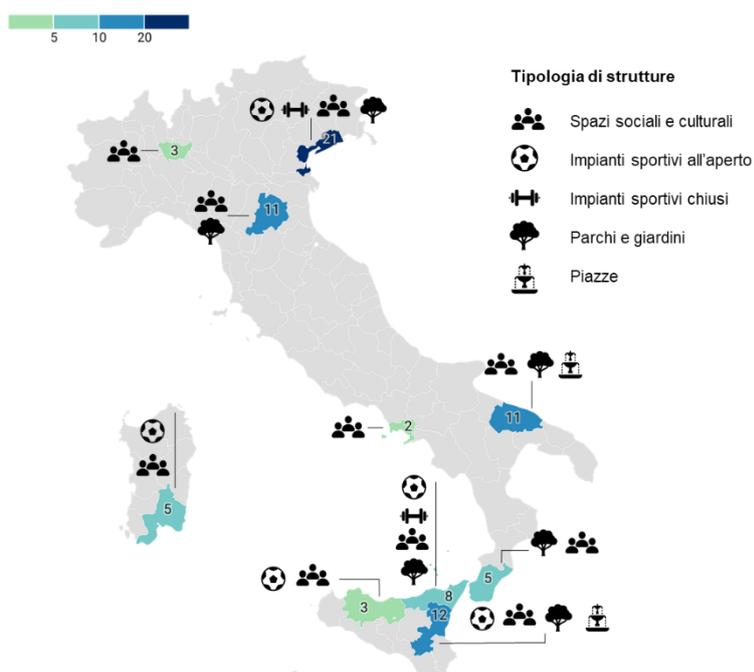
Per quanto riguarda gli **impianti sportivi**, la scelta delle amministrazioni è ricaduta sul recupero di diverse tipologie di sport e di attività fisica all'aperto (dal calcio al basket, dal tennis allo skating, dall'atletica alla bocciofila, ecc.). A Venezia, inoltre, due progetti prevedono la sistemazione di impianti dedicati ad associazioni di remieri e di arcieri. Relativamente agli impianti sportivi chiusi, emerge la presenza di progetti mirati alla riqualificazione di piscine (a Messina), palestre e piste da pattinaggio (a Venezia).

Infine, l'ampia presenza di progetti rivolti alla **riqualificazione di spazi pubblici aperti**, dislocati in varie aree obiettivo (principalmente a Catania e a Bari, ma anche a Reggio Calabria, Messina, Venezia e Bologna), punta a restituire alle comunità luoghi di aggregazione attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale e volti a prevenire e combattere fenomeni di esclusione. Si tratta, in particolare, di parchi, giardini, aree verdi, aree perimetrali di edifici di proprietà pubblica, aree giochi, aree fitness, orti urbani, ecc. Gli interventi spesso prevedono il recupero di luoghi centrali per determinati quartieri al fine di rafforzarne l'utilizzo da parte di categorie fragili, di valorizzarli come ambiti di inclusione e innovazione sociale – grazie anche allo sport – e di contrastare la presenza di sacche di illegalità e criminalità.

Va considerato, inoltre, che talvolta i Piani Operativi hanno previsto tipologie di interventi che miravano a riqualificare aree di degrado o a basso tasso di legalità tramite la **strutturazione di interventi integrati**. Un esempio, in tal senso, si è registrato nel Comune di Venezia dove nel Parco della Bissuola (luogo individuato in quanto presentava aree di illegalità) sono stati realizzati interventi che hanno coinvolto diversi spazi: un centro civico, una pista di pattinaggio, una biblioteca, un teatro, una piastra polivalente per le attività sportive, nonché parchi giochi, aree cani e aree fitness. Tali interventi hanno permesso di riqualificare profondamente il parco e di farlo vivere dagli abitanti della zona, contrastando la presenza delle aree di illegalità e aumentando i livelli di attrattività anche dalle zone circostanti.

La figura 7.4 rappresenta, dal punto di vista grafico, le principali tipologie di interventi realizzate dai Comuni attuatori nell'ambito dell'Azione 4.2.1.

Figura 6.5 – Tipologia di progetti realizzati nell'ambito dell'Azione 4.2.1: Comuni attuatori



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Come si è discostata l'attuazione rispetto alla pianificazione degli interventi?

*Nel complesso, si registra uno **scarto significativo tra la pianificazione iniziale degli interventi e quanto realizzato in fase attuativa** sia in merito al numero e alla tipologia dei progetti realizzati sia in merito alle risorse effettivamente spese.*

*Una prima analisi su cui basare una valutazione della capacità programmatica degli Enti coinvolti nel Programma ha riguardato l'analisi del grado di dettaglio degli interventi inseriti nei primi Piani Operativi. Nel merito emerge che **solo in alcuni casi i Piani Operativi presentavano un elenco specifico di dettagliato degli interventi da attuare** e ciò potrebbe aver influito anche sull'avvio e sull'attuazione degli interventi stessi.*

*Una seconda analisi ha riguardato, nello specifico, il confronto fra **il numero dei progetti** previsti nei Piani Operativi iniziali e quelli realizzati: solo nel caso di pochi Comuni - Firenze e Genova (per l'Azione 4.1.1), Palermo (Azione 4.2.1) e Venezia (entrambe le Azioni) – tutti i progetti programmati sono stati effettivamente realizzati.*

*È ovvio che è sempre difficile fornire una indicazione della capacità delle amministrazioni di pianificare e realizzare programmi complessi sui quali agiscono fattori esogeni e procedurali che non sempre sono sotto il loro controllo. Tuttavia, si è cercato di fornire delle indicazioni di massima costruendo un indicatore che potesse approssimare, o almeno fornire alcuni indizi, in merito alla "capacità programmatica" dei Comuni coinvolti nel Programma, assumendo che la capacità di realizzare effettivamente i progetti inizialmente previsti rappresenti un segnale della capacità di individuare progetti realizzabili e, probabilmente, già con un livello di maturità progettuale che ne consentisse la cantierabilità in tempi relativamente brevi. Nello specifico, l'indicatore - dato dal rapporto tra la spesa effettivamente realizzata sui progetti iniziali e la dotazione programmata sulle Azioni – ha registrato valori contenuti, soprattutto per quanto riguarda le Amministrazioni afferenti alle Regioni meno sviluppate. Tali evidenze possono suggerire l'esistenza di **difficoltà da parte dei Comuni a pianificare correttamente gli interventi con ripercussioni che si traslano anche nella fase attuativa.***

*Ciò si conferma se si considera la relazione fra la "capacità programmatica" e l'efficienza realizzativa – data dal rapporto tra i pagamenti ammessi e la spesa complessiva programmata - dalla quale è possibile constatare che **laddove le Amministrazioni hanno presentato una migliore "capacità programmatica" si è verificato anche un migliore livello nell'avanzamento della spesa.** Al contrario, a un livello minore di "capacità programmatica" è corrisposta un'efficienza realizzativa inferiore, fatti salvi alcuni Comuni che sono riusciti comunque a ottenere un **buon risultato dal punto di vista finanziario attivando nuovi interventi in fase di attuazione** o sostituendoli con interventi finanziati originariamente su altri programmi o altre fonti.*

Come riportato nel precedente paragrafo, i risultati raggiunti in termini di progetti realizzati sono frutto delle modifiche intercorse durante la fase di attuazione, le quali hanno influito sulla realizzazione della programmazione iniziale. Tali modifiche hanno riguardato sia la pianificazione degli interventi e le scelte effettuate all'avvio del Programma, sia aggiustamenti di natura finanziaria.

Una verifica della "efficienza programmatica" espressa dalla pianificazione e del livello di raggiungimento degli obiettivi fisici e di spesa posti all'avvio del periodo 2014-20 è realizzabile tramite un confronto fra i Piani Operativi iniziali con gli ultimi disponibili, tenendo altresì presente la ricostruzione effettuata in merito ai progetti effettivamente realizzati.

In prima analisi, dall'analisi dei Piani Operativi iniziali è possibile desumere alcune indicazioni preliminari sul **livello di pianificazione messo in campo all'avvio della programmazione e sul grado di dettaglio** espresso dai Piani Operativi. Nel merito è possibile evidenziare che:

- Nell'ambito dell'azione 4.1.1 solo i Comuni di Torino e Catania avevano prodotto Piani Operativi che prevedevano un livello di dettaglio specifico in merito alle operazioni e agli edifici oggetto di ristrutturazione, mentre negli altri casi erano presentati interventi indicativi - che sarebbero stati selezionati o definiti in seguito - o progetti specifici che tuttavia non prevedevano l'indicazione degli immobili da riqualificare;
- Per quanto riguarda l'Azione 4.2.1 i Piano Operativi dei Comuni risultavano maggiormente dettagliati: in particolare, i tre Comuni siciliani e il Comune di Cagliari presentavano una buona definizione degli interventi programmati, mentre per gli altri Comuni le strutture erano individuate solo parzialmente o, come nel caso di Bologna, i progetti erano ancora in via di definizione;
- Il numero di interventi e le risorse finanziarie allocate erano individuate per quasi tutti i Comuni, con l'eccezione del Comune di Bologna, per il quale i progetti a valere sull'Azione 4.2.1 erano in via di definizione, e del Comune di Roma, il quale aveva individuato nello specifico un solo progetto mentre gli altri risultavano ancora da definire.

Tali fattori forniscono una prima indicazione in merito al livello di dettaglio della pianificazione iniziale e, dove ciò è avvenuto, prefigurando le successive difficoltà della fase attuativa. A riguardo si ritiene, alla luce delle interviste realizzate, che l'attività programmatrice possa essere stata influenzata da diversi elementi, fra i quali: l'esistenza di interventi già individuati in precedenza alla programmazione del PON; le tempistiche connesse alle procedure di coinvolgimento del partenariato o di analisi dei fabbisogni territoriali (ad esempio tramite la realizzazione di *poverty map*); le tempistiche di realizzazione degli studi di fattibilità o della progettazione esecutiva che permettessero di individuare fin dall'inizio i progetti realizzabili fattivamente. Nonostante ciò, il livello di dettaglio iniziale dei progetti sembra aver inciso solo in parte sulla fase di realizzazione, in quanto anche progetti che risultavano ben definiti all'inizio della programmazione hanno successivamente subito stralci e modifiche, in ragione di criticità di altra natura intercorse in fase attuativa.

In seconda analisi, dal confronto fra il numero di progetti definiti nella programmazione iniziale e quella ultima consolidata è possibile verificare che solo nel caso di pochi Comuni tutti i progetti programmati sono stati effettivamente realizzati, facendo emergere uno scarto significativo fra la programmazione iniziale e l'attuazione:

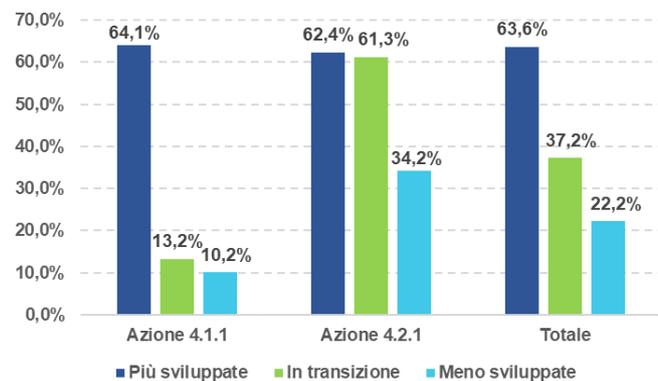
- Sui 14 territori interessati, una precisa corrispondenza numerica si riscontra fra i Piani Operativi dei Comuni di Firenze e Genova (per l'Azione 4.1.1), Palermo (Azione 4.2.1) e Venezia (entrambe le Azioni). Tuttavia, va considerato che solo per il Comune di Palermo l'intervento programmato risultava dettagliato nello specifico a inizio del periodo, mentre per gli altri non risultavano indicati del tutto gli edifici o i singoli interventi da realizzare nel caso di progetti multi-intervento. Ciò ha permesso ai Comuni attuatori di rimodulare parzialmente gli interventi previsti, anche in termini di incremento dei progetti finanziati e delle risorse finanziarie allocate;
- Per i Comuni di Roma, Bologna e Milano e, per le Azioni 4.1.1, per i Comuni di Cagliari, Reggio Calabria e Palermo si rileva una corrispondenza parziale fra i progetti, con una riduzione del numero di progetti finanziati o una parziale modifica degli interventi previsti, sebbene ricondotti agli stessi codici locali dei progetti;
- Per i Comuni di Torino, Bari, Messina e Catania non risulta, invece, alcuna corrispondenza fra la pianificazione iniziale e l'attuazione finale: nello specifico, nel caso di Bari ciò ha significato il definanziamento dell'intera Azione 4.1.1.
- Infine, in alcuni casi, fra i quali il Comune di Napoli (Azione 4.1.1) e, in parte, i Comuni di Cagliari, Reggio Calabria e Bari³⁹ (Azioni 4.2.1), si è verificato che benché la tipologia di intervento e il codice locale del progetto corrispondessero, dal punto di vista del contenuto e delle strutture individuate gli interventi risultavano variati, di fatto modificando sostanzialmente la pianificazione iniziale.

³⁹ Per i Comuni di Bari e Reggio Calabria i numeri dei progetti riportati nell'ultima versione dei Piani Operativi non corrispondono con quanto riportato dai referenti in fase di intervista.

Lo scarto individuato risulta ancora più evidente **dal punto di vista della spesa**. A tal fine si è costruito un **indicatore di sintesi** che potesse approssimare, o almeno fornire alcuni indizi, in merito alla “capacità programmatica” dei Comuni coinvolti nel Programma, assumendo che la capacità di realizzare i progetti previsti già nella fase iniziale sia una segnale della capacità di individuare progetti effettivamente realizzabili e, probabilmente, già con un livello di maturità progettuale che ne consentisse la cantierabilità in tempi relativamente brevi. Nello specifico, si è utilizzato come indicatore **per approssimare la “capacità programmatica” dei Comuni** il rapporto tra la spesa effettivamente realizzata sui progetti iniziali e la dotazione programmata sulle Azioni. Valori più alti dell’indicatore indicano, pertanto, che effettivamente gli interventi inizialmente pianificati hanno trovato attuazione durante la fase di attuazione del Programma.

Nel complesso, in media il livello di “capacità programmatica” dei Comuni interessati⁴⁰ è quantificabile nel 37,4% per l’Azione 4.1.1 e nel 45,3% per l’Azione 4.2.1, sebbene emergano significative differenze dal punto di vista territoriale. Nello specifico, emerge che in media i Comuni afferenti alle Regioni più sviluppate presentano una capacità programmatica più elevata, pari al 64,1% per l’Azione 4.1.1 e al 62,4% per l’Azione 4.2.1, mentre nelle Regioni meno sviluppate si registrano livelli più contenuti, soprattutto per quanto riguarda l’Azione 4.1.1 dove l’indicatore risulta pari al 10,2%. Tale risultato risulta connesso, in particolare, sia alla presenza di alcuni Comuni che hanno modificato totalmente i progetti dall’avvio della programmazione, sia al minor livello di spesa realizzato dai territori rispetto a quanto definito inizialmente. Nel complesso, pertanto, è possibile individuare una difficoltà da parte delle Amministrazioni nell’identificazione di interventi effettivamente attuabili all’inizio del periodo, così come l’emergere di criticità durante l’attuazione che hanno ulteriormente diminuito le possibilità di raggiungimento degli obiettivi iniziali.

Grafico 6.5 – Capacità programmatica dei Comuni per ripartizione territoriale



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

In questo senso, al fine di ottenere un’**indicazione generale di carattere quali-quantitativo in merito alla qualità della programmazione iniziale**, si è proceduto a mettere in relazione la **capacità programmatica rispetto all’efficienza realizzativa dei Comuni**, misurata dal rapporto tra i pagamenti ammessi rispetto al totale della dotazione programmata a inizio del periodo.

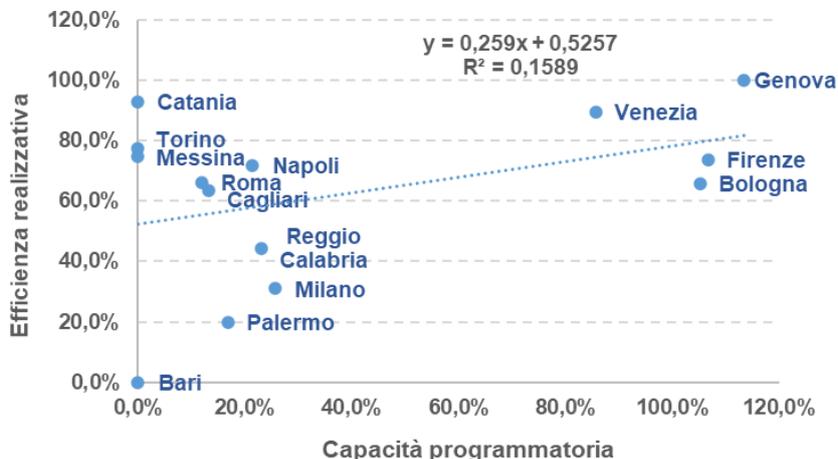
I grafici che seguono restituiscono visivamente l’efficacia della programmazione iniziale per le Azioni considerate: emerge, in tal senso, che nei casi in cui le Amministrazioni avevano mostrato un buon livello di programmazione iniziale sono corrisposti tendenzialmente migliori risultati dal punto di vista della spesa. Al contrario, laddove la pianificazione iniziale aveva lasciato presagire criticità in fase di attuazione, i Comuni non sono riusciti a raggiungere buoni risultati dal punto di vista della spesa, fatte salvo le situazioni nelle quali sono stati integrati nuovi interventi lungo il periodo o laddove quelli critici sono stati sostituiti con altri che presentavano un maggior grado di fattibilità.

Nello specifico, per quanto riguarda l’Azione 4.1.1 si rileva che, per alcuni Comuni, **a una maggiore capacità programmatica iniziale sia corrisposta una maggiore efficienza realizzativa**: è questo il caso dei Comuni di Venezia e Genova e, in misura minore, di Firenze e Bologna. Al contrario, per la maggior parte dei Comuni si è riscontrata una minore capacità programmatica che si è tradotta in una

⁴⁰ Dal calcolo sono esclusi per l’Azione 4.2.1 il Comune di Bologna, per il quale nel PO iniziale la dotazione finanziaria non era definita, e il Comune di Napoli, il quale ha attivato l’Azione in una fase successiva.

bassa o contenuta efficienza realizzativa, come nel caso di Palermo, Milano, Reggio Calabria e Bari, la quale non ha realizzato gli interventi previsti e ha defanziato l'intera Azione 4.1.1. Infine, sono presenti alcuni Comuni che, **nonostante abbiano presentato una bassa capacità di programmazione all'inizio del periodo, sono riusciti comunque a ottenere una buona efficienza realizzativa attivando nuovi interventi** in fase di attuazione o sostituendoli con quelli inizialmente programmati.

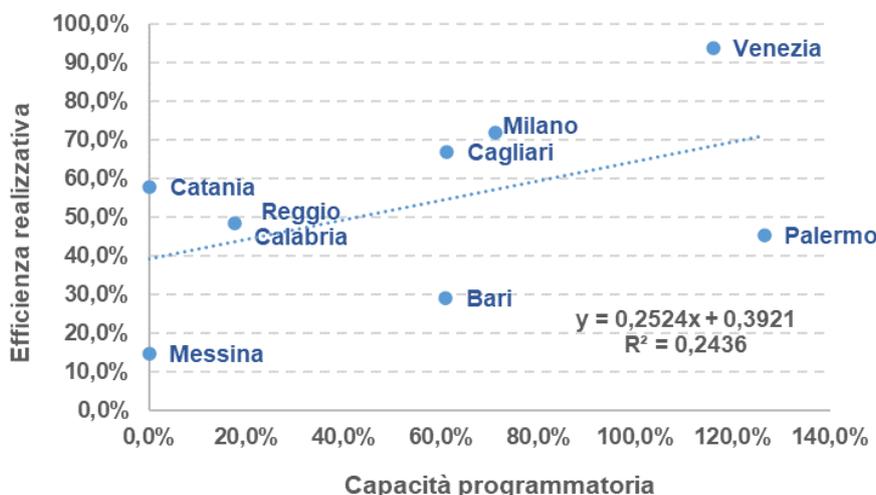
Grafico 6.6 – Capacità programmatrice per ripartizione regionale: Azione 4.1.1



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Dal punto di vista dell'Azione 4.2.1 è possibile osservare una **distribuzione meno polarizzata della capacità programmatrice**: solo nel caso del Comune di Venezia si è verificato che a un alto livello di capacità è corrisposta un'elevata efficienza realizzativa, mentre per i Comuni di Milano e Cagliari a un livello discreto di programmazione si è associato un analogo grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse. Al contrario, nel caso di Palermo, sebbene si rilevi una buona capacità di programmazione iniziale, questa non si è tradotta in un risultato apprezzabile dal punto di vista della spesa. Infine, come per l'Azione 4.1.1, **a una qualità inferiore della programmazione è corrisposta nel complesso una minore efficienza realizzativa**, come nel caso dei Comuni di Messina, Catania e Reggio Calabria, sebbene questi ultimi due Comuni abbiano raggiunto comunque un discreto livello di spesa in ragione dell'attivazione di ulteriori interventi.

Grafico 6.7 – Capacità programmatrice per ripartizione regionale: Azione 4.2.1



Fonte: Elaborazione RTI Cles- Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e interviste agli OI

Quali le ragioni di eventuali stralci da parte dell'OI?

Dal punto di vista dei **referenti degli OI**, le principali motivazioni che hanno portato le Amministrazioni a rivedere le pianificazioni iniziali degli interventi risiedono nella **complessità dei progetti** - che li avrebbe resi non compatibili con le tempistiche del PON -, nelle criticità di natura tecnica, così come nei ritardi registrati in fase di attuazione o nelle problematiche connesse **all'assenza di un'adeguata analisi di fattibilità all'avvio del programma**. Inoltre, dal punto di vista del **funzionamento del PON**, hanno inciso alcune problematiche relative alle procedure di selezione degli immobili da riqualificare, le riprogrammazioni di natura finanziaria effettuate dai Comuni – anche in termini di riutilizzo delle economie di gara – e alcune modifiche realizzate interne al PON. Un impatto si è avuto, inoltre, in ragione di **elementi di contesto** connessi alla pandemia da Covid 19, agli effetti della guerra in Ucraina, all'effetto spiazzamento dovuto al PNRR e ai bonus edilizi, così come, in alcuni casi, all'avvicinarsi di diverse amministrazioni.

Tali considerazioni risultano confermate anche **dalle interviste rivolte ai RUP**, i quali fra le principali motivazioni dei cambiamenti hanno individuato i ritardi nell'avvio dei progetti (soprattutto per l'Azione 4.1.1), cambiamenti nella normativa di riferimento, esigenze specifiche dell'amministrazione e difficoltà nel reperire risorse per garantire la sostenibilità finanziaria e gestionale degli interventi, così come, soprattutto per quanto attiene all'Azione 4.2.1, la complessità dei progetti che ha portato i Comuni a **rivedere la programmazione orientandola verso interventi che presentavano una maggiore fattibilità**.

Nel complesso, tali condizioni hanno portato ad alcune **conseguenze**: lo stralcio dei progetti, la loro sostituzione con altri progetti già individuati in una fase precedente al PON e ritenuti realizzabili con maggiore facilità, lo spostamento delle operazioni su altre fonti di finanziamento, ad esempio quelle del POC o risorse comunali, o la chiusura degli interventi ricollocando alcune attività sulla nuova programmazione o su altre fonti di finanziamento.

Nel merito delle **motivazioni alla base delle modifiche intercorse nella programmazione**, le interviste realizzate presso i responsabili degli OI hanno fornito alcune indicazioni di dettaglio utili a inquadrare i processi che hanno caratterizzato l'attuazione dell'Asse 4 del PON Metro. Nel complesso, dalle interviste agli OI è **possibile individuare alcune fattispecie principali che hanno portato alla modifica dei Piani Operativi**:

- La **complessità dei progetti che non era compatibile con le tempistiche del Programma**, nonché i ritardi nell'attuazione degli interventi che avrebbero impedito il raggiungimento dei target, come sollevato dai Comuni di Milano, di Bologna e di Torino;
- **Elementi di natura tecnica** connessi, ad esempio, alla complessità delle ristrutturazioni degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, alla gestione delle procedure connesse agli immobili confiscati alla mafia o ad altri fattori, quali la presenza di problemi strutturali, vincoli amministrativi sugli immobili pre-esistenti o l'emergere di abusi edilizi;
- **L'assenza in fase iniziale di un'adeguata analisi della fattibilità delle idee progettuali** che ha portato all'emergere di criticità non previste, così come la carenza di un'analisi capillare del contesto territoriale che ha fatto emergere, ad esempio, problematiche legate alla necessità di sgombero di edifici occupati oggetto di riqualificazione;
- **Problematiche nelle procedure di selezione degli immobili da riqualificare**, come nel caso di Firenze che ha visto il ritiro di un'offerta nel primo avviso e la mancata presentazione di manifestazioni di interesse nel secondo avviso;
- Le **riprogrammazioni di natura finanziaria realizzate grazie alle economie di gara**, come riportato dai Comuni di Napoli e di Venezia, che hanno rafforzato finanziariamente gli interventi previsti o hanno permesso di aggiungere ulteriori "sotto interventi", come nel caso di Venezia che ha inserito ulteriori aree giochi, parchi e aree cani nell'ambito dell'Azione 4.2.1;

- **Le modifiche interne al PON**, come segnalato ad esempio dal Comune di Messina, che hanno apportato riprogrammazioni a valere sull'Asse 3 e che, in considerazione della forte complementarità fra gli Assi, hanno determinato delle modifiche anche nell'Asse 4, così come le scelte connesse all'introduzione dell'Asse 6 (REACT – UE) che ha determinato la ricollocazione di alcuni interventi;
- L'intervento di **alcuni fattori esogeni, quali l'emergenza Covid 19** che in alcuni casi ha portato alla modifica degli interventi, così come le criticità connesse al **rincaro dei prezzi** e alla **difficoltà di reperimento dei materiali** dovuto alla guerra in Ucraina che hanno ostacolato o rallentato i processi, come nel caso del Comune di Firenze;
- **L'effetto spiazzamento dovuto al PNRR e ai bonus edilizi** che ha portato ad alcune modifiche nella programmazione, nonché all'emergere di difficoltà connesse al reperimento delle ditte edili per la realizzazione degli interventi, soprattutto per quelli avviati nell'ultimo periodo;
- **L'avvicinarsi di diverse amministrazioni** che possono determinare modifiche nelle priorità e di conseguenza nei progetti realizzati.

L'emergere di tali fattori quali cause delle modifiche intervenute dei Piani operativi trova riscontro altresì nei risultati dell'**indagine rivolta ai RUP e ai funzionari amministrativi** coinvolti nell'attuazione degli interventi. Nello specifico, i referenti hanno riportato in molti casi dell'effettivo scostamento dei progetti realizzati rispetto alla pianificazione iniziale. Fra le principali motivazioni dei cambiamenti hanno individuato i ritardi nell'avvio dei progetti (riscontrati soprattutto per l'Azione 4.1.1), fattori esogeni quali ad esempio cambiamenti normativi, esigenze specifiche dell'amministrazione e difficoltà nel reperire risorse per garantire la sostenibilità finanziaria e gestionale degli interventi. Inoltre, soprattutto per quanto attiene all'Azione 4.2.1, in alcuni casi i responsabili hanno riportato della complessità dei progetti o della mancanza di sostenibilità tecnica che hanno portato i Comuni a rivedere la programmazione orientandola verso interventi più fattibili o realizzabili più facilmente.

Tabella 6.3 - Motivi prevalenti di eventuali stralci, aggiunte o rimodulazioni rispetto ai progetti inizialmente previsti, segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi*

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Eccessiva complessità dei progetti o mancanza di sostenibilità tecnica	6,7%	9,7%	8,7%
Preferenza per altre tipologie di progetti più fattibili e immediatamente realizzabili	0,0%	9,7%	6,5%
Fattori esogeni (es. cambiamenti normativi)	33,3%	9,7%	17,4%
COVID	6,7%	0,0%	2,2%
Revisioni del PO	13,3%	6,5%	8,7%
Esigenze dell'Amministrazione comunale	26,7%	22,6%	23,9%
Ritardi nell'avvio	33,3%	25,8%	28,3%
Difficoltà nel reperire risorse per garantire la sostenibilità finanziaria e gestionale degli interventi	13,3%	9,7%	10,9%
Mancanza di risorse finanziarie dovuta ai mutamenti del mercato (es. prezzi delle materie prime, ecc.)	0,0%	6,5%	4,3%
Non ci sono state modifiche nei progetti	20,0%	45,2%	37,0%
Difficoltà nel raggiungere i target	6,7%	0,0%	2,2%
Valori assoluti	15	31	46

*Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
Risposta multipla

Alla luce di tali considerazioni, sulla base delle dichiarazioni degli OI e dei RUP è emerso che **le modifiche intervenute nella pianificazione degli interventi hanno sostanzialmente prodotto alcune tipologie di esiti:**

- **Lo stralcio dei progetti** attraverso le diverse riprogrammazioni dei Piani Operativi, determinando la riduzione finanziaria complessiva degli importi degli interventi dell'Asse IV, come riportato dai referenti dei Comuni di Napoli e di Reggio Calabria;
- La **sostituzione degli interventi stralciati** con altri progetti già individuati in una fase precedente al PON e ritenuti realizzabili con maggiore facilità, come nel caso dei Comuni di Torino e Messina;
- **Lo spostamento delle operazioni su altre fonti di finanziamento**, ad esempio quelle del POC o risorse comunali, come segnalato dai Comuni di Bologna, di Palermo e di Cagliari;
- **La chiusura degli interventi ricollocando alcune attività sulla nuova programmazione**, come riportato dal Comune di Firenze, o su altre fonti di finanziamento, come nel Caso del Comune di Roma che ha ricollocato la finalizzazione di alcuni interventi sul POC.

6.5 I FATTORI CHE HANNO INCISO SULLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

Quali i fattori di ritardo nelle tempistiche di realizzazione? Quali le cause che hanno impedito/impediscono la realizzazione dei progetti e quali fattori, invece, sembrano determinarne il successo?

*Fra le principali motivazioni connesse ai ritardi nell'attuazione degli interventi si colloca, come rilevato nell'ambito delle interviste agli OI e ai RUP, l'assenza di un'adeguata analisi di fattibilità delle idee progettuali, così come **difficoltà di natura tecnico amministrative**: è il caso, ad esempio, dell'assenza di requisiti di ammissibilità, di difficoltà nell'espletamento delle procedure di gara, dell'emergere di criticità di natura tecnica relativamente agli immobili o agli spazi da riqualificare (soprattutto per l'Azione 4.1.1), così come quelle connesse alle aree oggetto di riqualificazione e/o alle politiche per l'abitare, come nel caso di Messina o di Bari.*

*Nel corso dell'attuazione degli interventi sono emersi, inoltre, ulteriori fattori che hanno causato **ostacoli nella realizzazione dei progetti**, quali imprevisti registrati in fase di cantiere (es. il rinvenimento di reperti archeologici per i Comuni di Bari e Bologna), fattori esogeni conseguenza del contesto di riferimento (soprattutto per l'Azione 4.2.1) e l'emergere di alcune problematiche, per i beneficiari, relative alle procedure legate alla compilazione delle checklist, alla rendicontazione e all'utilizzo del sistema informativo Delfi, ritenuto poco flessibile (in particolare per quanto attiene all'Azione 4.1.1).*

*Dal punto di vista dei **fattori che hanno determinato o rappresentato elementi successo** per gli interventi, sulla base delle analisi delle interviste agli OI si possono evidenziare esperienze positive nella realizzazione delle procedure di gara (es. Accordo Quadro del Comune di Genova o meccanismi di centralizzazione di Catania) e nell'inserimento di nuove fattispecie di intervento, come nel caso dell'acquisto di nuovi immobili realizzato dal Comune di Messina. Inoltre, nonostante alcune criticità, è stata ritenuta generalmente positiva la sperimentazione del PON dal punto di vista amministrativo, gestionale e procedurale, così come l'ampio livello di collaborazione realizzata fra OI e AdG del PON Metro.*

L'attuazione degli interventi si è discostata notevolmente dalla loro pianificazione iniziale a causa di molteplici fattori che, come evidenziato dalle analisi precedenti, hanno prodotto stralci o ritardi nella tempistica di realizzazione che hanno interessato 12 delle 14 città metropolitane. Dalle interviste realizzate presso gli OI è emerso che soltanto gli Organismi Intermedi di Venezia e di Genova hanno, infatti, rappresentato di non aver riscontrato fattori di criticità o di ritardo nelle tempistiche di realizzazione degli interventi, seppur abbiano rilevato che per gli interventi sull'edilizia abitativa si sia registrato in fase attuativa un lieve rallentamento che non ha, comunque, compromesso l'attuazione nei tempi previsti dai cronoprogrammi degli interventi.

Le ragioni dei ritardi nell'attuazione - e spesso, come rilevato in precedenza, anche degli stralci -, sono scaturite, alla luce di quanto rilevato dalle interviste agli OI e dall'indagine rivolta ai RUP, in più casi da un'iniziale **assenza di un'adeguata analisi di fattibilità delle idee progettuali** inserite nei

Piani operativi, anche attribuibile a ragioni di diversa natura: ad esempio, per le abitazioni di edilizia popolare di Milano si è rilevata da parte dell'OI una particolare urgenza dovuta al raggiungimento della premialità al 2018; nel caso di Reggio Calabria, è emersa la mancata proprietà comunale di alcuni immobili e la mancanza di idoneità statica; nel caso dell'intervento di Casa Vittoria di Roma è, invece, mancata una conoscenza approfondita dello stato del bene e della presenza di abusi edilizi. Alcuni fattori di ritardo **hanno caratterizzato soprattutto la fase di avvio della programmazione/progettazione generando** a cascata "colli di bottiglia" che hanno impattato significativamente sulla tempistica di realizzazione. I principali fattori di ritardo sono sostanzialmente riassumibili in quattro macro tipologie:

- **Assenza dei requisiti di ammissibilità** degli interventi individuati nei Piani operativi (es. mancata proprietà comunale degli immobili inizialmente individuati);
- **Criticità di natura tecnica e amministrativa dei beni oggetto di intervento**, quali l'assenza di idoneità statica delle opere oggetto di intervento; la presenza di abusi edilizi sulle opere oggetto di intervento; i tempi estremamente lunghi per l'acquisizione dei pareri da parte delle Autorità preposte (ambientali, genio civile, ASP, etc.); la necessità di bonifica dei siti in cui ricade l'intervento; difficoltà nell'applicazione del Codice degli Appalti (soprattutto per l'Azione 4.1.1, come registrato per il Comune di Firenze);
- **La difficoltà nell'espletamento delle procedure di gara** per gli appalti sino alla stipula dei contratti, attribuibile a procedure in alcuni casi giudicate troppo "complesse", e con una tempistica lunga anche legata ai previsti controlli spesso di competenza di diversi Uffici o Enti. Ad esempio, si può citare il caso di Napoli dove, dopo l'aggiudicazione della gara, prima della stipula del contratto in sede di controlli ex art 80 D.lgs. 50/2016 sono emersi problemi sulla certificazione antimafia. In altri casi sono emerse, invece, problematiche legate a DURC;
- **Criticità legate alle aree oggetto di riqualificazione e/o alle politiche per l'abitare**: è il caso, ad esempio, di alcuni immobili da riqualificare che erano occupati abusivamente e non era possibile operare in tali manufatti (come in alcuni interventi di Messina e di Bari), oppure di difficoltà legate al contesto sociale, come nel caso di Venezia dove il Comune aveva la proprietà soltanto di alcuni appartamenti situati all'interno degli stabili e ciò ha fatto sì che si verificassero difficoltà col vicinato. Nel caso di Reggio Calabria, un ulteriore fattore è rappresentato dalla difficoltà nell'aggiudicazione di una gara inerente alla realizzazione di interventi infrastrutturali per l'abitare in un'area fortemente degradata e ad alta intensità criminale: benché abbiano partecipato diversi operatori economici, all'atto della stipula del contratto, il RUP è riuscito ad aggiudicare, con un notevole dispendio di tempo, soltanto al sesto operatore economico inserito in graduatoria, avendo i precedenti rinunciato.

Nel corso dell'attuazione degli interventi sono emersi, inoltre, ulteriori fattori che hanno causato ostacoli nella realizzazione. Anche in questo caso, le analisi delle interviste ai rappresentanti degli OI restituiscono un quadro, confermato anche dai primi esiti delle interviste ai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione, così sintetizzabile:

- **imprevisti registratisi in fase di cantiere** quali il rinvenimento, nelle sedi oggetto di intervento, di reperti archeologici che ha causato il conseguente blocco dei cantieri da parte della Soprintendenza (es. nei Comune di Bari e Bologna), così come il rinvenimento di materiale inquinante;
- **fattori esogeni**, già richiamati in precedenza, quali: la pandemia da **Covid 19**, con il conseguente ritardo nell'esecuzione dei lavori; l'effetto spiazzamento dovuto ai **bonus edilizi e/o al PNRR** che ha comportato in alcuni casi gare andate deserte per la difficoltà a reperire gli operatori economici; l'incremento **dei prezzi delle materie prime** a causa del conflitto Russia/Ucraina e la conseguente necessità di rivedere i Quadri Economici dei progetti e di garantire la copertura finanziaria aggiuntiva (soprattutto per l'Azione 4.2.1);

↳ **la complessità, per i beneficiari, delle procedure** legate alla compilazione delle checklist, alla rendicontazione e all'utilizzo del sistema informativo Delfi, ritenuto poco flessibile (in particolare per quanto attiene all'Azione 4.1.1).

Infine, nonostante nel complesso la maggior parte degli interventi abbia subito ritardi e criticità, dall'indagine rivolta ai RUP si è rilevata una quota di referenti che hanno dichiarato che non si sono registrati fattori di ritardo od ostacoli sostanziali alla programmazione. Nel merito, come analizzato in precedenza, si ritiene che abbia influito il livello iniziale della programmazione e la capacità delle amministrazioni di procedere alla realizzazione di adeguati studi di fattibilità all'avvio del Programma, unitamente alle fattispecie nelle quali non si sono verificate criticità di natura tecnica o impatti derivanti dal contesto territoriale e programmatico di riferimento.

Tabella 6.4 - I fattori di ritardo nelle tempistiche di realizzazione segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi*

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Tempistiche relative all'avvio dei progetti o alle fasi di progettazione	38,9%	38,7%	38,8%
Difficoltà nell'applicazione del codice degli appalti	16,7%	6,5%	10,2%
Difficoltà connesse alla normativa di settore	5,6%	9,7%	8,2%
Complessità e dimensione delle operazioni	5,6%	9,7%	8,2%
Difficoltà connesse all'approvvigionamento dei materiali e della manodopera (guerra in ucraina e superbonus edilizi)	5,6%	3,2%	4,1%
Difficoltà nella fase di contrattualizzazione della ditta aggiudicataria che non ha voluto svolgere i lavori con necessità di indire una nuova gara o Fallimento ditta	0,0%	6,5%	4,1%
Problematiche connesse alla tipologia di progetti (es. ristrutturazioni, nuove edificazioni, ecc.)	27,8%	29,0%	28,6%
Pandemia da COVID	16,7%	0,0%	6,1%
Presenza di amianto e bonifica delle aree	0,0%	3,2%	2,0%
Allacciamenti fornitura elettrica	0,0%	3,2%	2,0%
Non si sono verificati ritardi	16,7%	41,9%	32,7%
Totale Casi	18	31	49

Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Risposta multipla

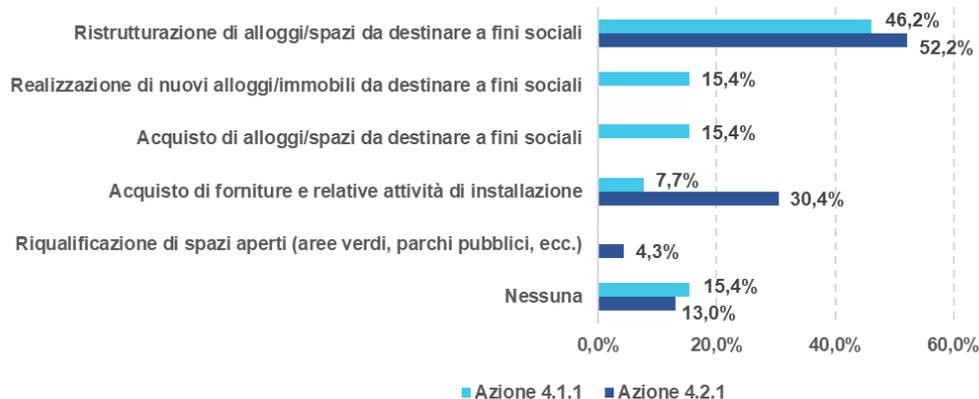
Grafico 6.8 - I fattori che hanno impedito/ostacolato la realizzazione dei progetti segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi*



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Risposta multipla

Nello specifico, gli interventi che hanno mostrato nel complesso le maggiori criticità, secondo quanto riportate dai RUP e dai funzionari coinvolti nell’attuazione degli interventi, sembrerebbero riguardare sia nel caso dell’Azione 4.1.1 sia dell’Azione 4.2.1 la ristrutturazione di alloggi e immobili da destinare a fini sociali, seguita, per l’Azione 4.2.1, dall’acquisto di forniture, materiali e relative attività di installazione. Meno difficoltà si sono registrate, invece, per quanto attiene all’acquisto e alla realizzazione di nuovi immobili e alla riqualificazione di spazi aperti.

Grafico 6.9 - Tipologie di interventi hanno mostrato le maggiori criticità segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell’attuazione degli interventi*



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Risposta multipla

Accanto ai fattori che hanno determinato i ritardi o che hanno ostacolato la realizzazione degli interventi inizialmente pianificati, ve ne sono stati altri che, viceversa, hanno determinato o rappresentato **elementi successo per gli interventi**. Anche in questo caso le analisi delle interviste agli OI restituiscono alcuni significativi risultati raggruppabili in tre macro-categorie:

- **fattori connessi alle procedure di gara**, per i quali in particolare si cita a titolo esemplificativo il caso di Genova: in riferimento agli interventi di riqualificazione degli immobili di ERP è stato previsto il ricorso a un **Accordo Quadro** in sostituzione delle singole procedure di gara che ha favorito la celerità delle operazioni, modello poi successivamente adottato anche dal Comune di Napoli; un altro caso è rappresentato invece da Catania che ha adottato la centralizzazione delle procedure di gara in seno all’Ufficio che funge da Organismo Intermedio;
- **la deroga che l’AdG del PON Metro è riuscita ad ottenere dalla Commissione Europea** con riferimento alla possibilità di intervenire non soltanto attraverso l’adeguamento delle strutture esistenti ma anche attraverso l’acquisto di nuove costruzioni da destinare alle politiche per l’abitare. È questo il caso di Messina dove si erano verificati ritardi per l’impossibilità di adeguare strutturalmente gli immobili di proprietà comunale già destinati ad ERP, a causa della loro occupazione abusiva;
- **complessità procedurali legate alla manualistica del Programma** che hanno rappresentato una difficoltà ma anche un’occasione di apprendimento, **migliorando la capacità di alcuni enti di gestire la complessità**, ottimizzare i flussi di lavoro e potenziare una macchina amministrativa che in passato era meno pronta alla gestione di questi interventi.

Alla luce delle diverse criticità attuative e dei fattori di successo/lezioni apprese rappresentati dagli OI, uno degli elementi maggiormente caratterizzanti le interviste, con riferimento **alla governance tra OI e AdG del PON Metro**, risulta essere stato, a parere di tutti gli intervistati, la piena collaborazione che si è instaurata tra OI e AdG del PON Metro. Nello specifico, gli intervistati ritengono di aver agito in un’ottica di co – azione con l’Agenzia per la Coesione nella misura in cui sono sempre stati dall’AdG: i) attenzionati e accompagnati nel pieno rispetto delle deleghe e della sussidiarietà che caratterizza il PON Metro; ii) supportati in tutte le fasi procedurali – comprese le numerose riprogrammazioni che

li hanno visti protagonisti; iii) coadiuvati, per il tramite di un rapporto costantemente paritetico, nella ricerca continua e costante di soluzioni tese a salvaguardare la spesa, anche attraverso i progetti pre – PON e, viepiù, a salvaguardare gli interventi in ritardo di attuazione o non attivati, principalmente attraverso il Programma Operativo Complementare (POC) del PON Metro 2014 – 2020.

7 UN'ANALISI DEL SISTEMA DEGLI INDICATORI

Il presente capitolo mira a restituire una descrizione degli **indicatori di output e di risultato previsti dalle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 del PON Metro** con un'attenzione alle principali modifiche che hanno subito nelle varie fasi di riprogrammazione precedentemente evidenziate e un'analisi delle performance di realizzazione e di risultato che tali indicatori hanno conseguito rispetto ai valori target al 2023. Si evidenzia, a riguardo, che i dati di monitoraggio analizzati si riferiscono alla situazione rilevata al 1° novembre 2023.

Un ulteriore step del processo di valutazione riguarda l'analisi di un gruppo di indicatori specifici ricavati dalle interviste realizzate ai rappresentanti degli Organismi Intermedi coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi nelle Città metropolitane.

Gli interventi sono efficienti (in termini di risultati conseguiti)? Cosa raccontano gli indicatori? Quali aspetti rilevanti non sono stati intercettati dagli indicatori?

In relazione all'Azione 4.1.1 sono stati considerati l'indicatore di output CO40 – che misura il numero di alloggi ripristinati destinati a famiglie in condizioni di disagio abitativo e l'indicatore di risultato IR19 che misura la quota di individui in condizioni di disagio abitativo, ovvero che vivono in condizioni di sovraffollamento o presso alloggi privi di servizi o insalubri, sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane.

L'analisi dell'indicatore “numero di alloggi ripristinati destinati a famiglie in condizioni di disagio abitativo” evidenzia un ampio superamento del target al 2023 da parte dei Comuni capoluogo delle regioni più sviluppate; un valore ancora fermo a 0 per la Città di Cagliari (unica rientrando nella categoria delle regioni in transizione) che, sulla base delle evidenze raccolte, dovrebbe comunque raggiungere il target a conclusione degli interventi. Viceversa, si evidenzia una performance realizzativa inferiore al target da parte delle regioni meno sviluppate.

In relazione all'indicatore di risultato, si evidenzia complessivamente una buona performance per le Città appartenenti sia alle regioni più sviluppate sia alle regioni meno sviluppate, mentre tale indicatore risulta in peggioramento nel caso di Cagliari.

In riferimento all'Azione 4.2.1, sono stati considerati l'indicatore di output IO17 – che misura la superficie recuperata non solo di immobili ma anche di spazi da adibire a servizi di valenza sociale e l'indicatore di risultato IR20a, che misura il numero di imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale ogni mille abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane.

I risultati delle analisi evidenziano in relazione all'indicatore di output una buona efficacia dei progetti finanziati, evidenziando un ampio superamento dei target previsti per i Comuni capoluogo delle Città metropolitane appartenenti alle categorie di regioni più sviluppate e meno sviluppate, mentre per il Comune di Cagliari il valore realizzato è ancora al di sotto del valore target.

Rispetto all'indicatore di risultato, l'analisi dei dati disponibili nel Rapporto di Attuazione Annuale 2021 mostra una performance di risultato fortemente influenzata dalla pandemia da Covid-19.

In esito alle analisi realizzate si evidenzia che gli indicatori adottati presentano alcuni limiti rispetto alla capacità di cogliere in maniera efficace la performance realizzativa da un lato e la capacità di raggiungimento dei risultati dall'altro: nel caso degli indicatori di output emerge la necessità di avere dati di monitoraggio degli interventi più esaustivi e dettagliati che presentino una disaggregazione per tipologia degli interventi attesi e realizzati e della tipologia di struttura o spazio, mentre la limitatezza degli indicatori di risultato scaturisce dal fatto che tali indicatori, per come erano stati definiti nella programmazione 2014-2020, forniscono una rappresentazione dell'evoluzione del contesto territoriale, più che il risultato prodotto sui destinatari direttamente coinvolti dagli interventi realizzati.

Nell'ambito del Servizio di Valutazione sono stati individuati 4 indicatori aggiuntivi che misurano alcune dimensioni non intercettate dagli Indicatori del programma. Attraverso le indagini di campo è

stato possibile quantificare tali indicatori per alcune Città. Ad esempio, i risultati evidenziano che Venezia è la Città con il maggior numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali (pari a 950), mentre Catania presenta il primato rispetto ai seguenti indicatori: numero di destinatari coinvolti anche in misure dell'Asse 3 - Servizi per l'inclusione sociale (480), numero di interventi che hanno previsto una riqualificazione energetica e/o ambientale (14) e numero di progetti che prevedono un mix funzionale (14). Tali indicatori aggiuntivi rappresentano un esercizio valutativo e andrebbero approfonditi rispetto alla tipologia specifica di interventi realizzati.

7.1 GLI INDICATORI DI OUTPUT E DI RISULTATO

Gli indicatori di output e di risultato adottati dal Programma nell'ambito delle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 in base agli indicatori previsti nell'Accordo di Partenariato hanno lo scopo di verificare il perseguimento degli obiettivi previsti, misurando nel primo caso la performance realizzativa del Programma e nel secondo caso la capacità di raggiungimento dei risultati. Come mostra la Tabella 7.1, nel caso dell'**Azione 4.1.1**, il cui obiettivo è la Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP - OS 4.1) tramite la realizzazione di opere pubbliche finalizzate alla creazione o recupero di alloggi da destinare alle suddette tipologie di target, il Programma ha individuato i seguenti indicatori: l'indicatore di output **CO40 "Sviluppo urbano: alloggi ripristinati"** e l'indicatore di risultato **IR19 "Percentuale di individui in condizioni di disagio abitativo sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane"**. Per l'**Azione 4.2.1**, finalizzata all'Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6 dell'AdP - OS 4.2) attraverso l'aumento del numero di immobili e spazi realizzati o recuperati e dedicati all'attivazione di nuovi servizi e attività a finalità sociale, gli indicatori di output e di risultato sono rispettivamente **IO17 "Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)"** e **IR20a "Imprese e Istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane"**.

Tabella 7.1 - Indicatori di output e di risultato

Indicatori	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1
Output	CO40 "Sviluppo urbano: alloggi ripristinati"	IO17 "Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)"
Risultato	IR19 "Percentuale di individui in condizioni di disagio abitativo sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane"	IR20a "Imprese e Istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane"

L'indicatore di output **CO40** misura il numero di alloggi ripristinati nell'ambito dell'**Azione 4.1.1** destinati a famiglie in condizioni di disagio abitativo. Per il calcolo del valore target al 2023 sono state effettuate stime basate su un costo standard per alloggio differenziato per categoria di regione ottenuto a partire dall'analisi dei parametri utilizzati dal modello CO2MPARE in riferimento all'Italia, in particolare facendo riferimento al parametro relativo a "Cost of refurbishment - No impact on energy/Group housing", adattando poi tali parametri alle caratteristiche specifiche delle progettualità proposte dalle Città⁴¹.

A seguito delle varie riprogrammazioni a cui è stato sottoposto il Programma e, in particolar modo, l'Asse 4, il valore target complessivo ha subito delle rimodulazioni riducendosi da un totale di **2.255 unità abitative ripristinate nella prima versione del PON Metro ad un totale di 842 unità nell'ultima versione**. Rispetto alle categorie di regioni, il target maggiore è previsto per i Comuni

⁴¹ Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

capoluogo delle Città metropolitane appartenenti alle regioni più sviluppate, con un valore pari a 430 alloggi, seguiti dai Comuni delle regioni meno sviluppate (380) e in transizione (32).

Analizzando gli ultimi dati di monitoraggio disponibili relativi al 1 novembre 2023 **risulta un ampio superamento del target al 2023 da parte dei Comuni capoluogo delle regioni più sviluppate**, con un valore pari a 549 (circa il 127%), e una **performance realizzativa ancora inferiore al target da parte delle regioni meno sviluppate**, pari a circa il 54%. Valore ancora fermo a 0 si rileva, al contrario, per la categoria delle **regioni in transizione** la quale tuttavia comprende unicamente il Comune capoluogo di **Cagliari e che, in ogni caso, dovrebbe raggiungere il target a conclusione degli interventi**. Si tratta, in ogni caso, di valori che si discostano sostanzialmente dai valori target previsti nella fase iniziale della programmazione.

Tabella 7.2 - Performance dell'indicatore di output dell'Azione 4.1.1

Indicatore di output	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore target 2023	Valore realizzato al 01.11.2023	Performance realizzativa (v. %)
CO40 "Sviluppo urbano: alloggi ripristinati"	Unità abitative	Meno sviluppate	380	206	54,2
		In transizione	32	0	0,0
		Più sviluppate	430	549	127,7

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 01.11.2023)

L'indicatore di output IO17 dell'Azione 4.2.1, il cui scopo è quello di **misurare la superficie recuperata non solo di immobili ma anche di spazi da adibire a servizi di valenza sociale** (impianti sportivi, spazi aperti, ecc.), è stato inserito nel Programma solamente a seguito della riprogrammazione che ha portato all'approvazione della versione 5.0 con Decisione della Commissione Europea C(2020)2019 del 01/04/2020, andando progressivamente a sostituire gli indicatori precedentemente selezionati per l'Azione 4.2.1: infatti, nella prima versione l'indicatore di output previsto era il CO39 "Sviluppo urbano: Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati nelle aree urbane", a cui era stato aggiunto l'indicatore IO16 "Numero di partecipanti che hanno beneficiato delle attività" nella successiva versione 2.1, poi modificato in IO16a "Numero di persone coinvolte nelle attività". Ulteriori modifiche hanno riguardato il target previsto per lo stesso indicatore IO17, passando da un valore totale di circa 48.700 metri quadrati di superficie oggetto di intervento nella versione 5.0 a circa 130.400 metri quadrati nell'ultima versione.

Inizialmente, il calcolo dei valori target al 2023 era stato effettuato prendendo in considerazione, per ciascuna categoria di regioni, il costo standard per alloggio riferito al parametro "Cost of refurbishment - No impact on energy/Group housing" del modello CO2MPARE. Tuttavia, a seguito dell'inserimento delle operazioni su spazi aperti tale parametro è stato quantificato sulla base dei progetti messi in campo⁴².

Come mostra la seguente tabella, dal punto di vista della **performance realizzativa i target previsti per i Comuni capoluogo delle Città metropolitane appartenenti alle categorie di regioni più sviluppate e meno sviluppate risultano ampiamente superati** al 1 novembre 2023 con un indice pari rispettivamente al 131% e al 150%, mentre **per il Comune di Cagliari (regioni in transizione) il valore realizzato è a circa il 71% del valore target**, evidenziando nel complesso una buona efficacia dei progetti finanziati a valere sull'Azione 4.2.1.

⁴² Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

Tabella 7.3 - Performance dell'indicatore di output dell'Azione 4.2.1

Indicatore di output	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore target 2023	Valore realizzato al 01.11.2023	Performance realizzativa (v. %)
IO17 "Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)"	Metri quadri	Meno sviluppate	106.400,00	160.496,00	150,8
		In transizione	9.450,00	6.750,00	71,4
		Più sviluppate	14.551,00	19.093,01	131,2

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 01.11.2023)

L'indicatore di risultato IR19 dell'Azione 4.1.1 rileva la **quota di individui in condizioni di disagio abitativo**, ovvero che vivono in condizioni di sovraffollamento o presso alloggi privi di servizi o insalubri, sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane.

Per il calcolo del suo valore di base (2011), per ciascuna categoria di regioni, il Programma aveva inizialmente elaborato l'indicatore Istat sulla grave deprivazione materiale rilevato nell'ambito dell'indagine EU-SILC e disponibile unicamente a livello regionale, riproporzionandolo in base alla popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane, valore a cui è stata applicata successivamente una riduzione del 10% al fine di determinare il target al 2023⁴³ (Tabella 7.4). In seguito, come evidenziato sia nella Relazione di attuazione annuale del 2020 sia nella nota esplicativa sulla "definizione e stima degli indicatori statistici territoriali per le esigenze di misurazione del PON città metropolitane 2014-2020" redatta dal PON Metro e da Istat il 15 aprile 2021, l'indicatore in questione è stato ricalcolato per motivi di affidabilità e accuratezza statistica attraverso la stima sperimentale Small Area Estimation (SAE) in relazione soltanto al sovraffollamento abitativo, poiché la componente strutturale dell'indicatore è risultata essere troppo instabile nel tempo.

Tuttavia, dato il carattere sperimentale di questa metodologia non è ancora possibile disporre di una serie storica che consenta di analizzare la dinamica dell'indicatore di risultato dell'Azione dal 2011 ad oggi, sicché per fornire un quadro di quanto avvenuto si è "riprodotta" la metodologia applicata dal PON Metro inizialmente proiettando i dati al 2021⁴⁴.

Osservando il valore al 2021 dell'indicatore di risultato per ciascuna categoria di regioni è quindi possibile verificare come **i Comuni capoluogo appartenenti sia alle regioni più sviluppate sia alle regioni meno sviluppate abbiano conseguito in media una buona performance di risultato**, essendo riusciti a ridurre durante il periodo di programmazione la percentuale di individui con disagio abitativo al di sotto del valore obiettivo posto per il 2023. Tuttavia, **tale indicatore è in peggioramento nel caso di Cagliari – unico Comune facente parte della categoria delle regioni in transizione e quindi in parte legato all'effetto statistico della circoscritta dimensione demografica** –, passando da circa il 4,1% nel 2011 a quasi il 6% nel 2021.

⁴³ Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

⁴⁴ Nel dettaglio, dopo aver riproporzionato in base alla popolazione dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane i dati relativi al numero di individui che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali per ognuna delle regioni che comprendono le 14 Città metropolitane, si è proceduto a calcolare l'indicatore di risultato per ciascun Comune rapportando tali valori alla popolazione comunale per poi successivamente ricavare, tramite media, i valori dell'indicatore per categoria di regioni. In tal modo, come evidenzia il confronto tra i valori di base al 2011 calcolati dal PON Metro e quelli ricavati nell'ambito del Servizio di valutazione, si è ottenuto un indicatore pressoché identico, confermando la correttezza della metodologia utilizzata.

Tabella 7.4 - Performance dell'indicatore di risultato dell'Azione 4.1.1

Indicatore di risultato	Unità di misura	Categoria di regioni	PON Metro		Metodologia Servizio di valutazione	
			Valore base 2011	Valore target 2023	Valore base 2011	Valore 2021
IR19 "Percentuale di individui in condizioni di disagio abitativo sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane"	%	Meno sviluppate	12,15	10,93	12,54	6,38
		In transizione	3,75	3,37	4,12	5,93
		Più sviluppate	8,87	7,99	8,75	6,65

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nel caso dell'Azione 4.2.1, l'**indicatore di risultato IR20a** misura il **numero di imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale** ogni mille abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane. Come precedentemente osservato, l'indicatore originariamente definito dall'Accordo di Partenariato era l'indicatore IR20 – Istituzioni non profit che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale sul totale degli abitanti dei quartieri serviti dalle azioni, il quale è stato aggiornato nell'attuale indicatore IR20a a seguito della riprogrammazione che ha portato all'approvazione della versione 2.1 del PON Metro al fine di fornire un quadro più ampio dell'insieme delle attività non profit che sono presenti a livello comunale. Va tuttavia evidenziato che **l'indicatore presenta ancora un debole collegamento con gli interventi realizzati, non essendo in grado di fornire un quadro coerente con quanto realizzato nell'ambito dell'Azione.**

Dal punto di vista metodologico, per il calcolo del valore di base al 2011 per ciascuna categoria di regioni il PON ha effettuato la media dei valori per mille abitanti delle istituzioni non profit provenienti dal Censimento Istat delle istituzioni non profit 2011 e relativi ai Comuni capoluogo appartenenti a tali categorie, da cui poi sono stati individuati i valori target al 2023 ipotizzando una crescita pari al 10% in ciascuna delle tre aree.

Dall'analisi dei dati disponibili nel Rapporto di Attuazione Annuale 2021 emerge una **performance di risultato fortemente influenzata dalla pandemia da Covid-19**, come mostra la seguente tabella: l'indicatore di ciascuna categoria di regioni ha, infatti, avuto un andamento crescente arrivando a superare i valori target tra il 2019 e il 2020, per poi subire una contrazione nel 2021 che ha portato i Comuni capoluogo appartenenti alle regioni più sviluppate e in transizione a tornare a un livello inferiore. Di conseguenza, alla luce della fine dell'emergenza pandemica e della successiva ripresa delle attività economiche è lecito ipotizzare che nel corso del 2022 e del 2023 tale indicatore abbia recuperato quanto perso riavvicinandosi ai valori target.

Tabella 7.5 - Performance dell'indicatore di risultato dell'Azione 4.2.1

Indicatore di risultato	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore base 2011	Valore target 2023	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
IR20a "Imprese e Istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane"	UL per mille abitanti	Meno sviluppate	4,40	4,80	5,14	5,56	4,81
		In transizione	9,70	10,70	11,16	12,34	10,39
		Più sviluppate	6,60	7,20	7,15	7,55	5,59

Fonte: Elaborazione su dati Rapporto Annuale di Attuazione 2021

Sia gli indicatori di output sia quelli di risultato presentano, tuttavia, dei **limiti nella capacità di cogliere in maniera efficace la performance realizzativa da un lato e la capacità di raggiungimento dei risultati dall'altro**. Come è stato già evidenziato, l'adozione dei suddetti indicatori è avvenuta sulla base degli indicatori previsti nell'Accordo di Partenariato, non permettendo di conseguenza la

possibilità di selezionare indicatori più attinenti alle Azioni a cui si riferiscono. Nell'ambito del Servizio di Valutazione sono stati individuati 4 indicatori aggiuntivi che misurano alcune dimensioni non intercettate dagli Indicatori del programma. Attraverso le indagini di campo è stato possibile quantificare tali indicatori per alcune Città, come descritto nel paragrafo successivo.

Le carenze rispetto agli indicatori di output CO40 e IO17 sono rappresentate dalla mancanza di dettaglio dei dati di monitoraggio alla base degli indicatori stessi. Emerge, dunque, la necessità di poter disporre di dati maggiormente dettagliati che presentino le specifiche sulla tipologia degli interventi attesi e realizzati (a titolo di esempio, per l'Azione 4.1.1: nuove edificazioni, ristrutturazioni, etc.) e sulla tipologia di struttura o di spazio (per l'Azione 4.1.1: alloggi con finalità abitativa, alloggi per donne vittime di violenza, alloggi per anziani etc.; per l'Azione 4.2.1: spazi sociali e culturali, impianti sportivi, parchi, etc.). Anche gli indicatori di risultato IR19 e IR20a presentano una limitata efficacia nella misurazione della reale performance di risultato degli interventi, legata al fatto che tali indicatori sono perlopiù di contesto: disponendo di risorse limitate, risulta complicato determinare in modo preciso il ruolo che il PON ha avuto nell'influenzare tali indicatori, su cui in realtà possono agire anche altre variabili e altri Fondi, mentre risulterebbe più efficace fare emergere il dato sui destinatari finali degli interventi realizzati, con un'indicazione sulla loro tipologia (a titolo di esempio, per l'Azione 4.1.1: soggetti con fragilità sociali e condizioni di disagio abitativo, soggetti aventi diritto ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti con disabilità fisiche e intellettive, donne in situazioni di grave esclusione sociale o vittime di violenza, etc.; per l'Azione 4.2.1: soggetti svantaggiati con alto rischio di esclusione sociale, soggetti a rischio devianza, etc.).

7.2 ULTERIORI INDICATORI SPECIFICI

Ulteriori elementi valutativi relativamente ad alcuni indicatori specifici possono essere tratti dai risultati delle interviste con i rappresentanti degli OI. Gli indicatori analizzati sono i seguenti:

- **Numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali** (Azione 4.1.1);
- **Numero di destinatari coinvolti anche in misure dell'Asse 3 Servizi per l'inclusione sociale** (Azione 4.1.1);
- **Numero di interventi che hanno previsto una riqualificazione energetica e/o ambientale** (Azioni 4.1.1 e 4.2.1);
- **Numero di progetti che prevedono un mix funzionale** (es. integrazione con servizi, disponibilità di aree verdi adiacenti, accessibilità/prossimità con mezzi di trasporto, ecc.) (Azione 4.2.1).

Gli indicatori considerati comprendono, quindi, anche un indicatore ambientale⁴⁵.

Figura 7.1 - Numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali (Azione 4.1.1)



Figura 7.2 - Numero di destinatari coinvolti anche in misure dell'Asse 3 Servizi per l'inclusione sociale (Azione 4.1.1)



Fonte: Indagine diretta rivolta agli OI

⁴⁵ Si precisa che il dato non è stato fornito da tutte le città metropolitane.

Rispetto all'indicatore che misura il **numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali finanziati a valere dell'Azione 4.1.1**, attraverso le interviste sono state ottenute informazioni relativamente a 8 dei 14 Comuni capoluogo da cui si evidenzia una maggiore efficacia da parte dei Comuni di Venezia e Palermo nel raggiungere un'ampia platea di destinatari con rispettivamente 950 e 783 persone ospitate; efficacia che è giustificata, nel caso di Venezia, dal considerevole numero di progetti realizzati, pari a 21. Emerge altresì una buona capacità di raggiungimento dei target di utenza anche per i Comuni di Messina (480), Catania (480) e Napoli (415), mentre si attestano su livelli inferiori Genova, Firenze e Torino.

Un'indicazione quantitativa sul livello di **sinergia tra i progetti dell'Azione 4.1.1 e quelli dell'Asse 3** del PON Metro afferenti al FSE, elemento che era richiesto come criterio di ammissibilità in fase di presentazione delle progettualità, può essere ricavata **dall'indicatore relativo al numero di destinatari coinvolti anche in misure dell'Asse 3** (Figura 7.2). Dalle interviste è infatti emerso che nei Comuni di Catania e Firenze la totalità dei destinatari degli interventi attivati nell'ambito dell'Azione 4.1.1, ovvero rispettivamente 480 e 204, sono individui coinvolti anche nelle misure dell'Asse 3 del PON Metro afferenti al FSE, pertanto evidenziando un'elevata sinergia con tale Asse.

Sinergia che è osservabile, sebbene in misura minore, nei progetti realizzati dai Comuni di Messina (con 400 dei destinatari coinvolti anche nell'Asse 3, pari all'83% del totale), Genova (30%), Palermo (11%) e Napoli (10%).

Infine, attraverso l'**indicatore ambientale "Numero di interventi che hanno previsto una riqualificazione energetica e/o ambientale (Azioni 4.1.1 e 4.2.1)"** e l'**indicatore "Numero di progetti che prevedono un mix funzionale** (es. integrazione con servizi, disponibilità di aree verdi adiacenti, accessibilità/prossimità con mezzi di trasporto, ecc.) (Azione 4.2.1)" è possibile fornire qualche elemento valutativo relativamente alla capacità dei progetti finanziati di soddisfare il criterio di valutazione richiesto in fase di selezione delle proposte "Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (energia, accessibilità, spazi naturali, etc.) delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati".

Come mostra la Figura 7.3, degli 11 Comuni che hanno fornito una risposta al quesito relativo all'indicatore in sede di intervista ben 9 hanno previsto almeno due interventi con riqualificazioni energetiche e/o ambientali, con Catania che si posiziona in prima posizione avendo attivato 14 progetti con annessa riqualificazione, mentre i Comuni di Napoli e Venezia non ne hanno previsti.

Rispetto al secondo indicatore, i Comuni che hanno segnalato l'attuazione di almeno un intervento che preveda un mix funzionale sono 7, di cui Catania si riconferma il Comune con il maggiore numero di interventi (Figura 7.4).

Figura 7.3 - Numero di interventi che hanno previsto una riqualificazione energetica e/o ambientale (Azioni 4.1.1 e 4.2.1)



Figura 7.4 - Numero di progetti che prevedono un mix funzionale (es. integrazione con servizi, disponibilità di aree verdi adiacenti, accessibilità/prossimità con mezzi di trasporto, ecc.) (Azione 4.2.1)



Fonte: Indagine diretta rivolta agli OI

Gli interventi sono efficaci e sostenibili da un punto di vista sociale e finanziario?

*Sebbene i risultati delle analisi valutative condotte consentano di evidenziare alcuni aspetti riguardanti la sostenibilità finanziaria degli interventi realizzati e gli effetti sociali prodotti è, tuttavia, opportuno evidenziare che **nell'attuale stato di attuazione del Programma, in cui molti interventi non sono ancora stati conclusi, possono essere tratte soltanto alcune prime indicazioni in merito ai cambiamenti osservati, alla loro dimensione e soprattutto alla loro permanenza nel tempo futuro.***

Il Programma ha certamente fornito un contributo al miglioramento della condizione abitativa di alcuni nuclei familiari in condizione di disagio abitativo e sociale. In alcuni casi, il contributo al contrasto al disagio abitativo è stato minimo, in altri, più significativo, come nel caso di Venezia. Si evidenzia, inoltre, che il PON Metro ha agito in un contesto in cui, nel tempo, a causa della fine dei grandi programmi di edilizia residenziale pubblica, si è verificata una contrazione del patrimonio pubblico utilizzabile e una riduzione delle risorse a essi destinate e al contempo un aumento del fabbisogno, dovuto anche all'incremento delle persone in condizioni di povertà o di "nuove povertà". In merito all'efficacia, in linea generale, si rileva che gli interventi hanno avuto una ricaduta positiva sul miglioramento delle condizioni dei gruppi target coinvolti pur riuscendo a coprire con il finanziamento disponibile soltanto una ridotta platea dei potenziali destinatari.

*A fronte di una diffusa consapevolezza da parte degli Ol della necessità di garantire il sostenimento dei costi operativi gestionali degli immobili, delle strutture e delle aree riqualificate, si rileva che **in molte Città non vi è ancora una chiara pianificazione delle fonti e delle modalità di reperimento e/o acquisizione delle risorse necessarie a garantire la sostenibilità degli interventi di edilizia residenziale finanziati nel medio periodo**, sebbene, in linea generale, da parte delle Amministrazioni delle 14 Città metropolitane vi sia una **diffusa e favorevole predisposizione a sostenere tali costi**, quali ad esempio quelli legati alla gestione e manutenzione in forma diretta (anche per il tramite di Agenzie o Enti in house) o attraverso partenariati pubblico-privato e affidi a Enti del Terzo settore.*

Nella maggior parte dei casi la manutenzione ordinaria, e in alcuni casi anche gestionale, degli interventi finanziati sarà garantita con fondi comunali attraverso le risorse ordinarie che per gli interventi riguardanti gli alloggi/appartamenti ad utilizzo temporaneo e gli spazi polivalenti saranno integrati da risorse comunitarie e gestiti in collaborazione con Enti del Terzo settore. In generale, in relazione agli interventi sia di edilizia residenziale sia di transizione e inclusione abitativa **si conferma l'insufficienza dei finanziamenti strutturali o ordinari rispetto al fabbisogno e la necessità di sostenere gli interventi con misure diverse** (contributi europei, fondi ministeriali e regionali, risorse comunali, risorse private) gestite da più attori del settore pubblico, del privato o del Terzo settore (Agenzie in house, enti del Terzo settore, ecc..) che, tuttavia, rappresentano forme di finanziamento non prevedibili con certezza, non assicurano la continuità e hanno precisi vincoli di target di beneficiari/destinatari. In tale contesto, dunque, **il PON METRO 2014-2020 ha fornito un contributo dal punto di vista della realizzazione delle infrastrutture, mentre gli effetti concreti che si produrranno in termini di sostenibilità sembrano essere ancora incerti.**

*I risultati dell'analisi evidenziano che l'individuazione delle risorse necessarie a garantire la sostenibilità delle infrastrutture realizzate non può essere per la loro natura lasciata alla sola programmazione dei fondi europei. Si tratta non solo di **rafforzare le competenze delle Amministrazioni**, al fine di renderli in grado di partecipare alle opportunità che possono provenire da altre forme alternative di finanziamento, ma anche, e soprattutto, di **trovare risorse stabili a valere su risorse regionali/nazionali in grado di dare garanzia a copertura delle spese connesse alla manutenzione e gestione delle infrastrutture e di continuità per i servizi connessi**, a fronte di una domanda che molto spesso non è in condizione di sostenerne i costi.*

Al fine di determinare l'efficacia degli interventi finanziati a valere dell'Azione 4.1.1 nel rispondere ai fabbisogni abitativi dei cittadini delle aree di riferimento sono stati analizzati gli interventi attesi e/o realizzati nell'ambito del PON Metro ricavati dall'indicatore di output CO40 "Sviluppo urbano: alloggi ripristinati" per singolo Comune capoluogo in relazione ai dati sul patrimonio complessivo di edilizia residenziale pubblica e sulle domande di assegnazione degli alloggi ERP provenienti dagli ultimi rapporti disponibili sulla condizione abitativa.

Prima di procedere a illustrare i risultati dell'analisi condotta, è necessario evidenziare che in molte della 14 città metropolitane beneficiarie dei finanziamenti del PON Metro si è rilevata una carenza e frammentarietà di informazioni sul patrimonio abitativo pubblico e sul fabbisogno dei cittadini in condizioni di disagio abitativo. L'analisi di seguito presentata rappresenta un esercizio di analisi che, sebbene limitato ai soli Comuni di Bologna, Firenze, Milano, Torino e Venezia per i quali si dispone di informazioni aggiornate e attendibili, consente di ricavare alcune indicazioni valutative connesse agli interventi finanziati dal PON ma anche, in generale, alla programmazione di azioni di contrasto al disagio abitativo.

Di seguito sono evidenziati i principali dati relativi ai quattro Comuni presi in considerazione (Tabella 8.1):

- Al 31 dicembre 2021 nel Comune di **Bologna** erano presenti 11.651 alloggi a destinazione Edilizia Residenziale Pubblica del Comune⁴⁶, inclusi gli alloggi già occupati e quelli disponibili o indisponibili perché in manutenzione o per altre ragioni, pari a circa il 21% del patrimonio di tutti i Comuni della Regione Emilia-Romagna. Delle 6.331 domande ricevute ai fini dell'assegnazione degli alloggi ERP a seguito del bando pubblicato nel 2020 (rivolto ai cittadini in possesso dei requisiti di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica previsti dalla Legge Regionale 8 agosto 2001 n. 24 e s.m.i) ne sono state ammesse in graduatoria 5.060. Se si confronta tale dato a quello del resto della Regione, le domande ammesse nel Comune di Bologna ammontavano al 18,5% delle domande del resto dei Comuni, evidenziando un elevato fabbisogno nel Comune capoluogo di Regione. In totale, nel 2021 a Bologna le assegnazioni di alloggi sono state pari a 402, lasciando un fabbisogno insoddisfatto pari a 4.590 domande.
- Il patrimonio ERP del LODE⁴⁷ di **Firenze** ammontava a 12.815 alloggi nel 2021, circa il 26% di tutto il patrimonio pubblico toscano⁴⁸. Le domande di alloggi presentate nel corso del 2021 sono state 3.833, di cui quasi il 90% (3.418) sono state ammesse in graduatoria e 216 hanno infine ricevuto un'assegnazione. Anche in questo caso la maggior parte del fabbisogno è concentrato nell'area metropolitana del Comune capoluogo di Regione, con una percentuale di domande ammesse pari a circa il 21% del totale delle domande ammesse in tutta la Regione Toscana.
- Le unità abitative presenti nell'area metropolitana di **Milano** al 30 giugno 2023 risultano pari a 88.241 rappresentando il 54,7% del patrimonio lombardo, di cui 53.724 unità abitative di proprietà ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale) e 34.517 di proprietà comunale⁴⁹. Se si considera l'ambito territoriale di Milano, la percentuale scende al 36,5%, per un totale di 58.986 alloggi. Relativamente alle domande di alloggi ERP, nel 2022 solo nell'ambito di Milano sono state trasmesse 36.946 domande, pari a circa il 56% del totale regionale, e sono stati assegnati alloggi solamente per 1.297 domande.

⁴⁶ Si veda Rapporto "Analisi delle domande e delle assegnazioni ERP 2021 in Emilia-Romagna - Indagine 2021" pubblicato dall'Osservatorio regionale del sistema abitativo.

⁴⁷ Il LODE (Livello ottimale di esercizio) di Firenze è un'associazione di 30 Comuni della Città metropolitana di Firenze che svolge funzioni attinenti al recupero, alla manutenzione ed alla gestione amministrativa del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica.

⁴⁸ Si veda "Abitare in Toscana 2022 – Undicesimo rapporto sulla condizione abitativa", Regione Toscana e Osservatorio Sociale Regionale.

⁴⁹ Si veda il "Rapporto annuale al consiglio regionale - anno 2022 (ai sensi dell'art. 46 – clausola valutativa, comma 2 della Legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 - Disciplina regionale dei servizi abitativi)".

- Nel Comune di **Torino** nel 2022 erano presenti 17.435 alloggi di edilizia residenziale pubblica⁵⁰ mentre le domande di alloggi presentate a seguito del bando generale n. 7 indetto il 19 febbraio 2018 erano pari a 6.761, di cui 1.052 domande sono state ammesse in graduatoria e 187 hanno ricevuto un’assegnazione.
- Il patrimonio ERP comunale del Comune di **Venezia** è costituito da 2.241 alloggi (dati a maggio 2023)⁵¹, mentre il totale delle domande ammesse in graduatoria per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a seguito dell’ultimo bando del 2022 ammonta a 2.148.

Tabella 8.1 – Domanda e offerta di edilizia residenziale pubblica dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane

Comuni capoluogo	Patrimonio ERP	Domande ammesse (in graduatoria)	Assegnazioni	Fabbisogno insoddisfatto	Alloggi ripristinati (indicatore CO40 - PON Metro)
Bologna	11.651	5.060	402	4.590	74
Firenze (LODE)	12.815	3.418	216	3.202	91
Milano (ambito territoriale)	58.986	36.946	1.297	35.649	221
Torino	17.435	1.052	187	865	50
Venezia	2.241	2.148	-	2.148	299

Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e dati tratti da: Osservatorio regionale del sistema abitativo della Regione Emilia Romagna; Regione Toscana e Osservatorio Sociale Regionale, Regione Lombardia; “Osservatorio Condizione Abitativa; Città di Torino; Osservatorio civico sulla casa e la residenza – Insula spa.

Per determinare **l’efficacia degli interventi finanziati a valere dell’Azione 4.1.1 rispetto al fabbisogno dei territori** sono stati misurati **due indicatori**: il primo, definito **“interventi su patrimonio ERP”**, pone in rapporto il numero di interventi attesi e/o realizzati finanziati dal PON e il patrimonio totale di edilizia residenziale pubblica dei diversi Comuni presi in considerazione; il secondo indicatore **“interventi su fabbisogno insoddisfatto”** misura il rapporto tra gli interventi finanziati e il fabbisogno insoddisfatto, per ciascun Comune (Tabella 8.2). Dal punto di vista del patrimonio, gli interventi di ripristino finanziati dal PON non raggiungono l’1% del totale degli alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nei Comuni di Bologna, Firenze, Milano e Torino, mentre se si osserva il rapporto tra gli interventi e il fabbisogno insoddisfatto relativo agli ultimi bandi pubblicati per l’assegnazione di alloggi ERP emerge una situazione più positiva a Torino e a Firenze, sebbene tali valori non superino rispettivamente il 6% e il 3%.

Nel complesso, rispetto alle 5 Città considerate nell’analisi, si evidenzia che, a fronte dell’ampia quota di fabbisogno abitativo ancora insoddisfatto, il Programma ha certamente fornito un contributo al miglioramento della condizione abitativa di alcuni nuclei familiari in condizione di disagio abitativo e sociale. In alcuni casi il contributo è stato minimo, in altri, come nel caso di Venezia, significativo: laddove i due indicatori considerati si attestano rispettivamente al 13,3% e al 13,9%, si evidenzia, dunque, una buona efficacia degli interventi rispetto al patrimonio ERP comunale e al fabbisogno di alloggi. (Tabella 8.2).

Moltiplicando il fabbisogno insoddisfatto per il costo di realizzazione di nuove abitazioni di edilizia residenziale pubblica⁵², è possibile ottenere una stima del fabbisogno finanziario necessario per poter fornire un alloggio ERP a tutti coloro che sono in graduatoria: come si può osservare dalla Tabella 8.3 (Box 1), soltanto per l’ambito territoriale di Milano sarebbero necessari circa 3,7 miliardi di euro per il soddisfacimento dei bisogni abitativi delle persone rimaste in graduatoria, valore che raggiunge i 4,8 miliardi se si sommano i restanti Comuni di Bologna, Firenze, Torino e Venezia e che mette in evidenza

⁵⁰Si veda il Rapporto “Osservatorio Condizione Abitativa: XIX Rapporto – anno 2022”.

⁵¹ Si veda “Osservatorio civico sulla casa e la residenza e da Insula spa”.

⁵² Per una descrizione puntuale della metodologia di calcolo del costo di realizzazione delle abitazioni ERP si veda il BOX 1.

un'enorme distanza rispetto al costo delle operazioni finanziate dal PON Metro nell'ambito dell'Azione 4.1.1, pari a 72,5 milioni di euro⁵³.

Tabella 8.2 – Indicatori sul fabbisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica

Comuni capoluogo	Interventi su patrimonio ERP (v.%)	Interventi su fabbisogno insoddisfatto (v.%)	Fabbisogno finanziario (in euro)
Bologna	0,6	1,6	473.688.000
Firenze (LODE)	0,7	2,8	358.111.680
Milano (ambito territoriale)	0,4	0,6	3.678.976.800
Torino	0,3	5,8	76.085.400
Venezia	13,3	13,9	221.673.600
Totale			4.808.535.480

Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA su dati di monitoraggio (al 01.11.2023) e dati tratti da: Osservatorio regionale del sistema abitativo della Regione Emilia Romagna; Regione Toscana e Osservatorio Sociale Regionale, Regione Lombardia; "Osservatorio Condizione Abitativa; Città di Torino; Osservatorio civico sulla casa e la residenza – Insula spa.

BOX 1: Massimali di costo per realizzazione di nuove costruzioni di Edilizia Residenziale Pubblica

Come mostra la seguente tabella, per determinare il costo totale di realizzazione di nuove abitazioni di edilizia residenziale pubblica – dato dal prodotto della superficie media e del costo al metro quadrato – necessario a ricavare il fabbisogno finanziario per ciascun Comune, da un lato si è ipotizzato una superficie media degli alloggi residenziali pubblici pari a 60 metri quadrati e dall'altro sono stati presi in considerazione i dati relativi al costo totale dell'intervento di nuove costruzioni (C.T.N.) di edilizia residenziale pubblica al metro quadrato provenienti dal rapporto di luglio 2023 "Massimali di costo per interventi di edilizia residenziale pubblica – Rassegna delle normative regionali" pubblicato dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili, dove sono raccolte le informazioni per 11 Regioni⁵⁴. Di conseguenza, per i Comuni di Firenze e Torino⁵⁵ sono stati applicati i rispettivi C.T.N. regionali, mentre per i Comuni di Bologna, Milano e Venezia, non essendo presenti i valori delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e del Veneto, è stato preso il valore medio applicato sul C.T.N. di tutte le 11 Regioni.

Tabella 8.3 – Massimali di costo per realizzazione di nuove costruzioni di Edilizia Residenziale Pubblica

Comune capoluogo	Costo al metro quadrato (in euro)	Superficie media (in metri quadrati)	Costo totale (in euro)
Bologna	1.720	60	103.200
Firenze (LODE)	1.864	60	111.840
Milano (ambito territoriale)	1.720	60	103.200
Torino	1.466	60	87.960
Venezia	1.720	60	103.200

⁵³ Dati di monitoraggio al 1.11.2023.

⁵⁴ Le 11 Regioni sono: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria.

⁵⁵ Nel caso di Torino, il costo al metro quadrato per la realizzazione di abitazioni di edilizia residenziale pubblica risulta inferiore rispetto agli altri Comuni poiché l'ultimo aggiornamento risale alla Determinazione dirigenziale n. 203 del 4/3/2019, di conseguenza non tiene in considerazione gli aumenti di prezzo che si sono verificati negli ultimi anni.

In conclusione, questo esercizio di analisi, sebbene ristretto a soli 5 Comuni capoluogo di Città metropolitane, permette di mettere in evidenza da un lato alcune criticità generali relative al disagio abitativo nei diversi territori italiani, dall'altro il contributo fornito dagli interventi finanziati **dall'Azione 4.1.1** del PON Metro.

- La **forte carenza di dati e informazioni sul patrimonio immobiliare** di edilizia residenziale pubblica e sulla domanda e assegnazione di alloggi a livello regionale e comunale **che non consente la realizzazione di Mappe e analisi puntuali sulla condizione abitativa delle persone in stato di povertà e sul reale fabbisogno**. Senza un chiaro quadro informativo non è possibile determinare in maniera precisa ed esaustiva né il fabbisogno dei cittadini e i territori su cui tale fabbisogno si concentra maggiormente né lo stock e lo stato di obsolescenza del patrimonio immobiliare ERP, pregiudicando o limitando così fortemente l'efficacia degli interventi volti al contrasto al disagio abitativo.
- Il Programma ha certamente fornito un **contributo al miglioramento della condizione abitativa di alcuni nuclei familiari in condizione di disagio abitativo e sociale**. In alcuni casi il contributo è stato minimo, in altri, più significativo. Va, inoltre, evidenziato che il PON Metro ha agito in un contesto in cui, nel tempo, a causa della fine dei grandi programmi di edilizia residenziale pubblica, si è verificata una contrazione del patrimonio pubblico utilizzabile e una riduzione delle risorse a essi destinate, a fronte tuttavia del persistere di un fabbisogno che non tende a ridursi anche in connessione all'incremento delle persone in condizioni di povertà⁵⁶ e/o di "nuove povertà"⁵⁷.

I risultati delle indagini di campo realizzate restituiscono una situazione piuttosto articolata tra le 14 Città metropolitane in merito alla **sostenibilità** (intesa sia da un punto di vista finanziario, sia sociale) delle infrastrutture realizzate, anche se con alcuni aspetti in comune in relazione alle tipologie di infrastrutture realizzate. In generale, in tutte le 14 città la sostenibilità finanziaria sarà garantita con fondi comunali, sebbene sia stata più volte evidenziata dagli OI la difficoltà sempre più crescente del reperimento di fondi comunali da utilizzare a fini manutentivi e gestionali. In particolare, **per le infrastrutture residenziali-abitative** si evidenzia la necessità di disporre di una base solida di risorse ordinarie e stabili in grado di dare garanzia per la loro manutenzione e gestione a fronte di una domanda che molto spesso non è in condizione di sostenerne i costi; un aspetto che accomuna molte Città riguarda l'affido della manutenzione e talvolta anche della gestione a agenzie in house o all'Agenzia sociale per la casa. In relazione alle **infrastrutture connesse alla gestione delle emergenze e /o all'erogazione di servizi rivolti a un'utenza fragile**, si rileva una difficoltà di prevedere nel medio periodo gli esiti in termini di sostenibilità degli interventi finanziati, non avendo ancora avviato o concluso la programmazione delle possibili fonti di risorse a cui attingere per finanziare le strutture realizzate che accolgono un'utenza fragile e non in grado di sostenere finanziariamente i servizi di cui necessitano.

Di seguito, si riportano sinteticamente le principali evidenze raccolte nelle indagini di campo realizzate. In riferimento **all'Azione 4.1.1**, per gli **interventi riqualificazione o acquisto di Abitazione/Alloggi** per le famiglie le Città metropolitane di Genova, Catania, Messina e Napoli ricorreranno a risorse ordinarie per le manutenzioni e affideranno la gestione a enti in House o all'Agenzia Sociale per la casa.

E' questo, ad esempio, il caso di **Messina** (in Allegato), dove la sostenibilità finanziaria degli interventi sarà garantita dall'operato dell'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della

⁵⁶ Si veda Istat, Le statistiche dell'Istat sulla povertà, 2022. <https://www.istat.it/it/archivio/289724>

⁵⁷ Diversi studi e analisi hanno evidenziato il diffondersi di condizioni di "nuove povertà", diverse dal passato che coinvolgono un crescente numero di individui, sempre più appartenenti a fasce sociali dai confini non chiaramente definiti ma caratterizzati da percorsi di precarietà e fragilità, tanto a livello lavorativo quanto nelle relazioni sociali.

città di Messina (ArisME), che, in forza di una mission molto specifica – riferita alle specifiche competenze e funzioni in ambito tecnico, amministrativo e finanziario – e finalizzata esclusivamente alle politiche per l'abitare, si occuperà sia della manutenzione ordinaria degli immobili, sia dell'azione di riscossione dei tributi di affitto da parte dei destinatari degli immobili. Per far fronte alla storica morosità dei destinatari degli immobili il progetto è stato integrato con un ulteriore progetto finanziato a valere sull'Asse 3 del Programma che ha previsto politiche di inclusione attiva, politiche attive del lavoro e percorsi formativi per l'inserimento lavorativo, sociale ed educativo dei familiari dei nuclei assegnatari degli immobili. Naturalmente gli impatti di tali azioni potranno essere verificati soltanto nel medio termine.

Anche nel caso gli interventi infrastrutturali a **Napoli**, le spese per la manutenzione ordinaria dovrebbero essere a carico del Bilancio comunale (in cui è previsto un capitolo di spesa dedicato, complessivo, su cui però grava l'eventuale manutenzione di tutti gli immobili cittadini) (in Allegato).

Per gli interventi relativi ad **alloggi/appartamenti a utilizzo temporaneo per emergenza abitativa, Centri di accoglienza notturna, residenze per anziani e residenze per persone senza fissa dimora**, in generale le Città (tra queste Bologna e Torino) ricorreranno sia risorse ordinarie sia ad affidi a enti dal terzo settore per la parte riguardante la gestione e l'erogazione dei servizi e/o a risorse provenienti da altri programmi (PNRR) o dalla programmazione del PON METRO 2021-2027. Complessivamente quattro Organismi Intermedi hanno precisato che la gestione degli interventi a valere sull'Azione 4.1.1 sarà garantita attraverso il servizio erogato dall'Agenzia Sociale per la Casa, inserito nella programmazione del PN Metro+ 2021 – 2027.

In riferimento alle **infrastrutture finanziate a valere sull'Azione 4.2.1**, la gestione sarà affidata per lo più ad associazioni del Terzo Settore per il tramite della stipula di apposite Convezioni. È questo il caso di Bologna, Messina, Catania e Venezia. Per alcune fattispecie progettuali, la gestione degli interventi finanziati sarà garantita da risorse a valere sul Piano di Sviluppo e Coesione (Catania) o sul PN Metro+ 2021 – 2027 (Reggio Calabria, Roma e Venezia). Nel caso di Roma si prevede che i servizi per la residenzialità degli anziani e dei "senza fissa dimora" fino al 2027-2028 siano finanziate dalle risorse PNRR. Infine, le Città di Bari e Torino hanno sottoscritto accordi in partenariato pubblico-provato per la manutenzione e gestione rispettivamente delle aree verdi e di interventi di residenzialità pubblica.

Un ultimo aspetto evidenziato (in particolare dagli OI di Bologna, Palermo, Napoli e Venezia) in merito alla sostenibilità riguarda l'efficientamento energetico delle strutture riqualificate che permetterà risparmi sulla spesa corrente dei Comuni e renderà, pertanto, più facilmente manutenibili le strutture pubbliche oggetto di riqualificazione⁵⁸.

A fronte di una diffusa consapevolezza da parte degli OI della necessità di garantire il sostenimento dei costi operativi gestionali degli immobili, delle strutture e delle aree riqualificate, si rileva che **in molte città non vi è ancora una chiara pianificazione delle fonti e delle modalità di reperimento e/o acquisizione delle risorse necessarie a garantire la sostenibilità degli interventi di edilizia residenziale finanziati nel medio periodo**, sebbene, in linea generale, da parte delle Amministrazioni delle 14 Città metropolitane vi sia una **diffusa e favorevole predisposizione a sostenere tali costi**, quali ad esempio quelli legati alla gestione e manutenzione in forma diretta (anche per il tramite di Agenzie o Enti in house) o attraverso partenariati pubblico-privato e affidi a Enti del Terzo settore.

Nella maggior parte dei casi la manutenzione ordinaria, e in alcuni casi anche gestionale, degli interventi finanziati sarà garantita con **fondi comunali attraverso le risorse ordinarie** che per gli interventi riguardanti gli alloggi/appartamenti ad utilizzo temporaneo e gli spazi polivalenti **saranno integrati da risorse comunitarie e gestiti in collaborazione con Enti del Terzo settore**.

⁵⁸ A riguardo recenti dati dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica evidenziano che in media 2,2 milioni di famiglie che oggi vivono in povertà energetica in Italia. La maggior parte vive perlopiù nel Mezzogiorno (1 su 5), in Comuni sotto i 50mila abitanti e in aree suburbane, con due o più minori a carico, di cui almeno il 10% risiede in ambienti poco salubri, scarsamente riscaldati, raffrescati e illuminati. Si veda: <https://oipeosservatorio.it/>

In generale, in relazione agli interventi sia di edilizia residenziale sia di transizione e inclusione abitativa **si conferma l'insufficienza dei finanziamenti strutturali o ordinari rispetto al fabbisogno** e la **necessità di sostenere gli interventi con misure diverse** (contributi europei, fondi ministeriali e regionali, risorse comunali, risorse private) gestite da più attori del settore pubblico, del privato o del Terzo settore (Agenzie in house, enti del Terzo settore, ecc..) che, tuttavia, rappresentano forme di finanziamento non prevedibili con certezza, non assicurano la continuità e hanno precisi vincoli di target di beneficiari/destinatari. Permangono difficoltà per le Amministrazioni delle Città metropolitane nell'individuare risorse tramite cui mantenere le infrastrutture realizzate o ristrutturate grazie alle misure messe in campo. In tale contesto, **il PON METRO 2014-2020 ha fornito un contributo dal punto di vista della realizzazione delle infrastrutture, mentre gli effetti concreti che si produrranno in termini di sostenibilità sembrano essere ancora incerti**, anche a fronte della scarsità delle risorse ordinarie e della incertezza su quelle derivanti da contributi europei (determinata anche da alcuni nodi critici presenti sia a livello programmatico sia gestionale e attuativo) che, peraltro, rappresentano una quota rilevante delle risorse destinate agli interventi infrastrutturali⁵⁹.

Quali ricadute sulle aree di riferimento degli interventi attuati?

*La quantificazione e l'individuazione esatta delle ricadute sulle aree di riferimento non sono al momento pienamente rilevabili poiché alcuni interventi non sono stati completati e anche perché è necessario tempo, a seguito della implementazione, affinché possano essere apprezzati gli impatti generati. Tuttavia, **laddove gli interventi sono stati conclusi, le indagini condotte evidenziano alcune ricadute positive degli interventi sulle aree di riferimento sia a livello quantitativo sia qualitativo, in relazione alla riduzione disagio abitativo, al rischio di esclusione sociale e alla maggiore sicurezza/legalità (connessa anche alla riduzione delle occupazioni abusive degli alloggi sfitti).***

*In particolare, in più casi, gli interventi finanziati dall'Azione 4.1.1 hanno concretamente **migliorato la qualità della vita delle famiglie in condizioni di disagio abitativo ed esclusione sociale**. Un effetto che è stato rilevato in 8 delle 14 città metropolitane in relazione sia agli alloggi contraddistinti dalla temporaneità della residenzialità, sia con riferimento agli alloggi per la residenzialità di medio – lungo periodo. In relazione all'Azione 4.2.1, le principali ricadute/impatti hanno riguardato la riduzione del rischio di esclusione sociale, il miglioramento dell'attrattività del tessuto urbano di aree caratterizzate da un basso tasso di legalità e il miglioramento della condizione dei destinatari degli interventi. Da un lato, gli interventi hanno avuto l'effetto di contrastare il degrado, anche grazie al venir meno di "luoghi abbandonati" e privi di presidi e controlli, dall'altro di includere e rendere più attiva dal punto di vista partecipativo la comunità locale di riferimento delle aree interessate.*

Se pur a fronte delle ricadute positive rilevate, si evidenzia, tuttavia una **forte frammentarietà degli interventi**, attribuibile anche allo stralcio di alcuni progetti previsti nei Piani operativi iniziali delle Città e alle modifiche che si sono succedute. **Una situazione che se in molti casi ha prodotto ricadute sociali apprezzabili, tuttavia in altri è stata un'occasione mancata per una rivitalizzazione profonda dei luoghi su cui le azioni hanno agito.** In fase programmatica, una migliore conoscenza puntuale del territorio e maggiori verifiche di fattibilità tecnica avrebbero consentito una più ampia concentrazione delle risorse sia su specifici interventi sia su specifiche aree del territorio cittadino, consentendo di rafforzare quella sinergia tra gli interventi che avrebbe favorito maggiori e migliori ricadute sociali, come evidenziato anche in alcune delle buone pratiche analizzate.

Considerando l'attuale stato di attuazione del Programma, in cui molti interventi non sono ancora giunti al termine, si rileva che la principale ricaduta sociale in relazione **all'Azione 4.1.1, oltre a quanto già**

⁵⁹ Le risorse più ingenti sul piano edilizio e infrastrutturale sono legate a programmi e misure contenute nel PNRR su rigenerazione urbana ed efficientamento energetico e ambientale.

evidenziato nel punto precedente, è rappresentata dall'aver concretamente **migliorato la qualità di vita di famiglie in condizioni di disagio abitativo ed esclusione sociale**. Un effetto che è stato rilevato per alcuni interventi in otto delle 14 città metropolitane in relazione sia agli alloggi contraddistinti dalla temporaneità della residenzialità, sia con riferimento agli alloggi contraddistinti da residenzialità di medio – lungo periodo. Su tale risultato convergono le analisi desk e le informazioni acquisite attraverso le interviste agli OI e ai funzionari e RUP coinvolti negli interventi e le evidenze raccolte attraverso l'indagine condotta presso gli Uffici competenti per le Politiche sociali nei Comuni. Tra quest'ultimi 11 intervistati su 12 ritengono che vi siano state ricadute sociali apprezzabili nei territori. Inoltre, in più della metà delle Città gli alloggi o gli immobili/spazi da destinare a fini sociali sono già utilizzati dai destinatari degli interventi, interamente o almeno in parte.

Tra le evidenze positive raccolte, si segnalano in particolare, Catania dove la riduzione del disagio abitativo è quantificabile in circa n. 480 destinatari (n. 120 alloggi assegnati a nuclei familiari composti in media da 4 soggetti); Venezia dove sono stati riqualificati circa n. 299 alloggi in buona misura già assegnati alle famiglie destinatarie; Messina in cui vi è stato un significativo miglioramento della condizione di disagio abitativo delle famiglie che vivevano nelle cosiddette baraccopoli; Napoli dove il primo intervento concluso, ha consentito l'assegnazione di n. 32 alloggi a Ponticelli-Secondigliano, seguito dall'attivazione dei dormitori pubblici di via Foria e Piazza Carlo III che sono ritenuti dai testimoni e attori intervistati determinanti per combattere il degrado cittadino. Inoltre a Napoli nelle aree ricomprese tra Scampia, Secondigliano e Ponticelli – il Comune è intervenuto e sta intervenendo con interventi integrati a valere su diverse fonti di finanziamento (POC Metro 2014 – 2020, PNRR, Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC/ex Patto per Napoli).

In relazione **all'Azione 4.2.1**, le principali ricadute/impatti hanno riguardato la **riduzione del rischio di esclusione sociale, il miglioramento dell'attrattività del tessuto urbano di aree caratterizzate da un basso tasso di legalità e il miglioramento della condizione dei destinatari degli interventi**.

Da un lato gli interventi hanno avuto l'effetto di contrastare il degrado, anche grazie al venir meno di "luoghi abbandonati" e privi di presidi e controlli, dall'altro di includere e rendere attiva dal punto di vista partecipativo la comunità locale di riferimento delle aree interessate: i cittadini hanno potuto ritrovare luoghi di aggregazione in grado di riconnettere le relazioni comunitarie. Nel dettaglio tra i diversi aspetti emersi tra gli interventi realizzati si distinguono quelli che hanno reso fruibili aree abbandonate che sono divenute "luoghi" di aggregazione e di socialità per i giovani ma non solo. Ne sono un esempio, la "Riconversione di spazi pubblici degradati waterfront cittadino (progetto PRE – PON in fase di collaudo) a Reggio Calabria; la riqualificazione del parco della Bissuola e la riqualificazione di un campo da calcio in zona Arsenale, prima "luogo" abbandonato e degradato, a Venezia. Altri interventi hanno riguardato la riqualificazione di strutture per l'erogazione di servizi a specifici destinatari, in alcuni casi caratterizzati da fragilità estreme. Tra questi si possono citare: a Roma il Centro di Accoglienza per le Fragilità Socio-Sanitarie (CAFSS)⁶⁰ che ha rappresentato un intervento innovativo che ha permesso di contribuire a colmare il gap strutturale per i senza fissa dimora, una volta dimessi dall'ospedale San Giovanni e a **Napoli, il Dormitorio De Blasis** che prevede n. 37 posti letto più n. 4 posti per gli operatori; la Casa della socialità che è al piano terra del Dormitorio De Blasis ed eroga servizi quali, ad esempio la pulizia con lavatrici industriali. In questo caso, gli interventi infrastrutturali non hanno potenziato il numero di utenti, quanto piuttosto migliorato il servizio esistente. In sinergia gli interventi di servizi (finanziati sull'Asse 3) hanno consentito di coprire un maggior numero di utenti e di organizzare l'assistenza su base territoriale oltre che presso le strutture deputate, andando a intercettare i senza fissa dimora nei luoghi in cui essi maggiormente cercano riparo (si veda l'Allegato).

⁶⁰ Il Centro offre accoglienza alle persone senza dimora in fase di dimissioni dalla degenza ospedaliera, per il tempo necessario al completo recupero fisico o alla individuazione di un percorso di accoglienza definitivo. I fondi europei hanno consentito di realizzare: la ristrutturazione della struttura ospitante (locali di proprietà dell'azienda ospedaliera) mediante l'Asse 4 del PON Metro; il finanziamento del personale di supporto, sia sociale che sanitario, grazie all'Asse 3; le spese di vitto degli ospiti, con il PO I FEAD, in un'ottica di integrazione tra diversi strumenti finanziari.

Grafico 8.1 - Principali ricadute sociali sulle aree di riferimento degli interventi attuati (v. %) *



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Risposta multipla – Il numero dei rispondenti è pari a 45.

Grafico 8.2 - Principali ricadute sociali sulle aree di riferimento degli interventi attuati (v.a.) *



Fonte: Indagine diretta rivolta ai funzionari degli uffici competenti sulle politiche sociali
*Risposta multipla - Il numero dei rispondenti è pari a 11

Come è cambiata la condizione dei soggetti target? E quella degli altri soggetti coinvolti negli interventi?

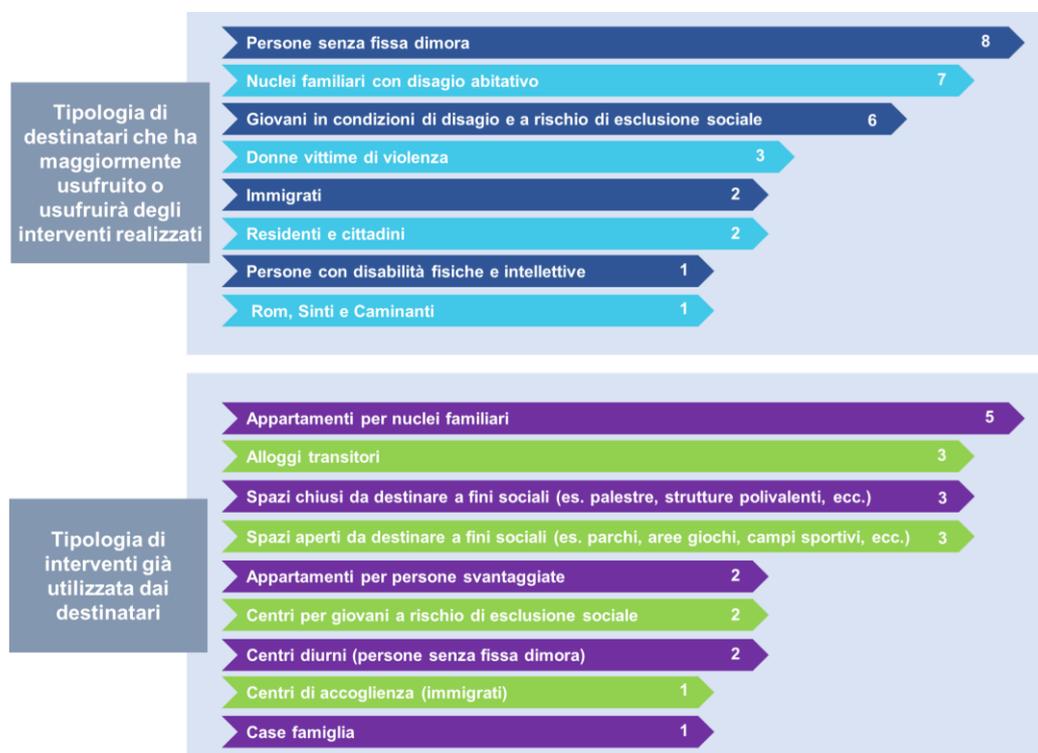
Considerando l'attuale stato di attuazione del Programma, in cui molti interventi non sono ancora stati conclusi, **il cambiamento rilevabile è di tipo percettivo e non ancora definibile con esattezza**, anche alla luce di alcune criticità che hanno caratterizzato la sinergia tra gli interventi dell'Asse 4 e dell'Asse 3. **I ritardi nel completamento delle ristrutturazioni e riqualificazioni delle infrastrutture hanno prodotto ritardi nell'erogazione dei servizi connessi** che, in alcuni casi, sono stati realizzati in altre strutture. I risultati delle indagini di campo realizzate hanno restituito **un generale apprezzamento delle modifiche dei contesti, anche semplicemente rispetto all'opzione "do nothing"**. Certamente, alla luce di quanto emerso dalle analisi, **è cambiata positivamente la condizione delle persone e dei nuclei familiari aventi diritto ad alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica che hanno avuto l'assegnazione di un alloggio**. Si tratta in questo caso della tipologia di infrastrutture che in maggior misura rispetto alle altre risulta essere già utilizzata dai destinatari e che ha cambiato la condizione dei soggetti target nella misura in cui sono usciti dalla condizione di fragilità abitativa. Va inoltre evidenziato che alcuni interventi (come ad esempio il caso di Messina) hanno previsto progetti in integrazione con l'Asse 3 del PON e mirati all'attivazione di percorsi di politiche di inclusione attiva, politiche attive del lavoro e percorsi formativi

per l'inserimento lavorativo, sociale ed educativo dei familiari dei nuclei assegnatari degli immobili. Naturalmente gli impatti di tali azioni potranno essere verificati soltanto nel medio termine. I risultati dell'indagine realizzata presso i funzionari degli dell'Area politiche sociali dei Comuni hanno evidenziato che **la tipologia di destinatari che ha maggiormente usufruito o usufruirà degli interventi realizzati è rappresentata da persone senza fissa dimora, nuclei familiari con disagio abitativo e giovani in condizioni di disagio e a rischio di esclusione sociale/povertà.**

I ritardi nel completamento delle ristrutturazioni e riqualificazioni delle infrastrutture hanno prodotto ritardi sia nell'assegnazione degli alloggi ai nuclei familiari sia nell'erogazione dei servizi connessi. Come già evidenziato, **alcune criticità hanno caratterizzato l'integrazione tra gli interventi dei due Assi 3 e 4 del PON Metro**, rendendo così difficile attuare gli interventi nei tempi previsti dalla programmazione dei fondi strutturali. Gli interventi realizzati a valere sui due Assi sono stati, in alcuni casi, complementari nelle policy ma non nell'attuazione dei singoli interventi⁶¹.

Alla luce di quanto emerso dalle analisi e in relazione alle diverse tipologie di interventi realizzati, si rileva che è cambiata positivamente la condizione delle persone e dei nuclei familiari aventi diritto ad alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica che hanno avuto l'assegnazione di un alloggio. (Si veda il Capitolo 7). I risultati dell'indagine realizzata presso i funzionari degli dell'Area politiche sociali dei Comuni hanno evidenziato che la tipologia di infrastrutture che in maggior misura rispetto alle altre risulta essere già utilizzata dai destinatari è quella degli appartamenti per i nuclei familiari, seguita dagli alloggi transitori e dagli spazi chiusi da destinare a fini sociali (es. palestre, strutture polivalenti, ecc.) Allo stato attuale, la tipologia di destinatari che ha maggiormente usufruito o usufruirà degli interventi realizzati è rappresentata dalle persone senza fissa dimora, dai nuclei familiari con disagio abitativo e dai giovani in condizioni di disagio e a rischio di esclusione sociale/povertà.

Figura 8.1 - Tipologia di interventi già utilizzata dai destinatari e tipologia di destinatari che ha maggiormente usufruito o usufruirà degli interventi realizzati*. (v.a.)



Fonte: Indagine diretta rivolta ai funzionari degli uffici competenti sulle politiche sociali
*Risposta multipla

⁶¹ Ad esempio, nel caso di Reggio Calabria i ritardi degli interventi sugli immobili in Asse 4 non hanno reso possibile l'attivazione dei servizi previsti in Asse 3. Tali interventi, allo stato attuale, rappresentano un parco progetti per la programmazione 2021 – 2027.

Ulteriori indicazioni in merito ai cambiamenti nella condizione dei soggetti coinvolti direttamente o indirettamente negli interventi sono emerse dai **casi studio** realizzati, come ad esempio quello del **Dormitorio De Blasis e dell'annessa Lavanderia a Napoli** (si veda l'Allegato), dove la condizione degli utenti è notevolmente cambiata: più che un potenziamento dei posti letto, infatti, si è assistito ad un miglioramento del servizio fornito. Prima del progetto non vi erano, nei dormitori, spazi dedicati alle donne; ora vi è un'intera ala dedicata. Ugualmente non vi erano spazi adeguati agli operatori, che ora dispongono di proprie stanze per il pernottamento all'interno di ciascun reparto. Le attività di lavanderia prima della realizzazione del progetto erano a carico delle poche suore ancora ospiti del Centro e non potevano prevedere il coinvolgimento sistematico degli utenti della struttura riportandoli, così, a impegni e obiettivi di vita che spesso tali soggetti tendono a perdere col domicilio. Oggi gli utenti possono percepire una maggiore qualità e continuità del servizio di accoglienza e dei percorsi di autonomia, soprattutto alla luce del rifinanziamento dei progetti di servizi sul PON Metro Plus.

Quali sono eventuali elementi di successo nelle fasi di selezione, attuazione e nella pianificazione temporale degli interventi?

Rispetto **alla fase programmatica e alla selezione** un ruolo chiave è stato determinato da:

- *l'aver già in fase di avvio una conoscenza approfondita e una mappatura aggiornata del territorio in relazione sia delle aree maggiormente caratterizzate da fenomeni di povertà e degrado sia delle caratteristiche e problematiche dei potenziali beneficiari degli interventi;*
- *la capacità di agire in complementarietà con altre fonti di risorse, in particolare il PR FESR, ma anche il PNRR e il PN Inclusione;*
- *l'attivazione di percorsi partecipativi che hanno coinvolto anche la cittadinanza;*
- *l'aver inserito nei Piani operativi progetti con una coerente analisi di fattibilità tecnico-economica;*
- *l'utilizzo dell'accordo quadro che ha favorito la celerità della selezione degli interventi relativi alla riqualificazione di immobili di ERP.*

Rispetto **alle fasi attuativa e di pianificazione temporale degli interventi**, gli elementi determinanti per il buon esito degli interventi sono stati:

- *la predisposizione da parte delle Città di un sistema di monitoraggio che ha consentito di verificare costantemente lo stato di attuazione degli interventi e la correttezza dei tempi e delle procedure diminuendo il rischio di incorrere in interventi non realizzabili o in spese non ammissibili;*
- *l'attivazione di azioni mirate di Capacity building condivise tra i diversi uffici coinvolti nell'attuazione degli interventi e orientate a colmare lacune o criticità conoscitive che avrebbero potuto rappresentare degli ostacoli;*
- *la collaborazione tra gli uffici deputati alla gestione degli edifici pubblici e gli uffici deputati alla gestione delle attività sociali.*

In generale, inoltre, un ulteriore elemento di successo indicato ha riguardato la costruzione di un rapporto sinergico e costruttivo tra gli OI, tra chi governa la programmazione e gli uffici che operano sull'attuazione degli interventi.

In relazione alle fasi della selezione, attuazione e pianificazione temporale degli interventi sono stati individuati alcuni elementi che risultano essere correlati al buon esito degli interventi finanziati.

È, inoltre, opportuno evidenziare che il PON Metro ha rappresentato per molte Amministrazioni delle città metropolitane un terreno di sperimentazione da cui trarre indicazioni sia rispetto al superamento di alcune criticità sia ad alcuni fattori che hanno contribuito a “fare la differenza” nelle performance delle diverse città.

Le indicazioni in merito agli elementi che hanno determinato il successo di alcuni interventi emerse dall'analisi dei risultati delle indagini di campo realizzate presso gli OI e i funzionari e RUP coinvolti restituiscono il quadro di seguito sintetizzato.

Rispetto alla **fase programmatica e alla selezione** un ruolo chiave è stato determinato da alcuni fattori. Tra questi, l'aver già in fase di avvio una **conoscenza approfondita e una mappatura aggiornata** del territorio in relazione sia delle aree maggiormente caratterizzate da fenomeni di povertà e degrado sia delle caratteristiche e problematiche dei potenziali beneficiari degli interventi. La conoscenza approfondita ha consentito anche di mettere in campo attività efficaci di “mitigazione” dei rischi e dei possibili inciampi che avrebbero potuto ostacolare la realizzazione dell'intervento. Un altro aspetto ha riguardato **la capacità di agire in complementarietà con altre fonti di risorse**, in particolare il PR FESR, ma anche il PNRR e il PN Inclusione. È questo un elemento che ha caratterizzato per lo più le città del Nord, così come **l'attivazione di percorsi partecipativi** che hanno coinvolto anche la cittadinanza e l'attivazione di partenariati pubblico-privato. Parimenti determinante è stato anche l'aver inserito nei Piani operativi progetti con un esito di fattibilità positivo che ha garantito

un percorso progettuale senza potenziali ostacoli rappresentati da pareri di enti coinvolti a vario titolo (ad esempio la Sovrintendenza, l'Autorità di bacino l'ASL, ecc..). Infine, in termini di strumenti, **l'utilizzo dell'accordo quadro** che ha favorito la celerità della selezione degli interventi relativi alla riqualificazione di immobili di ERP.

Passando alle fasi **attuativa e di pianificazione temporale degli interventi**, gli elementi determinanti per il buon esito degli interventi hanno riguardato la predisposizione di un **sistema di monitoraggio** che ha consentito di verificare costantemente lo stato di attuazione degli interventi e la correttezza dei tempi e delle procedure diminuendo il rischio di incorrere in interventi non realizzabili o in spese non ammissibili; l'attivazione di azioni **mirate di Capacity building condivise tra i diversi uffici** coinvolti nell'attuazione degli interventi e orientate a colmare lacune o criticità conoscitive che avrebbero potuto rappresentare degli ostacoli e la **collaborazione tra gli uffici** deputati alla gestione degli edifici pubblici e gli uffici deputati alla gestione delle attività sociali.

In generale, un ulteriore elemento di successo indicato ha riguardato **la costruzione di un rapporto sinergico e costruttivo tra gli OI, tra chi governa la programmazione e gli uffici che operano sull'attuazione** degli interventi.

Quali gli elementi apprezzabili di discontinuità e innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti?

*In linea generale, le Amministrazioni oggetto di analisi hanno sicuramente apprezzato l'allocatione delle risorse e gli ambiti di intervento. Tendenzialmente **per le Città il PON metro è stata una "palestra" di apprendimenti importanti**, riutilizzabili in futuro, e in alcuni interventi si possono identificare **elementi di discontinuità e di innovatività**, rispetto alle loro esperienze pregresse, a diversi livelli: dei contenuti, delle metodologie, delle forme organizzative e degli strumenti utilizzati. Tra questi si possono citare alcune Città (ad esempio, Catania, Bari, Messina, Venezia) per cui gli interventi dell'Asse 4 hanno rappresentato un'occasione per la creazione di sinergie tra diversi ambiti, o di sperimentazione di forme organizzative o attuative efficaci rispetto alla loro realtà. Altre Città (ad esempio Roma e Bologna), hanno scelto di andare in continuità con linee di attività preesistenti, sfruttando rapporti consolidati con altri soggetti del territorio e creando sinergie positive.*

Nel caso di **Catania**, l'intervento ritenuto dall'OI maggiormente rappresentativo e di rilievo per la cittadinanza è rappresentato dal progetto "Lavori di riqualificazione Impianto sportivo polivalente Pala Catania", fortemente connesso con l'azione "INNESCO – L'innovazione esce allo scoperto", avviata a valere sull'asse 3 del PON Metro Catania e attualmente ammessa a finanziamento sull'Ambito I del POC. L'obiettivo del progetto, raggiungibile anche con la riqualificazione dello spazio in oggetto, è quello di promuovere l'inclusione sociale sostenendo l'offerta di servizi sociali professionali e multidisciplinari finalizzati a realizzare percorsi di accompagnamento, all'individuazione ed evoluzione di idee progettuali in grado di rispondere ai bisogni sociali in maniera più efficace e in grado di creare reti e collaborazioni stabili tra pubblico, privato e/o tra cittadini. Anche nel caso di **Firenze** la discontinuità e innovatività è stata rappresentata dall' approccio sinergico utilizzato per realizzare spazi comuni per l'erogazione di servizi raccolti all'inclusione sociale.

L'acquisto di appartamenti in più immobili ha rappresentato per la città di **Messina** un intervento di discontinuità rispetto alle pratiche precedenti, consentendo di accelerare la ricollocazione delle famiglie disagiate nell'ottica dell'integrazione in altre aree della città ed evitando così la creazione di aree a rischio di ghettizzazione. Nello specifico, come evidenziato nel caso studio (in Allegato) l'intervento "Risanamento Urbano e Abitativo mediante il potenziamento del parco immobili per edilizia residenziale pubblica", relativo alle cosiddette "Baraccopoli", nella fase iniziale di programmazione, aveva scontato diverse problematiche in quanto, con riferimento alle politiche per l'abitare, non era ammissibile l'acquisto di nuove costruzioni da destinare ad ERP, ma esclusivamente l'adeguamento di strutture esistenti. Solo in seguito a una lunga negoziazione con la Commissione Europea, è stata concessa da quest'ultima la deroga che ha consentito l'acquisto di nuove costruzioni per l'abitare.

Tale deroga, di fatto, ha introdotto un importante strumento di innovazione adottato dal Comune sul tema, ovvero è stato possibile sgomberare interi nuclei abitativi per la successiva demolizione e rigenerazione urbana e riassegnare, contestualmente, nuove abitazioni ai nuclei familiari che vivevano nelle baracche sgomberate. Al fine di consentire lo sgombero complessivo dei nuclei di baracche, il Comune ha di fatto modificato i criteri standard di assegnazione degli immobili attraverso un censimento che valutasse il disagio abitativo e sociale con la presa in carico dei casi con maggiore fragilità e che contestualmente desse priorità di assegnazione a coloro che vivevano nelle baracche. Nel caso di **Venezia**, alcuni elementi di discontinuità e innovazione possono essere individuati nella metodologia utilizzata, poiché sono stati programmati interventi con un apporto di strutture diverse fra lavori pubblici, sociale, sport, cultura. Questa scelta ha rappresentato per la Città un nuovo approccio che ha prodotto risultati positivi in termini di efficacia, anche grazie all'aver individuato in modo specifico fin dalla fase di progettazione a cosa sarebbero stati destinati gli immobili e avendo chiari i target. Inoltre, fondamentale è stata la funzione del project management che ha messo in atto un efficiente sistema di monitoraggio. La discontinuità rispetto al passato nella Città di **Bari** è rappresentata da un fattore organizzativo ossia, l'istituzione di uffici ad hoc sistematicamente presenti e stabili. Alcune Città, tra cui **Roma**, hanno invece scelto di andare in continuità con linee di attività preesistenti, sfruttando rapporti consolidati con altri soggetti e creare un livello incrementale. Ad esempio il CAFSS è per certi versi innovativo nell'erogazione del servizio e nelle modalità ma nasce da esperienze pregresse. Anche gli interventi di contrasto alla violenza di genere, non sono di rottura rispetto al passato ma hanno permesso di creare le basi affinché ci sia una integrazione strutturale di queste tipologie di interventi sul territorio di Roma Capitale. Anche **Bologna**, rispetto agli interventi di accompagnamento all'abitare, ha scelto una certa continuità con l'obiettivo di perseguire il consolidamento e l'ampliamento a diversi target di servizi avviati in maniera sperimentale o ridotta; inoltre attraverso il PON Metro è stato impostato il lavoro dell'Agenzia sociale per la casa.

Quale continuità con la Programmazione 21-27 e quali apprendimenti valorizzare?

Tra le **lezioni positive apprese indicate dagli attori coinvolti**, si segnalano:

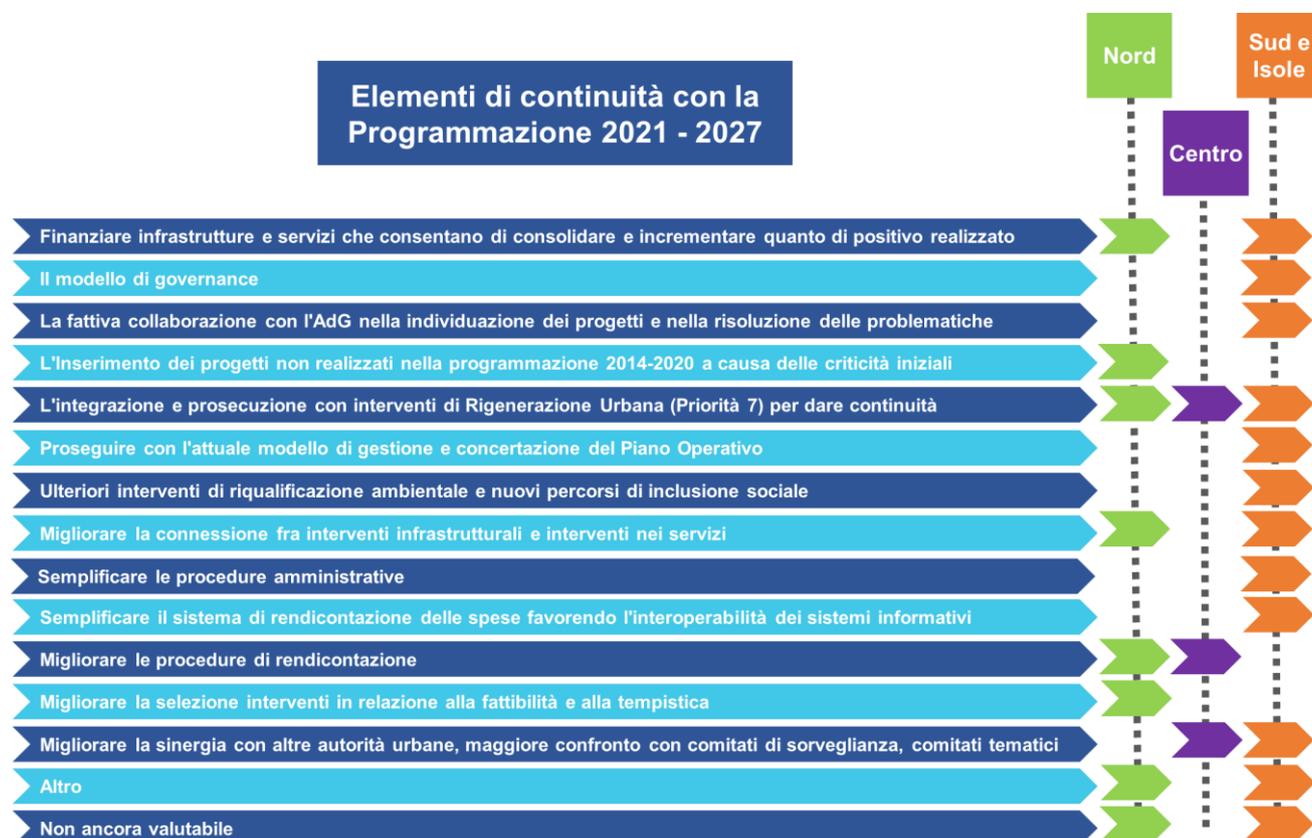
- *l'importanza della conoscenza approfondita dei territori e dei contesti di intervento attraverso la costruzione di **mappe dettagliate delle aree** in cui si intende agire e integrate nei diversi aspetti, tra cui il **patrimonio immobiliare** disponibile e/o recuperabile e/o destinabile ad usi diversi da quelli originali, le **dimensioni quantitative e qualitative della povertà** ma anche gli elementi e gli **attori** che possono rappresentare gli elementi trainanti – ai diversi livelli - della riqualificazione economica e sociale dei territori coinvolti;*
- *la necessità di porre grande attenzione verso **un partenariato partecipativo** e attivo poiché migliorando le sinergie, i flussi informativi e accrescendo il senso d'appartenenza a un progetto comune, nell'interesse di un bene comune, si favorisce il buon esito degli interventi, come hanno dimostrato alcune esperienze positive realizzate;*
- *l'adozione di **modelli di governance** che consentano la collaborazione tra i diversi Servizi/Dipartimenti/Uffici e la "messa in comune delle competenze";*
- *l'implementazione delle **competenze del personale di tipo specialistico ma anche in relazione alla capacità di costruire team multidisciplinari**, in modo da sostenere la collaborazione costruttiva del personale tecnico, amministrativo e dei servizi sociali;*
- *l'adozione di **procedure per la selezione e gestione degli interventi** efficaci in relazione al proprio contesto di riferimento (ad esempio, gli Accordi Quadro per l'affidamento della progettazione e dei lavori dei lotti).*

*In tutte le aree territoriali è stata assegnata importanza al garantire la prosecuzione/implementazione degli interventi realizzati attraverso **l'inserimento nei Piani operativi 2021-2027 di progetti integrati finanziati a valere sulla Rigenerazione Urbana (Priorità 7)** e soprattutto nel caso delle Città del Nord, del Sud e delle Isole, l'attenzione è posta anche sul finanziare servizi che*

consentano di consolidare e incrementare quanto di positivo fin qui realizzato. Un altro aspetto segnalato dalle città del Centro e del Sud e delle Isole riguarda l'attenzione al migliorare la sinergia con le altre Autorità urbane e il confronto con il Comitato di sorveglianza e i Comitati tematici.

Le indagini svolte sul campo (Interviste agli OI, interviste ai RUP e funzionari coinvolti e ai funzionari dell'Area politiche sociali dei Comuni) hanno evidenziato che il PON 2014-2020 ha rappresentato per le 14 Città beneficiarie un'opportunità di sperimentazione a diversi livelli, con alcuni esiti positivi e con diverse criticità che costituiscono apprendimenti di cui tener conto sia nella Programmazione 2021-2027 sia, in generale nelle strategie, nelle metodologie e nelle tecniche di gestione dei fondi comunitari. La Figura 9.1 sintetizza il punto di vista dei RUP e dei funzionari coinvolti nella realizzazione degli interventi dell'Asse 4 in relazione ai principali elementi di continuità con la Programmazione 21-27 nelle diverse ripartizioni territoriali. Come si può osservare, in tutte le aree territoriali è assegnata importanza al garantire la prosecuzione/ implementazione degli interventi realizzati attraverso l'inserimento nei Piani operativi 2021-2027 di progetti integrati finanziati a valere sulla Rigenerazione Urbana (Priorità 7) e nel caso delle Città del Nord, del Sud e delle Isole, l'attenzione è posta anche sul finanziare servizi che consentano di consolidare e incrementare quanto di positivo fin qui realizzato. Un altro aspetto segnalato dalle città del Centro e del Sud e delle Isole riguarda l'attenzione al migliorare la sinergia con le altre Autorità urbane e il confronto con il comitato di sorveglianza e i comitati tematici. Ulteriori indicazioni sono emerse anche dai casi studio realizzati (in Allegato), così ad esempio Il successo degli interventi di Napoli è dovuto al fatto che si è partiti da una buona progettualità su strutture già esistenti sul territorio e da una conoscenza approfondita di cosa era necessario realizzare (progettazione esecutiva). In fase attuativa, un elemento di successo è stato lo stretto raccordo all'interno degli Organismi intermedi tra referenti di asse, referenti dei servizi sociali presso il Comune, RUP e Direttori Lavori (e tra questi e le aziende appaltatrici dei lavori e le cooperative di servizi che lavorano in coprogettazione con i responsabili dei servizi sociali comunali).

Figura 9.1 - Principali elementi di continuità con la Programmazione 21-27*



Fonte: Indagine diretta rivolta ai RUP e funzionari amministrativi
*Risposta multipla

10 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E SUGGERIMENTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

L'analisi valutativa realizzata restituisce un quadro articolato degli impatti delle misure finanziate a valere sull'Asse 4 del PON Metro 2014-20, lasciando emergere la **rilevanza delle precondizioni di carattere contestuale e normativo nelle quali si è inserito il Programma e le sfide che si pongono per il prossimo periodo.**

Il contesto in cui ha agito il PON Metro è stato soggetto a dinamiche, tendenze e cambiamenti strutturali di tipo demografico, economico e urbanistico che hanno inevitabilmente influenzato i processi di programmazione e attuazione delle misure. Sulle politiche abitative e sulla ridefinizione degli spazi urbani in chiave sociale hanno agito le trasformazioni della popolazione (dalla componente straniera all'invecchiamento), le dinamiche migratorie dentro e fuori le aree urbane e i confini nazionali, i modelli familiari, la dinamica dell'occupazione, dei salari, della povertà e della "nuova" povertà, le situazioni di disagio e vulnerabilità, così come le conseguenze - a partire dal costo della vita - connesse al contesto internazionale, dalla pandemia da Covid 19 alle guerre in atto. Fattori, questi, che hanno agito direttamente sulle capacità di accesso e mantenimento di abitazioni di qualità, soprattutto nelle situazioni di particolare fragilità, così come sulle trasformazioni che sta subendo il paesaggio urbano, a maggior ragione considerando un contesto di contrazione generale della spesa pubblica a disposizione dei settori sociali che ricade, comprimendola, sull'offerta di servizi sociali e territoriali.

A fronte di tale quadro, gli interventi infrastrutturali operati sull'ambito multidimensionale dell'abitare e sulla rigenerazione urbana soprattutto delle aree a rischio di esclusione sociale, rappresentano uno spaccato fondamentale fra gli strumenti di supporto all'inclusione, lasciando emergere la necessità di un approccio olistico delle politiche pubbliche che, a partire da una *visione politica* di sviluppo delle città, tenga conto dei vecchi e nuovi fabbisogni, differenziati su scala territoriale e sociale.

Le politiche abitative tra frammentazione e scarsità di finanziamenti

Sul tema del **diritto all'abitare** insistono attualmente diversi e nuovi target sociali che vanno ad aggiungersi a quelli "tradizionalmente" oggetto delle politiche di Edilizia Residenziale Pubblica: persone senza fissa dimora e senza tetto, migranti in uscita dai centri di accoglienza, persone in situazioni di estrema povertà, minori in uscita dalle comunità, ex detenuti, persone con disabilità o in uscita da strutture socio-sanitarie, donne vittime di violenza, nonché persone e

nuclei familiari con bisogni temporanei o in situazioni intermedie, con una condizione reddituale che non permette loro di accedere alle case popolari ma che non è neanche sufficiente a sostenere un affitto privato.

Tale universo di soggetti, variegato e in continua crescita, esprime un panorama articolato di istanze e di necessità connesse alla casa e ai percorsi personali di autonomia, ma che non si è accompagnato né alla definizione di strumenti adeguati alle diverse condizioni né ad un'analoga crescita dell'offerta di soluzioni abitative da parte del pubblico. Al contrario, alcune pratiche crescenti come la riduzione dei programmi strutturati di Edilizia Residenziale Pubblica, la vendita al privato di parte del patrimonio pubblico, la loro mancata manutenzione che li ha resi in parte inagibili, la mancanza di *turn over* e, in generale, la riduzione delle risorse destinate al tema abitativo, hanno di fatto ridotto la disponibilità di alloggi e strutture a finalità abitativa, allargando il divario tra la domanda e l'offerta. Una condizione affiancata dall'aumento del costo degli affitti e dei mutui e dall'aumento del patrimonio privato sfitto, laddove non riesce a valorizzarsi adeguatamente quale strumento di rendita.

Tale condizione è anche il riflesso di quanto è accaduto negli ultimi decenni a livello normativo e di *governance*, che restituisce un **quadro frammentato dal punto di vista delle politiche abitative, dei soggetti competenti e delle risorse stanziato**. Negli anni, infatti, si è complessivamente passati da un sistema nazionale basato su edilizia sovvenzionata (case popolari), edilizia agevolata ed edilizia convenzionata ad un modello gestionale complesso e granulare, non accompagnato da strumenti unitari di indirizzo strategico ed operativo: l'ultimo Piano Nazionale di edilizia abitativa risale, in tal senso, al 2009. Ciò che è venuto a realizzarsi è stato, negli anni, un trasferimento di competenze tra

Stato, Regioni ed Enti locali in materia di Edilizia Residenziale Pubblica, in merito alla gestione delle risorse, la definizione dei livelli di reddito per l'accesso alle case popolari, i criteri e le tempistiche per l'assegnazione alla formulazione dei canoni, creando un sistema di governance delle politiche abitative sempre più frammentato e a volte sovrapponibile.

Al contempo, ciò è stato accompagnato da un processo di vendita di parte del patrimonio ERP, dall'abolizione del prelievo fiscale che ne assicurava il finanziamento (GESCAL), dall'istituzione di un sistema di contributi monetari per il pagamento dei canoni, nonché dall'ingresso di soggetti privati e del Terzo settore in ragione di una maggiore importanza assunta dal principio di sussidiarietà orizzontale e dai processi di co-programmazione e co-progettazione, che hanno contribuito a rendere più complesso il piano della governance.

In questo contesto, è venuta meno la stessa possibilità di conoscenza capillare dello stato della condizione abitativa e dell'effettivo patrimonio pubblico su scala nazionale e territoriale, mancando altresì un "Osservatorio nazionale" che permettesse la raccolta, l'elaborazione, la diffusione e la valutazione dei dati sulla condizione abitativa nei diversi territori. Difatti, sebbene la Legge 431/1998 ne prevedeva l'istituzione, un Osservatorio nazionale non è mai stato reso operativo fino all'aprile del 2022, quando al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims) è stato istituito l'Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa (Osca) per approfondire, attraverso la creazione di un sistema informativo, le situazioni abitative nazionali e territoriali. Al contempo, solo in pochi casi Regioni ed Enti locali hanno provveduto a strutturare Osservatori territoriali al fine di monitorare il patrimonio disponibile (così come quello indisponibile), analizzare i fabbisogni e sviluppare strategie per orientare le politiche dell'abitare e monitorarne gli effetti.

Tale quadro di frammentazione si è tradotto, analogamente, nella **manca**za di un finanziamento **strutturale** per l'edilizia residenziale pubblica e nella moltiplicazione delle fonti di finanziamento - sebbene in un contesto di scarsità e riduzione delle risorse complessivamente disponibili - a livello nazionale, regionale, di Enti locali e di loro aggregazioni, di ex IACP (es. ATER, ACER, ecc.), così come di contributi europei previsti dai PON e dai POR e, più di recente, dal PNRR. Risorse, queste, che da un lato rischiano di alimentare un "effetto spiazzamento" sui territori, dall'altro presentano obiettivi, vincoli di target e tempistiche differenziate che a livello territoriale solo in pochi contesti sono messe a sistema e integrate nell'ambito di "Piani Casa" dotati di una visione strategica complessiva a livello operativo e finanziario.

Una condizione di frammentazione e discontinuità (oltre che di scarsità) delle risorse che nelle scelte strategiche dei soggetti interessati ha creato una condizione di incertezza che ha ostacolato una programmazione organica di medio – lungo periodo. Ciò a maggior ragione se si considera il tema della sostenibilità finanziaria degli interventi al termine dei progetti, in particolare per quanto riguarda la gestione di strutture a valenza sociale e la manutenzione degli immobili e degli spazi, che rappresenta, come emerso nell'ambito del Rapporto, un elemento rilevante ai fini della selezione delle progettualità da attuare.

Alla luce di tale contesto e di quanto osservato nell'ambito delle analisi valutative, si possono evidenziare **alcuni aspetti rilevanti in termini prospettici**:

- **Risulta centrale una visione complessiva dello sviluppo delle città**, nell'ambito della quale la tematica abitativa è connessa contemporaneamente ad aspetti di natura infrastrutturale e di natura economica e sociale: ciò richiede, da un lato, una *visione politica complessiva* dello sviluppo delle città da parte degli organismi decisionali, dall'altro di superare l'approccio settoriale tradizionalmente espresso dalla divisione di competenze interna agli Enti, per orientarsi verso un'integrazione strategica e operativa tra le politiche sociali, abitative, urbanistiche, migratorie, educative, ecc.;
- A fronte dell'attuale articolazione frammentata di interventi, soggetti e risorse attivate nel campo delle politiche abitative, una delle sfide principali è la necessità di **rafforzare le forme di coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti nella programmazione e attuazione delle**

politiche in un'ottica di filiera fra i diversi patrimoni disponibili e i servizi, ampliando così le possibilità offerte nell'ambito dei percorsi rivolti all'autonomia e, di conseguenza, migliorando il livello di efficacia ed efficienza delle politiche;

- **La necessità di ampliare il patrimonio pubblico disponibile**, funzionale all'aumento dell'offerta di abitazioni ma anche al livellamento del mercato degli affitti privati, che passa per diverse possibilità di intervento: riqualificazione del patrimonio indisponibile a causa della condizione manutentiva, acquisto sul mercato di nuovi alloggi, utilizzo di patrimonio inutilizzato di diversa natura da riconvertire in abitativo, il riutilizzo di beni confiscati alla mafia, ecc. Il prerequisito è la conoscenza capillare del patrimonio disponibile e potenzialmente disponibile, resa difficile dalla differenziazione degli strumenti di governance;
- La possibilità di concludere positivamente i percorsi di autonomia, reperendo un alloggio adeguato rispetto alla propria capacità reddituale (che sia un alloggio ERP, un alloggio ERS o un alloggio sul libero mercato), risulta influenzato dalle dinamiche dei contesti sociali ed economici e dal mercato delle locazioni: in tal senso, **assumono centralità i servizi sociali di accompagnamento nei percorsi di autonomia**, la presenza di strumenti di sostegno al reddito o all'abitare così come l'attivazione di reti sociali - spesso ridotte in presenza di determinate fragilità - a supporto delle persone coinvolte;
- Il successo delle politiche abitative passa anche per la **sperimentazione di nuove forme di abitare**: in tal senso, le risorse messe a disposizione dalla programmazione europea possono rappresentare, in considerazione della limitatezza delle risorse e delle tempistiche, uno strumento per la sperimentazione di iniziative innovative. Al contempo, è necessario prevedere la collocazione delle esperienze innovative di successo nell'ambito di una programmazione integrata o su fondi di tipo ordinario, al fine di garantirne poi la sostenibilità e continuità nel medio – lungo periodo;
- La **definizione di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione delle politiche** rappresentano un prerequisito per rilevare le “lezioni apprese” dalle esperienze realizzate in ottica di miglioramento e valorizzazione delle esperienze di successo. Tuttavia, la frammentazione esistente fra gli interventi, i soggetti e le fonti di finanziamento non rende possibile una visione organica delle politiche, portando al rischio di reiterazione di interventi non ottimali;
- I **processi di co-programmazione, co-progettazione e di confronto con il partenariato socio-economico** rappresentano un valore aggiunto per la definizione delle politiche abitative. Tuttavia, anche in questo caso la presenza di diversi livelli territoriali e di differenti archi temporali di attuazione delle politiche rende maggiormente difficoltoso il coinvolgimento e la valorizzazione del contributo del partenariato nella definizione delle policy.

Alla luce di tali considerazioni appare quindi evidente la necessità di un'inversione di tendenza rispetto al sistema attuale delle politiche abitative che parta dalla ricostituzione di un “Piano Nazionale” di carattere strategico e, soprattutto, operativo anche dotato di adeguate risorse, che permetta di affrontare le sfide provenienti dal contesto tramite l'ampliamento e la differenziazione dell'offerta di policy al servizio dell'abitare.

All'interno di questo contesto, le risorse messe a disposizione dal PON Metro possono apportare, accanto alle altre fonti di finanziamento, un contributo sostanziale nell'attuazione delle politiche. La strutturazione di un presidio di indirizzo nazionale potrebbe, in tal senso, **valorizzare il contributo del Programma orientandolo - in ragione della limitatezza delle risorse a disposizione e delle caratteristiche programmatiche - su interventi ben delineati/delimitati e forme di sperimentazione e innovazione sociale che permettano di esprimere il potenziale fornito dalla Programmazione europea in tema di politiche abitative.**

Le scelte operate nell'ambito della Programmazione 2021-27 potrebbero non permettere di utilizzare al meglio le risorse a disposizione. La scelta di suddividere gli interventi rivolti al disagio abitativo fra i Programmi FESR regionali, il PN Inclusione (per quanto riguarda le città metropolitane e le città medie) e il PN Metro (per le sole città medie), sembra porsi in continuità con il processo di frammentazione in atto, facendo emergere, tra l'altro, ulteriormente il rischio di sovrapposizione delle

risorse a disposizione o la mancata copertura di alcuni bisogni. Ne deriva una maggiore complessità nei processi di attuazione delle politiche con gli Enti locali che si trovano di fronte alla necessità di inseguire diverse procedure (Avvisi), sistemi di gestione e rendicontazione degli interventi (manuali e linee guide per i beneficiari) e Sistemi informativi.

La rigenerazione urbana: l'esigenza di una *visione* politica di sviluppo inclusivo delle città

Considerazioni analoghe valgono anche per quanto attiene agli interventi rivolti alla **rigenerazione urbana e alla riqualificazione di aree a basso tasso di legalità**. La prassi che vede una costante parcellizzazione di interventi, territori target (anche all'interno della stessa area urbana), risorse e competenze sembra porsi in contrapposizione con l'idea di una rigenerazione urbana di natura integrata, che preveda la programmazione di interventi organici e intersettoriali rivolti al miglioramento degli spazi in chiave sociale e ambientale. La realizzazione di singoli bandi occasionali, emanati da soggetti diversi, con risorse e tempistiche specifiche e settori/obiettivi/spazi ogni volta differenti, non può rispondere in tal senso alle esigenze connesse alla riqualificazione di aree urbane o parti di esse complessivamente intese, soprattutto considerando le tempistiche associate alla loro realizzazione.

Ciò a maggior ragione se si considera, dal punto di vista operativo e procedurale, il quadro variegato delle competenze dei soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi, fra ciò che è di pertinenza dello Stato (finanziamento, diritto di proprietà e regime immobiliare, fiscalità, ecc.), delle Regioni (strumentazione urbanistica generale e attuativa, criteri di determinazione del contributo di costruzione, ecc.), e dei Comuni (disciplina dei singoli interventi, applicazione dei parametri urbanistici, modulazione della fiscalità immobiliare locale, ecc.).

Alto è quindi il rischio che, in assenza di una visione strategica complessiva e di un quadro uniforme di operatività rivolto alla semplificazione procedurale, si generino sostituzioni, sovrapposizioni e inefficienze. Un rischio ancora più realistico se si considera che i principi guida degli interventi di rigenerazione urbana sono molteplici e necessitano di una regia condivisa al fine di garantirne il rispetto e la valorizzazione. Si tratta, infatti, di integrare interventi orientati alla pianificazione e progettazione urbanistica che prevedano:

- la **rigenerazione urbana legata al recupero** e al riuso di edifici e manufatti dismessi, così come la **rifunzionalizzazione di aree e quartieri critici**, in grado di innalzare la qualità di vita, l'inclusione sociale e la prossimità dei servizi, contribuendo altresì all'aumento della legalità delle aree che presentano situazioni di disagio sociale;
- una prospettiva di **contrasto del consumo di suolo** e, quando indispensabile, alla sua compensazione tramite interventi di rigenerazione urbana e di rinaturalizzazione del suolo, anche nella logica di sperimentare principi di ecoconto ambientale;
- un forte **orientamento verso la transizione ecologica** impressa alla rigenerazione urbana, tramite l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale degli interventi;
- la **partecipazione delle comunità, della cittadinanza e del Terzo settore** al ri-disegno dei quartieri e alle attività di animazione, così come una valorizzazione - anche in senso critico - degli strumenti di partenariato pubblico privato al servizio della comunità;
- **l'integrazione con gli altri strumenti pianificatori territoriali**, in particolare per quanto riguarda le politiche abitative, nell'ottica di un approccio rivolto alla prospettiva di città "vivibili" e basate sul **concetto di prossimità e delle "città dei 15 minuti"**;
- Infine, la sfida specifica riguardante l'integrazione della prospettiva presentata dalla Commissione Europea relativa all'iniziativa "**Nuovo Bauhaus Europeo**", volta a collegare il Green Deal europeo al miglioramento degli spazi di vita nell'ottica della sostenibilità, dell'inclusività e del rafforzamento dell'identità culturale.

Anche in questo caso, **solo una visione unitaria può garantire il coniugarsi di obiettivi macroscopici e di lungo periodo con la razionalizzazione delle limitate risorse a disposizione.** In particolare, risulta cruciale considerare il lungo orizzonte temporale che dovrebbe caratterizzare i

piani di rigenerazione urbana, richiedendo quindi **continuità di azione e processi di pianificazione e di attuazione che attraversino temporalmente il succedersi delle amministrazioni e delle programmazioni**, evitando che a ogni cambiamento corrispondano nuovi percorsi decisionali.

In quest'ottica, sembra porsi il disegno di Legge sulle "Misure per la rigenerazione urbana": l'idea di una programmazione di risorse finanziarie statali per la rigenerazione urbana, orientate su una prospettiva di periodo lungo che potrebbe garantire una programmazione continuativa da parte dei Comuni, massimizzando la qualità e l'efficacia delle progettualità. Risorse che potranno essere poi affiancate e integrate da altri contributi provenienti da fondi regionali ed europei per valorizzare specifici progetti e interventi. È questo il caso, ad esempio, del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che presenta significative opportunità di sviluppo dei territori basato su una visione complessiva delle città e dei territori, anche alla luce delle esigenze emerse a seguito della crisi pandemica.

E in questo senso va interpretata anche **l'esperienza del PON Metro 2014-2020, e del suo contributo all'identificazione di specifiche sperimentazioni di trasformazione e riqualificazione urbana di spazi e strutture**, rivolte all'inclusione sociale e alla riqualificazione di aree particolarmente critiche **nell'ambito delle città medie**, permettendone la riappropriazione da parte della cittadinanza.

Condizioni e variabili che hanno influito sugli esiti del PON Metro

Alla luce di tali considerazioni di carattere generale, **gli esiti valutativi presentati nel presente Report Finale** hanno consentito di **evidenziare condizioni e variabili** che hanno influito positivamente o negativamente sull'esito degli interventi finanziati, restituendo così apprendimenti da cui ricavare indicazioni tese a favorire il processo di attuazione della programmazione 2021-2027.

Una prima considerazione riguarda il punto di vista della **capacità di governance delle Città metropolitane**, rispetto alla quale **il PON Metro ha favorito un apprendimento organizzativo** in cui, spesso, da strutture embrionali si è passati a strutture più articolate. Un passaggio che ha visto la "sperimentazione" di nuove competenze, interazioni e modalità di lavoro che alcune Amministrazioni hanno poi capitalizzato per far fronte a gestioni complesse di fondi, come quelle della Programmazione 2021-27. Da questo punto di vista si evidenzia che il **modello di governance** degli OI che ha previsto la creazione di Nuovi Uffici ad hoc con un accentramento delle funzioni potrebbe costituire una buona base di partenza anche per la programmazione 2021-27, prevedendo un unico Ufficio in grado di gestire con una strategia integrata le diverse fonti di finanziamento disponibili nei singoli Comuni. Inoltre, alcuni **elementi organizzativi** hanno svolto un ruolo chiave nel determinare i "destini" degli interventi e, in particolare, si evidenzia che gli esiti positivi sono stati più frequentemente associati a amministrazioni e modelli di governance che prevedono:

- strutture organizzative agili e maggiormente predisposte ai cambiamenti;
- la presenza di team multidisciplinari con competenze sia tecniche sia amministrative;
- la presenza di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa su problematiche/aspetti mirati.

In relazione ai **Criteri e/o elementi del sistema di selezione**, in generale, la capacità dei criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione di orientare fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell'Asse/Programma risulta essere soddisfacente in termini di supporto all'attuazione effettiva del Programma. Tuttavia, anche alla luce delle sfide future e dell'esigenza di integrazione rappresentata in precedenza, sarà necessario garantire maggiormente il rispetto dei criteri di **coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana e con le strategie territoriali**. Inoltre, sebbene la selezione delle progettualità si sia basata generalmente sui **fabbisogni sociali e territoriali e sui livelli di sostenibilità dell'intervento**, permangono alcune criticità nel ricorso a strumenti tecnici specifici (ad esempio, Poverty Map), così come nel livello della progettazione che deve garantire maggiormente che gli interventi programmati siano effettivamente cantierabili e realizzabili con tempistiche certe in linea con la durata dei programmi. Inoltre, un fattore importante nella scelta strategica è stato la **presenza di un parco progetti consolidato**. Complessivamente gli interventi inseriti nei Piani operativi finali sono in gran parte l'esito di progetti già esistenti nelle

Amministrazioni beneficiarie: se da un lato tale prassi garantisce una continuità a livello di programmazione e la valorizzazione dei processi decisionali, evitando il riavvio ad ogni programmazione, dall'altro è necessario che tale pratica sia accompagnata da una costante analisi critica al fine di verificare che le progettualità rispondano all'evoluzione dei fabbisogni del contesto, ai requisiti di cantierabilità e all'esigenza di sperimentazione di elementi di innovatività.

In merito all'**attuazione degli interventi**, i risultati delle analisi hanno evidenziato criticità fin dalla fase di pianificazione e identificazione che hanno influenzato negativamente la successiva fase di attuazione. Se si escludono le criticità di natura esogena e connesse al contesto di riferimento, si rileva come risulta cruciale intervenire a monte della fase realizzativa, **con la predisposizione di progettazioni che fin dall'inizio garantiscano la cantierabilità degli interventi**. Ciò al fine di scongiurare ritardi in fase attuativa o la necessità di stralci, di sostituzione di progetti con altri già individuati in una fase precedente al PON, di spostamento di progetti o di alcune attività su altre fonti di finanziamento.

Viceversa, sarà invece importante valorizzare **alcuni fattori che hanno determinato o rappresentato elementi di successo** per gli interventi: tra questi, oltre a quelli precedentemente citati (ad esempio, la conoscenza articolata del territorio, il modello di governance e il livello di capacità amministrativa), ci sono quei dispositivi/strumenti che hanno consentito in alcuni casi e in contesti specifici la velocizzazione di procedure di gara (come ad esempio, l'adozione di Accordi Quadro o di meccanismi di "centralizzazione") o la predisposizione di strumenti che hanno migliorato la capacità di alcuni Enti di gestire la complessità, ottimizzare i flussi di lavoro e potenziare una macchina amministrativa che in passato era meno pronta alla gestione di questi interventi. In sostanza, tener presenti le condizioni abilitanti.

Alcune indicazioni
per la
Programmazione
2021 - 27

Infine, si riportano di seguito alcune indicazioni tese a favorire il processo di attuazione della programmazione 2021-2027.

➡ **Rafforzare la capacità di lettura dei contesti e di analisi e progettazione integrata degli OI al fine di favorire il formarsi di quella "massa critica" multifattoriale necessaria a produrre un cambiamento**

strutturale in ambito sociale. Sebbene siano state rilevate alcune pratiche positive, si evidenzia che in molti casi i Piani realizzati nella Programmazione 2014-2020 si sono configurati più come un insieme di interventi in un determinato territorio che non come azioni integrate capaci di produrre effetti sociali di lunga durata e/o catalizzatori del cambiamento. Tra gli strumenti a supporto si segnalano la predisposizione di mappe dettagliate dei territori in cui si interviene, integrate nei diversi aspetti, tra cui le dimensioni quantitative e qualitative della povertà ma anche gli elementi e gli attori che possono rappresentare gli elementi trainanti puntando sulla contaminazione programmatica e tecnica – ai diversi livelli - per la riqualificazione economica e sociale dei territori coinvolti; l'adozione di metodi di peer review per la verifica di fattibilità tecnica dei progetti.

➡ **Supportare gli OI con strumenti operativi e linee guida che consentano una verifica dell'effettiva potenzialità dell'intervento da finanziare** e che semplifichino l'azione amministrativa in capo alle Città, provvedendo a definire procedure comuni da implementare in tutte le Amministrazioni coinvolte. In tal senso sarà utile prevedere Linee guida che contengano indicazioni operative specifiche per tutte le tappe principali del processo di attuazione della programmazione 2021-2027, ivi incluse la rendicontazione della spesa, e creare meccanismi che possano facilitare lo scambio di informazioni, documenti, pareri tra le Autorità coinvolte e gli OI delle Città. Ciò a maggior ragione se si considera che il PN Metro+ sarà rivolto a un numero maggiore di contesti territoriali – le città medie – e assumerà maggiore centralità l'esigenza di una regia nazionale maggiormente strutturata, anche in considerazione dei requisiti specifici e settoriali a cui le città dovranno rispondere (es. DNSH, Climate Proofing e New European Bauhaus). Al contempo, sarà necessario operare una **semplificazione degli strumenti di verifica della**

coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione (checklist) che non devono essere percepite come un mero adempimento amministrativo.

- **Garantire il potenziamento delle attività per il rafforzamento amministrativo fin dalla prima fase di attuazione della programmazione 2021 - 2027**, prevedendo azioni specifiche e mirate per le Amministrazioni in cui sono state evidenziate le maggiori criticità. A tal fine, si evidenzia l'utilità di promuovere un **maggiore coordinamento delle ingenti risorse a disposizione (tra cui, il PN Capacità per la Coesione 2021-2027)** per la capacitazione amministrativa nei diversi territori, effettuando una mappatura preliminare e una ricognizione delle opportunità offerte, in modo da agire in modo integrato e complementare e di **valutare anche quali competenze possano, eventualmente, essere condivise e/o trasferite tra i diversi uffici in tempi brevi e con il minore onere amministrativo e finanziario**. In esito a tale mappatura, si suggerisce di identificare i fabbisogni di competenze per i quali risulti una minore copertura nel territorio, così da attivare Piani formativi potenziati e mirati per tipologie di criticità. Da questo punto di vista, la **capacità di lavorare in gruppo e in team multidisciplinari** si configura come una competenza strategica. Si evidenzia, inoltre, la necessità di individuare **modelli di apprendimento efficaci** in grado di coinvolgere attivamente e fattivamente il personale delle Amministrazioni delle Città metropolitane e delle città medie. Per queste ultime, in particolare si suggerisce di procedere a una verifica della situazione di partenza in termini di capacità amministrativa e di principali esigenze al fine di valutare la possibilità di attivare percorsi di empowerment anche attraverso forma di assistenza tecnica in affiancamento in modo da sostenere la fase di avvio, selezione, attuazione e rendicontazione delle operazioni e al contempo facilitare un trasferimento di competenze.
- **Potenziare i meccanismi e le funzioni di monitoraggio nell'ambito del Sistema informativo**, imponendo una rigorosa base dati fruibile incondizionatamente non solo dal punto di vista dell'avanzamento finanziario, ma anche per la verifica del progressivo stato di attuazione dei progetti e della effettiva data di ultimazione (es.: data collaudo/i di un'infrastruttura e/o di un sistema informativo, data di avvio fruizione servizio/opera ecc.), così come di valutare la possibilità di definire e introdurre specifici indicatori di progetto, che declinino ulteriormente l'articolato sistema di indicatori di output e di risultato già presenti nel Programma e che diano conto dei risultati conseguiti "in itinere", in termini di efficienza ed efficacia degli interventi(es. numero e tipologie di strutture, target di riferimento, ecc.), permettendo la strutturazione di eventuali correttivi in fase di attuazione delle misure.
- **Predisporre un dispositivo di interazione tra l'Amministrazione e gli stakeholder coinvolti**, capace di rafforzare i meccanismi che consolidano la capacità attuativa. Si fa riferimento a una guida che sia di supporto agli OI per monitorare il processo attuativo, rafforzando la capacità di anticipare possibili criticità e strozzature, anche attraverso l'accrescimento della consapevolezza dell'Amministrazione e degli attori coinvolti sulle potenziali difficoltà attuative e sulle loro reciproche interferenze. Un tale dispositivo, inoltre, potrebbe supportare e alimentare le relazioni tra gli attori coinvolti sia dentro sia fuori dall'Amministrazione delle Città. Al contempo sarebbe utile predisporre metodologie e strumenti specifici per favorire la valorizzazione di quegli **elementi di innovatività** che hanno caratterizzato alcuni progetti in relazione alla gestione e organizzazione del processo dalla fase programmatica fino all'attuazione, al fine di supportare la crescita di competenze sia nelle amministrazioni coinvolte sia tra gli attori del partenariato socio-economico.
- **Approfondire il tema della sostenibilità degli interventi a monte delle procedure di selezione**. Risulta difficile, infatti, per gli Enti individuare risorse tramite cui mantenere in funzione i servizi attivati nelle infrastrutture realizzate o ristrutturate grazie alle misure messe in campo. In molte città **non vi è ancora una chiara pianificazione delle fonti e delle modalità di reperimento e/o acquisizione delle risorse necessarie a garantire nel medio periodo la sostenibilità degli interventi**, sebbene, in linea generale, da parte delle Amministrazioni delle 14 Città metropolitane vi sia una diffusa e favorevole predisposizione a sostenere tali costi, quali ad

esempio quelli legati alla gestione e manutenzione in forma diretta (anche per il tramite di Agenzie o Enti in house) o attraverso partenariati pubblico-privato e affidi a Enti del Terzo settore. È evidente che questo richiede di **individuare ulteriori risorse per la realizzazione di interventi che per la loro natura non possono essere lasciati alla sola programmazione dei fondi europei.**

- ➔ Infine, in relazione alla Programmazione 2021-2027, si evidenzia che un presupposto fondamentale per ottenere effetti sociali positivi e duraturi consiste nel **collocare le progettualità all'interno di una visione sistemica che comprenda l'integrazione delle politiche abitative e sociali con le altre politiche di sviluppo** (tra cui quelle educative e sanitarie) che impattano fortemente sul benessere e la qualità di vita di persone incluse nella comunità di riferimento. In tal senso, andrebbero attivati moderni strumenti di ascolto on-going non necessariamente formalmente strutturati che possano fungere da luoghi decisionali per questioni/temi di rilevanza puntuali o locali.

1. IL PROGETTO DI “PARCO DELLA RESILIENZA” DELLA CITTÀ DI BOLOGNA

Il Progetto “Parco della Resilienza”⁶², finanziato a valere sull’Azione 4.2.1 “Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale” del PON Metro 2014 – 2022 riguarda un intervento di riqualificazione di alcuni spazi comuni, da adibire ad uso pubblico, del cosiddetto “**Quadrilatero**” del Quartiere Porto-Saragozza (vie Malvasia, Pier De’ Crescenzi, Casarini e dello Scalo, vedi l’immagine in figura), uno storico comparto di ERP, con immobili di proprietà dell’Amministrazione e dell’Azienda Casa Emilia-Romagna (Acer) di Bologna.

Il **contesto specifico** fa riferimento a un’area di Bologna su cui sono intervenuti in un lontano passato progetti di rigenerazione urbana e facente parte di una porzione di territorio destinata alla accoglienza di case popolate. L’area era caratterizzata quindi dalla presenza di edifici residenziali e da spazi verdi finalizzati allo sviluppo delle relazioni sociali.

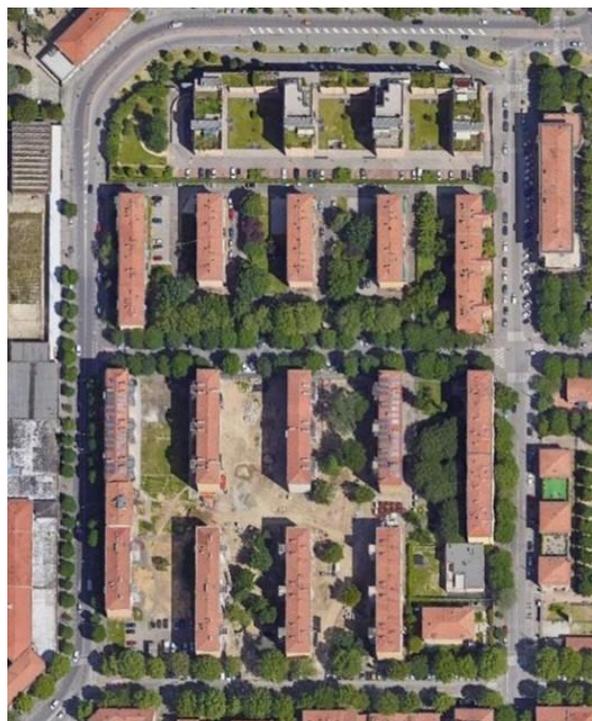
In particolare, il “Quadrilatero” è costituito da una serie di edifici residenziali, con sette piani fuori terra, per circa 500 alloggi, separati da ampi spazi verdi. Questa area, **nel corso del tempo** e a causa di un progressivo isolamento dal vicinato, è stata **oggetto di fenomeni di degrado**, che hanno riguardato sia gli edifici e gli spazi verdi sia il sistema delle relazioni sociali e la fruibilità dell’area da parte della cittadinanza.

Dato tale contesto di riferimento, l’**obiettivo dell’intervento** è di **rivitalizzare il tessuto fisico e sociale dell’area**, seguendo il **principio della resilienza**, con una radicale trasformazione degli spazi pertinenziali in un nuovo giardino pubblico e didattico, che potrà diventare luogo per attività di animazione socio-culturale. Nello specifico sono previsti i seguenti interventi: la manutenzione straordinaria di tutti i sottoservizi a rete, con modifiche ai tracciati e nuove realizzazioni; la realizzazione della nuova pavimentazione, per tutti i nuovi percorsi e accessi previsti; la riqualificazione complessiva del verde e la nuova piantumazione di essenze; la realizzazione di nuovi arredi; la realizzazione di un nuovo padiglione multifunzionale in luogo della palestra in disuso.

La **dinamica progettuale** è così riassumibile: l’intervento originario è stato avviato a valle del “Bando di rigenerazione urbana 2018” della Regione Emilia-Romagna: a seguito dell’ammissione a contributo, il progetto definitivo è stato approvato dall’Amministrazione nel 2020 (DD n. 14189/2020), con un costo pari a 3.000.000,40 euro (di cui 2.410.826,46 relativo al costo delle opere), e sono stati avviati i lavori procedendo ai relativi affidamenti.

Successivamente, con l’**integrazione al PON Metro con le risorse del ReactEU**⁶³ per fronteggiare le conseguenze dalla crisi pandemica, ed è stato poi chiesta l’ammissione del progetto “Il Parco della

Figura 1.1 - Il Quadrilatero del Quartiere Porto-Saragozza di Bologna



⁶² Il caso di studio (Codice Locale Progetto: BO 4.2.1.a16) si è basato sull’analisi dei materiali raccolti, sugli esiti del questionario rivolto ai RUP e relativo al progetto specifico, sull’interazione con i referenti dell’OI per l’intervista effettuata in data 5 ottobre 2023 e sull’intervista effettuata in data 24 novembre 2023 con il dott. Federico Bonciani che si ringrazia per il supporto e i materiali forniti.

⁶³ La Commissione europea, con la Decisione C(2021) 6028 del 9 agosto 2021, ha approvato le modifiche al PON Metro 2014-2020 per utilizzare le risorse finanziarie destinate *alla ripresa per la coesione dei territori d’Europa* previste nell’ambito del Next Generation EU e definite nella quota italiana del ReactEU. Per info si veda su: <http://www.ponmetro.it/focus-react-eu/>

Resilienza” a finanziamento PON Metro. In base al Piano Operativo del giugno 2023 risulta che l'intervento ha un costo previsto di euro 3.000.000 (di cui il 50% sostenuto dal contributo regionale e il restante 50% a carico del Comune, per il quale si è appunto chiesta l'ammissione al finanziamento PON Metro per € 1.394.344,75).

L'immagine che segue illustra l'intero **progetto** ed evidenzia l'area di intervento con le modifiche sostanziali che caratterizzeranno il contesto territoriale.

Figura 1.2 - Il Progetto del Parco della Resilienza



Pertanto, la necessità è stata di intervenire nuovamente puntando per un verso alla riqualificazione energetica degli edifici residenziali e dall'altro alla trasformazione delle aree destinate a verde in un parco pubblico e didattico. Viene **accentuata così la finalità aggregativa e sociale dell'intera area** di intervento. **Destinatari degli interventi**, in primis, sono sicuramente i residenti che possono godere di un'area verde condivisa nonché fruire del centro polifunzionale che sarà realizzato. E' previsto che i lavori terminino nella loro completezza 2026, mentre quelli riferiti al PON metro dovrebbero concludersi a febbraio 2024.

Interessante è notare la condivisione del progetto sia con i vari soggetti attuatori del progetto sia con i rappresentanti del quartiere. Questo momento di confronto ha permesso di rendere consapevoli i destinatari e gli stakeholder al fine di realizzare processi partecipativi estremamente utili, che vanno oltre la natura tecnica della progettualità.

La **sostenibilità** dell'intervento da un punto di vista gestionale sarà garantita da una compartecipazione di risorse, alcune delle quali saranno comunali, altre garantite da associazioni attive sul territorio.

Con riferimento agli **indicatori di output** è possibile rilevare quello relativo alla superficie di intervento pari a 2.000 mq che, come già rilevato, sarà destinato ad aree verdi sistematizzate e alla realizzazione del centro polifunzionale.

Tabella 1.1 - Indicatori correlati al Progetto BO 4.2.1.a16

Indicatore di output	Target finale (valore aggiornato)
IO17 - Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)	2.000,00

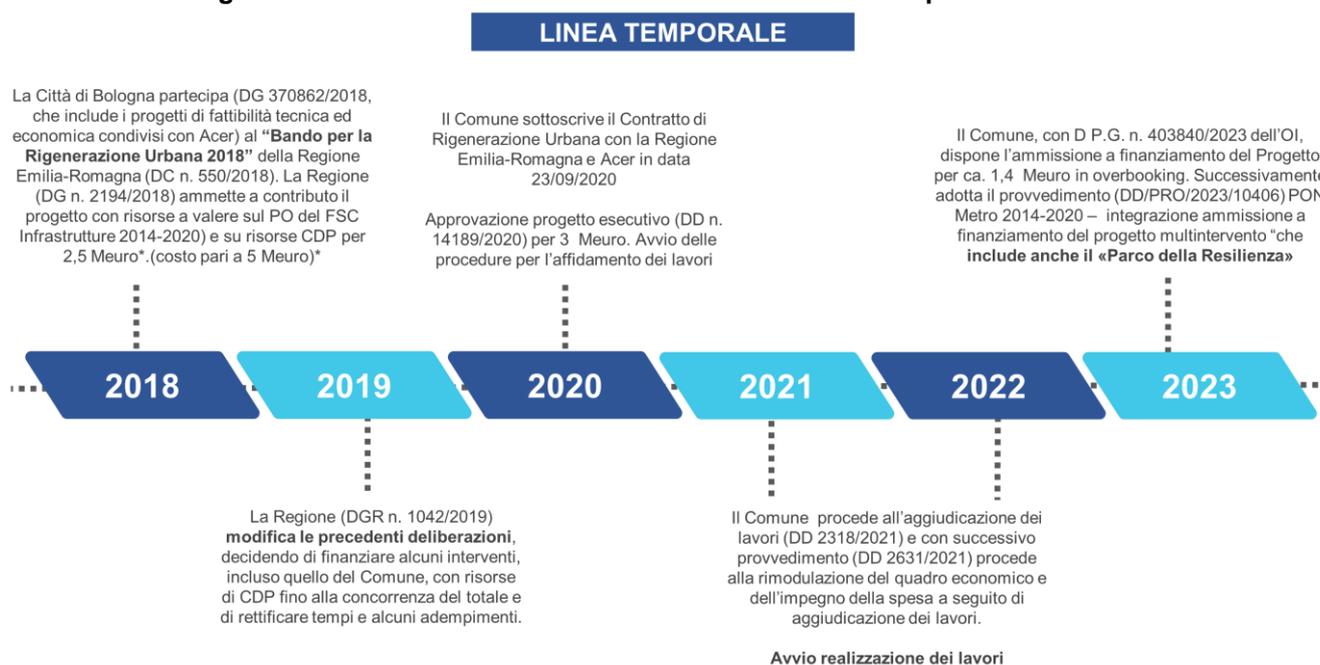
I nuovi interventi sono stati preceduti da importanti lavori di abbattimento e demolizioni, operazioni queste propedeutiche necessarie per la realizzazione dei lavori di rifacimento della rete fognaria

necessari per la costruzione del nuovo parco e del nuovo padiglione. Successivamente sono stati messi a dimora i nuovi alberi in sostituzione di quelli abbattuti nonché una dotazione di arbusti e realizzazione di superfici prative.

L'intervento è stato considerato estremamente rilevante non soltanto per gli impatti che auspicabilmente genererà, ma per il nuovo assetto procedurale e amministrativo che si è innestato negli uffici comunali. E' stata resa estremamente fluida la comunicazione interna ed è stata fortemente apprezzata la piena consapevolezza dell'iter da seguire per l'implementazione dell'intervento in maniera trasversale rispetto a tutti i soggetti interessati.

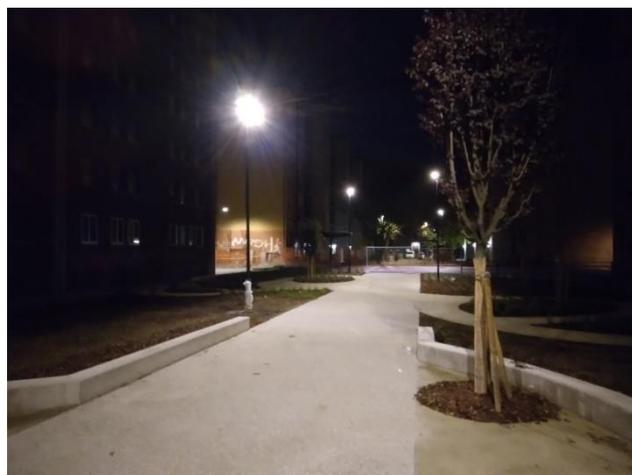
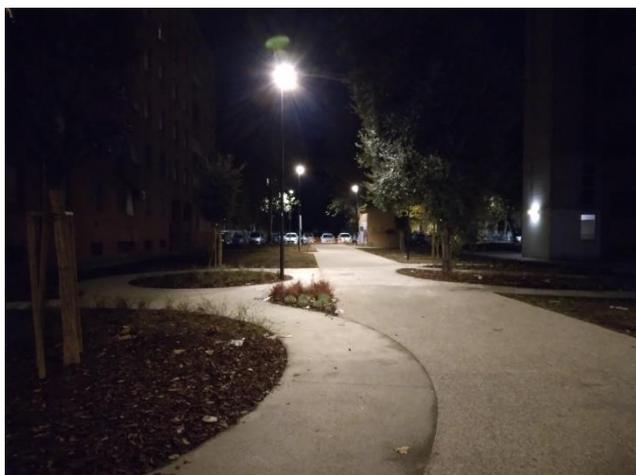
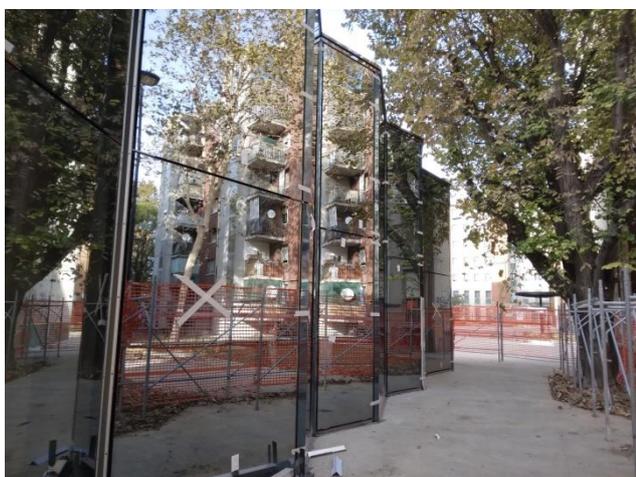
Le risorse rivenienti dal PON Metro, infine, sono state riconosciute come fondamentali non solo per la finalizzazione dell'intervento ma anche per aver liberato risorse comunali da destinare al perseguimento di altre finalità. Nella figura seguente è riportato il cronogramma dei lavori. Nel seguito si riporta il cronogramma dei lavori e alcune immagini degli interventi in corso di realizzazione.

Figura 1.3 - Interventi del PON Metro 2014-2020 Linea temporale di attività



* In particolare, in base agli atti del 2018, la ripartizione era la seguente: 1.499.999,30 per l'intervento di riqualificazione degli spazi aperti, il cui costo complessivo è di euro 3.000.000,40 (di cui euro 1.500.001,10, pertanto, a carico del Comune di Bologna); euro 1.000.000,00 per l'intervento che ha come oggetto gli edifici, il cui costo complessivo di è euro 2.004.642,68 (di cui euro 1.004.642,68, pertanto, a carico del Comune di Bologna);

Figura 1.4 - Interventi previsti e in corso nel Parco della Resilienza



➔ Rilevanza e Coerenza

L'obiettivo primario dell'intervento è di **attivare i processi di aggregazione** che allo stato attuale sono molto critici, attraverso la realizzazione di un parco e del centro polifunzionale. Tuttavia sarà necessario attivare ulteriori risorse (il referente dell'Amministrazione ha fatto riferimento ai fondi FSE +) per realizzare attività di animazione a completamento della parte infrastrutturale.

Sicuramente **gli interventi risultano adeguati rispetto alle esigenze della popolazione** insistente sul territorio così come rilevato durante alcuni incontri di condivisione con i residenti. Infatti, la scelta delle operazioni da finanziare su Asse 4 è stata condivisa con i cittadini attraverso percorsi partecipativi realizzati negli anni precedenti. Conseguentemente, i progetti hanno saputo rispondere alle esigenze dell'amministrazione e della cittadinanza in modo pieno.

A tale riguardo, si segnala che l'area dell'intervento in cui è localizzato l'intervento (il Quartiere Porto-Saragozza) è stata oggetto di **percorsi di consultazione partecipata** della cittadinanza per realizzare interventi di rigenerazione urbana⁶⁴.

Rispetto agli interventi di accompagnamento all'abitare, il PON Metro ha consentito il consolidamento e l'ampliamento a diversi target di servizi avviati in maniera sperimentale o ridotta; ha inoltre consentito di impostare il lavoro dell'agenzia sociale per la casa. Rispetto ai servizi e alle strutture per l'innovazione sociale, il PON ha contribuito a sviluppare le strategie locali a contrasto del degrado a livello urbanistico, promuovendo la creazione spazi di sperimentazione e innovazione in luoghi abbandonati o inagibili. I principali **criteri rilevanti per la scelta**, come segnalato anche nel questionario rivolto ai RUP, sono stati i seguenti:

- Priorità dell'intervento rispetto ai fabbisogni socio-territoriali;
- Scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi.

Da segnalare che, in base a tale indagine e dato anche il suindicato percorso di avvio del progetto, i criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione non sono stati rilevati per la selezione dell'intervento, che comunque già era coerente con le finalità del Programma.

Inoltre, l'intervento è coerente con altre opere di intervento che risultano funzionali rispetto all'accessibilità dell'area stessa e all'implementazione di ulteriori interventi riguardanti gli edifici residenziali circostanti. Infine, si segnala che, anche in ragione della dinamica progettuale evidenziata in precedente, il referente dell'Organismo intermedio non ha evidenziato particolari sinergie con progetto dell'Asse 3.

➔ Efficacia

L'intervento **non presenta significativi scostamenti** rispetto al momento della pianificazione, né ha presentato rilevanti criticità strettamente correlate allo strumento finanziario.

Anche in questo caso le **criticità** (come risulta anche dall'indagine rivolta ai RUP) sono legate alle consuete procedure e iter che caratterizzano i lavori pubblici, come la fase di progettazione e le tempistiche necessarie per l'avvio dei progetti, mentre è stata segnalato che l'incremento dei prezzi dei materiali ha comportato alcune rimodulazioni. Fra l'altro, il finanziamento del PON Metro è avvenuto con appalti in corso. In ogni caso, le difficoltà incontrate nella fase di avvio rispetto alle procedure previste dal PON sono state superate molto velocemente e agevolmente.

La sostenibilità gestionale dell'intervento è garantita da una compartecipazione di fondi pubblico-privati, nello specifico da fondi comunali, associazioni territoriali e gestori degli spazi. Restano a carico del bilancio comunale, in maniera specifica, le spese di natura straordinaria riguardanti la manutenzione.

⁶⁴ Si veda: Collaborare è Bologna (comune.bologna.it)

In base a quanto segnalato dal referente dell'Organismo Intermedio, **al momento dato che l'intervento ancora deve essere concluso, non è ancora possibile esprimersi sull'efficacia e sui cambiamenti concreti** delle condizioni dei soggetti target o di altri soggetti coinvolti.

In ogni caso, sulla base del questionario rivolto ai Rup e relativo al progetto specifico, sono state qualificate le seguenti **ricadute attese correlate all'intervento in corso di realizzazione**:

- miglioramento del contesto di disagio abitativo;
- miglioramento della condizione dei destinatari degli interventi;
- miglioramento/maggiore attrattività del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (es. maggiori servizi e spazi di aggregazione);
- aumento della sicurezza e della legalità nei contesti interessati dagli interventi.

➤ **Valore aggiunto UE**

Gli interventi oggetto di valutazione previsti da progetto sarebbe stati realizzati comunque, dato che il progetto del Parco della Resilienza è nato con un bando regionale del 2018. Tuttavia le risorse rivenienti dal PON Metro hanno consentito di liberare i fondi comunali per altre finalità. Quindi sono state estremamente apprezzate al fine di garantire il livello qualitativo standard dei servizi pubblici di fonte comunale. **Il PON metro 14-20, soprattutto con l'aggiunta dei progetti React, ha consentito un miglioramento complessivo della capacità dell'ente di gestire la complessità**, migliorare i flussi di lavoro e ottimizzare una macchina amministrativa che in passato era meno pronta alla gestione di questi interventi. I PON Metro ha garantito un miglioramento delle relazioni interne e dei flussi di lavoro tra gli uffici amministrativi, gli uffici tecnici, la ragioneria, e l'ufficio a supporto dell'O.I.

➤ **Indicazioni di carattere correttivo/migliorativo**

Il progetto sul "Parco della Resilienza", secondo il referente intervistato, è stato un **elemento di successo** perché in **linea con i fabbisogni territoriali** e strettamente coerente con gli strumenti di pianificazione territoriale, anche da un punto di vista temporale.

L'innovatività va ricercata all'interno dell'amministrazione comunale, resa più consapevole e partecipativa rispetto ai processi richiesti dall'implementazione del PON. Infatti, in linea generale e anche in base all'intervista con i referenti dell'O.I, il **PON Metro**, anche grazie all'integrazione dei progetti React (che hanno consentito di finanziare anche tale interventi), ha consentito un **miglioramento complessivo della capacità dell'ente** di gestire la complessità, facilitare i flussi di lavoro tra i vari soggetti (uffici amministrativi, uffici tecnici, ragioneria e ufficio a supporto dell'O.I) e il funzionamento della macchina amministrativa per tale tipologia di interventi. Infine, si segnala che nell'ambito del PN Metro Plus 2021-2027, per la Città di Bologna⁶⁵, sono state individuate alcune operazioni di rilevanza strategica che saranno sottoposte alla valutazione.

⁶⁵ In particolare, nel PN Metro Plus 2021-2027, nell'elenco delle operazioni di importanza strategica per la Città di Bologna sono indicati i seguenti interventi: Bologna – Cura dei cittadini nella prossimità - OP4 - ESO4.11 - 20 Mln€ FSE+ data prevista inizio:1/1/23 - data prevista fine: 31/12/27. Per maggiori info vedi su: <http://www.ponmetro.it/home-2/pon-metro-plus-21-27/pn-metro-plus/>

2. IL PROGETTO DEL “RISANAMENTO URBANO E ABITATIVO MEDIANTE IL POTENZIAMENTO DEL PARCO IMMOBILI PER ERP” DELLA CITTÀ DI MESSINA

Il Progetto “*Risanamento Urbano e Abitativo mediante il potenziamento del parco immobili per edilizia residenziale pubblica*”⁶⁶ è stato finanziato a valere sull’Azione 4.1.1 “*Realizzazione e recupero di alloggi*” del PON Metro 2014 – 2020 ed ha riguardato il potenziamento della dotazione del parco alloggi ERP mediante l’acquisto di immobili sul libero mercato agibili e prontamente abitabili al fine di garantire una efficace risposta alla situazione di emergenza abitativa propria della Città di Messina e di contribuire, grazie all’apporto del Programma, alla risoluzione del problema del risanamento urbano delle periferie della Città con la definitiva demolizione delle case baraccate⁶⁷.

Con riferimento al **contesto sociale ed abitativo della metropoli**, la Città di Messina è caratterizzata da estrema sperequazione nella distribuzione della ricchezza e da una forte iniquità spaziale. Infatti, nel centro cittadino la ricchezza media pro-capite è quattro volte superiore a quella della periferia nord e sei volte superiore a quella delle periferie a sud, caratterizzate, altresì, da forte degrado urbano, sociale, culturale e da uno strutturale disagio abitativo. Messina è, infatti, una tra le città dell’Unione Europea con la più alta emergenza abitativa (circa 2.500 famiglie vivono nelle baracche, in aree definite di risanamento). La “questione casa”, rimasta irrisolta dal terremoto del 1908, oltre a condizionare le politiche di edilizia pubblica e lo sviluppo urbanistico della Città, ha inciso sulla coesione e sulla qualità del capitale umano e sociale dando vita a enclave di degrado, ormai secolare.

Il progetto, **inizialmente finanziato per un importo pari a circa 10,5 meuro, successivamente ha subito un taglio pari al 10% dell’importo dell’operazione finanziata**, in seguito ai controlli di II livello che hanno rilevato una irregolarità nella procedura di acquisto degli immobili.

Il progetto ha permesso l’acquisto di 120 alloggi dislocati nel tessuto urbano cittadino, per un importo complessivo pari a circa 9,5 meuro e ha permesso di agire, principalmente, in tre aree target:

- *Fondo Fucile*, con lo sgombero di n. 70 baracche e la contestuale assegnazione di n. 70 nuovi alloggi a n. 70 nuclei familiari in gravi condizioni di disagio abitativo.
- *Fondo Saccà*, con lo sgombero di n. 20 baracche e la contestuale assegnazione di n. 20 nuovi alloggi a n. 20 nuclei familiari in gravi condizioni di disagio abitativo.
- *Case d’Arrigo*, con lo sgombero di n. 16 baracche e la contestuale assegnazione di n. 16 nuovi alloggi a n. 16 nuclei familiari in gravi condizioni di disagio abitativo.
- Lo sgombero di ulteriori n. 14 costruzioni baraccate dislocate in altre aree di intervento (Camaro Sottomontagna, ecc.) che hanno permesso di completare il processo di evacuazione dei nuclei di baracche ivi presenti.

L’intervento è stato attuato nel periodo compreso tra il secondo semestre del 2019 e il secondo semestre del 2021 e, allo stato attuale, è in corso la liquidazione delle risorse all’*Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana* della Città di Messina (ArisME) – istituita ai sensi della L.R. 8/2018 (finanziaria 2018) all’art. 62 – al fine di consentire alla stessa il pagamento dei servizi acquistati, quali ad esempio le spese notarili per l’acquisto degli immobili, le spese per i trasportatori che hanno permesso il trasloco dei nuclei familiari che abitavano nei nuclei baraccati, le spese per i valutatori degli immobili, ecc.

In considerazione dell’integrazione tra il Progetto ME 4.1.1.a e il Progetto ME 3.1.1.a “*Percorsi di Accompagnamento all’Abitare e Risanamento Urbano*”, di cui parleremo più avanti, nella Tabella 1 sono riportati gli indicatori di output correlati al progetto e i relativi target finali.

Tabella 2.1 - Indicatori correlati al Progetto ME 4.1.1.a

Indicatore di output	Target finale
Numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali	480
Numero di destinatari coinvolti anche in misure dell’Asse 3 Servizi per l’inclusione sociale	120

⁶⁶ Codice Locale Progetto ME 4.1.1.a

⁶⁷ Si ringraziano per la disponibilità e la collaborazione il Dott. Pasquale Tripodo – Direttore Sezione tecnica Servizio Politiche europee - Pianificazione e programmazione strategica e la Dott.ssa Annita Fiorello, Dirigente Servizio Politiche europee - Pianificazione e programmazione strategica.

Principali risultati della valutazione

► Rilevanza e Coerenza

L'intervento "Risanamento Urbano e Abitativo mediante il potenziamento del parco immobili per edilizia residenziale pubblica" è a titolarità del Comune di Messina, selezionato in considerazione degli elevati fabbisogni in termini di degrado urbanistico e sociale delle aree e dei destinatari target.

Il principale obiettivo dell'intervento è stato quello di contribuire, per il tramite dell'acquisto di n. 120 alloggi da destinare ad ERP, alla strategia complessiva del Comune, ormai secolare, di risanamento sociale, urbanistico e abitativo delle aree ghetto costituite dall'insediamento di "nuclei baraccati" che insistono in sei aree di risanamento.

Nello specifico, l'Amministrazione comunale, attraverso l'acquisto degli immobili, **ha perseguito diversi obiettivi**, ma principalmente:

- Il *miglioramento delle condizioni abitative* di n. 120 nuclei familiari che vivevano in "nuclei baraccati".
- Lo *sgombero complessivo dei nuclei baraccati* finalizzato alla successiva demolizione in blocco degli stessi; suddetti nuclei, una volta "sbaraccati", hanno permesso di liberare le aree ghetto su cui insistevano e di avviare il processo di rigenerazione urbana delle stesse.
- Si evidenzia che le precedenti esperienze hanno dimostrato l'inefficacia degli interventi di parziale svuotamento dei nuclei di baracche a causa della successiva impossibilità di demolizione delle stesse, che avrebbe determinato problemi di natura strutturale alle baracche limitrofe, ancora abitate. Lo sgombero e l'impossibilità di demolizione delle baracche comportava, nei fatti, la nuova occupazione abusiva delle baracche rese libere.

L'intervento analizzato è, viepiù, rilevante poiché fortemente integrato e complementare con la strategia complessiva di risanamento del Comune, prima accennata e, conseguentemente, con le fonti di finanziamento rappresentate nella successiva Figura 1.1.

Figura 1.1 - Linee di finanziamento della Strategia di risanamento del Comune di Messina



Nello specifico, la strategia di risanamento complessiva del Comune di Messina:

- è iniziata con le azioni previste dal programma *Capacity* finanziato a valere sul "Bando Periferie";
- è proseguita con il PON Metro 2014 – 2020 attraverso l'intervento ME 4.1.1.a integrato e complementare all'intervento Codice Locale Progetto ME 3.1.1.a;

- ha in corso, a valere sul PNRR, e sulla scia delle modalità innovative sperimentare con l'intervento ME 4.1.1.a, l'implementazione del PINQuA, con area target *Rione Taormina*;
- ha già inserito nella programmazione del PN Metro + 2021 – 2027 interventi di conclusione dei percorsi formativi e di inclusione sociale dei nuclei familiari oggetto di intervento nel ciclo 2014 – 2020.

I due soggetti attuatori sono rispettivamente *ArisME* – in qualità di Soggetto Attuatore del Commissario Straordinario del Governo per il risanamento della baraccopoli della Città di Messina – e *Messina Social City* – ente strumentale del Comune di Messina – che provvede alla gestione ed erogazione dei servizi sociali sul territorio.

Con specifico riferimento all'integrazione dell'intervento in oggetto – con Soggetto Attuatore *ArisME* – con l'intervento finanziato dall'Asse 3 “*Percorsi nuovi di Accompagnamento all'Abitare e Risanamento Urbano*”– con Soggetto Attuatore *Messina Social City* – si evidenzia che lo stesso ha perseguito l'obiettivo di ridurre il numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche che si trovano in condizioni di disagio abitativo, prioritariamente, sostenendo l'inclusione attiva e l'attivazione di politiche attive del lavoro, di percorsi formativi per l'inserimento lavorativo, sociale ed educativo, al fine di massimizzare la possibilità del mantenimento delle abitazioni assegnate con l'azione finanziata dall'Asse 4 (ME4.1.1.a). Nello specifico, tale intervento, il cui costo è pari a circa 5,3 meuro ha permesso la presa in carico di almeno un componente per ciascuno dei n. 120 nuclei familiari assegnatari dei nuovi immobili di cui all'intervento ME 4.1.1.a.

➔ **Efficacia**

L'intervento, nella fase iniziale di programmazione, ha scontato diverse problematiche in quanto, con riferimento alle politiche per l'abitare, non era ammissibile l'acquisto di nuove costruzioni da destinare ad ERP, ma esclusivamente l'adeguamento di strutture esistenti. Solo in seguito ad una lunga negoziazione con la Commissione Europea, è stata concessa da quest'ultima la deroga che ha consentito l'acquisto di nuove costruzioni per l'abitare. Tale deroga, di fatto, ha introdotto un importante strumento di innovazione adottato dal Comune sul tema, ovvero è stato possibile sgomberare interi nuclei abitativi per la successiva demolizione e rigenerazione urbana e riassegnare, contestualmente, nuove abitazioni ai nuclei familiari che vivevano nelle baracche sgomberate. Al fine di consentire lo sgombero complessivo dei nuclei di baracche, il Comune ha di fatto modificato i criteri standard di assegnazione degli immobili attraverso un censimento che valutasse il disagio abitativo e sociale con la presa in carico dei casi con maggiore fragilità e che contestualmente desse priorità di assegnazione a coloro che vivevano nei nuclei baraccati. Pertanto, l'intervento ha fatto registrare dei ritardi in fase di avvio da ricondurre all'attesa della deroga da parte della Commissione Europea.

Con riferimento all'efficacia, in termini di obiettivi raggiunti si rappresenta che rispetto al target inizialmente previsto e quantificato nell'acquisto di n. 105 alloggi da destinare ad ERP, in forza della riduzione del valore immobiliare fatto registrare nel periodo di riferimento attuativo dell'intervento, è stato possibile incrementare il target finale di n. 15 nuove unità abitative, portando il target finale a n. 120 nuove unità abitative nel complesso.

La sostenibilità finanziaria degli interventi sarà garantita dall'operato dell'*Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana* della città di Messina (*ArisME*), che, in forza di una *mission* molto specifica – riferita alle specifiche competenze e funzioni in ambito tecnico, amministrativo e finanziario – e finalizzata esclusivamente alle politiche per l'abitare, con maggiore rapidità riuscirà sia nella manutenzione ordinaria degli immobili, sia nell'azione di riscossione dei tributi di affitto da parte dei destinatari degli immobili. Per far fronte alla storica morosità dei destinatari degli immobili il progetto è stato integrato con un ulteriore progetto finanziato a valere sull'Asse 3 del Programma (Codice Locale Progetto ME 3.1.1.a) che ha previsto politiche di inclusione attiva, politiche attive del lavoro e percorsi formativi per l'inserimento lavorativo, sociale ed educativo dei familiari dei nuclei assegnatari degli immobili. Naturalmente gli impatti di tali azioni potranno essere verificati soltanto nel medio termine.

L'intervento analizzato ha già cambiato la condizione dei soggetti target nella misura in cui sono usciti dalla condizione di ghettizzazione abitativa e presumibilmente miglioreranno le condizioni economiche e di esclusione sociale dei soggetti coinvolti attraverso l'intervento integrato finanziato a valere sull'Asse 3. La Figura 2 rappresenta, alla luce della logica integrata e della più ampia strategia entro cui ha agito l'intervento ME 4.1.1.a, quali ricadute fisiche si registreranno nelle aree di risanamento oggetto di intervento dal punto della rigenerazione urbana.

Figura 1.2 - Rigenerazione Urbana integrata delle aree target di risanamento



Pertanto, attraverso gli interventi integrati già realizzati attraverso Capacity, il PON Metro 2014 – 2020 e in corso con il PNRR (PINQuA). La Figura 1.2 rappresenta come in alcune delle principali aree di intervento, in cui in precedenza erano presenti le baracche, siano in corso interventi di rifunzionalizzazione degli spazi che contribuiranno allo sviluppo dei processi di inclusione sociale. Infine, la Figura 1.3 mostra gli obiettivi perseguiti sia in riferimento alla rigenerazione urbana delle aree target di risanamento, sia al target dei destinatari.

Figura 1.3 - Rigenerazione Urbana integrata e Soggetti target destinatari – Risultati raggiunti



➔ Valore aggiunto UE

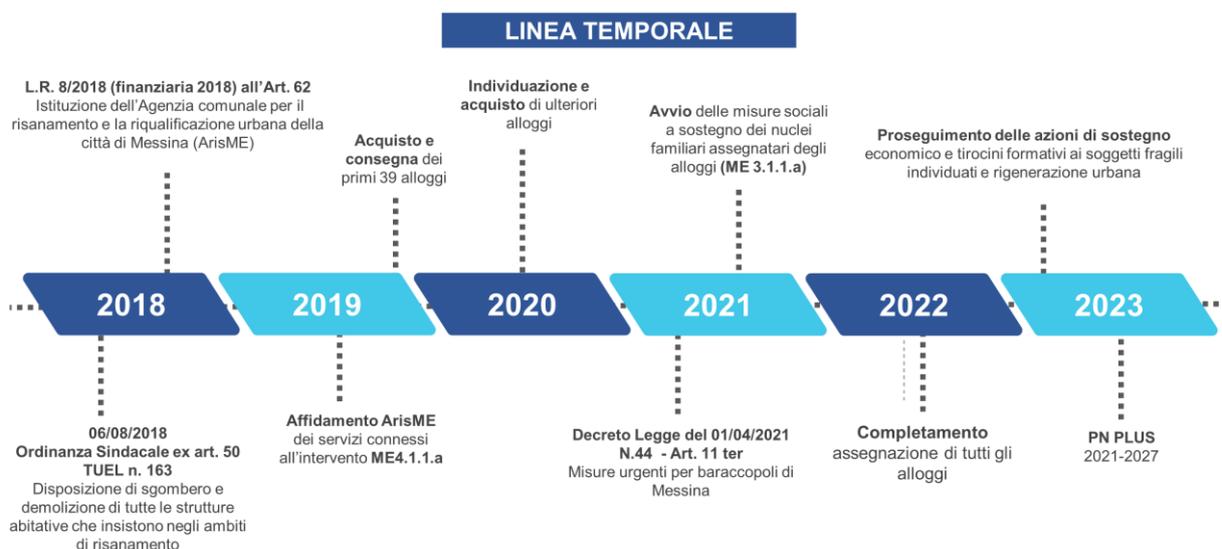
Sia l'Organismo Intermedio che il Responsabile del Procedimento rappresentano ed evidenziano che sarebbe stato impossibile implementare l'intervento in assenza della deroga concessa dalla Commissione Europea con riferimento all'acquisto di nuove costruzioni ed evidenziano, viepiù, che il valore aggiunto è principalmente da rintracciare nell'innovazione che tale deroga ha introdotto nella metodologia di assegnazione degli immobili per l'abitare, che adesso è l'unica che viene implementata. Come emerso nelle sezioni precedenti, il valore aggiunto dell'intervento si è concretizzato sia nell'incremento del numero di alloggi che, soprattutto, nell'integrazione registratasi tra settori di intervento diversi quali lavori pubblici/riqualificazione urbana, sociale, salute e mercato del lavoro.

➔ Indicazioni di carattere correttivo/migliorativo

L'intervento ha rappresentato una buona pratica per la Città Metropolitana di Messina, che di fatto ha comportato apprezzabili elementi di discontinuità e innovazione rispetto alle politiche per l'abitare. Le politiche per l'abitare non sono più ammissibili nella Programmazione 2021 – 2027, tuttavia, nel solco dell'integrazione e del perseguimento della più ampia strategia di risanamento/rigenerazione del Comune di Messina, nel PN Metro+ 2021 – 2027 si valorizzeranno i risultati raggiunti e si continuerà in una logica di integrazione/complementarità con quanto realizzato nel ciclo 2014 – 2020 attraverso misure per l'inclusione e la rigenerazione delle aree bersaglio.

La Figura 1.4 rappresenta la continuità perseguita tra le due Programmazioni.

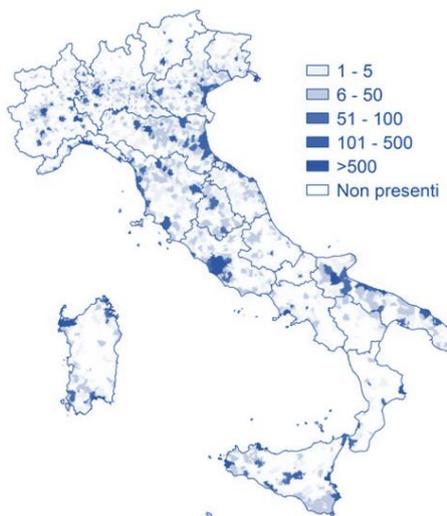
Figura 1.4 - Interventi PON Metro 2014 – 2020 e PN Metro+ 2021 – 2027 - Linea Temporale di continuità



3. IL PROGETTO DEL CENTRO PRIMA ACCOGLIENZA EX DORMITORIO PUBBLICO - VIA DE BLASIIS DELLA CITTÀ DI NAPOLI⁶⁸

Secondo i dati del Censimento permanente della Popolazione ISTAT al 31 dicembre 2021 sono 96.197 in Italia le persone senza tetto e “senza fissa dimora” iscritte in anagrafe. La maggioranza è composta da uomini e il 38% è rappresentato da cittadini stranieri, dei quali oltre la metà provenienti dal continente africano. Risiedono nei 2198 comuni italiani, ma si concentrano per il 50% in sei grandi comuni: Roma (23%), Milano (9%), Napoli (7%), Torino (4,6%), Genova (3%) e Foggia (3,7%).

Figura 3.1 – Senza dimora fissa per Comune (valori assoluti)



Fonte: Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni dati 2022 (rilevazione autunno 2021)

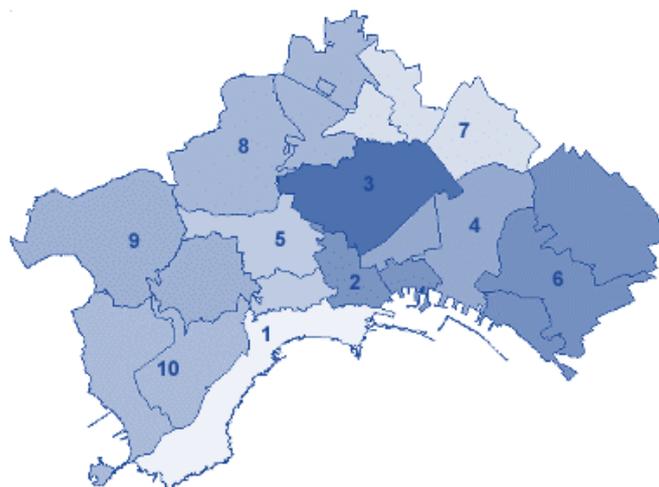
Solo nella città di Napoli si contano inoltre circa 3000 donne senza fissa dimora iscritte in anagrafe e 2941 uomini, una peculiarità rispetto alla maggior parte degli altri grandi Comuni⁶⁹.

Secondo la mappatura territoriale effettuata dai Servizi comunali competenti, le persone senza dimora si trovano quasi tutte concentrate nelle Municipalità II e IV, nei pressi della Stazione Centrale e nella Municipalità III, nella quale insistono due dei tre Centri di accoglienza a bassa soglia della città.

Figura 3.2 – Mappa delle Municipalità

⁶⁸ Per la realizzazione del presente caso studio è stata realizzata un'indagine sul campo con una visita presso il Centro di accoglienza De Blasiis il 14 novembre 2023. Nel corso della visita sono stati intervistati le seguenti persone, che si ringraziano per l'ampia collaborazione: Dott. Alfonso Savio – Referente Asse 4 PON METRO – Organismo Intermedio Comune di Napoli - UOA PNRR e politiche coesione; Avv. Anna D'Avino - Referente Asse 2 PON METRO - Organismo Intermedio Comune di Napoli - UOA PNRR e politiche coesione; Arch. Fabio Ferriero – Direttore Lavori per i Progetti 4.1.1. e (Riquilificazione De Blasiis - Il piano dormitorio), 4.2.1.a (Riquilificazione De Blasiis - piano terra lavanderia) - Servizio Tecnico Patrimonio Comune Napoli. Arch. Concetta Miragliuolo – Direttore Lavori per il Progetto 2.1.2.a4 (Efficientamento energetico De Blasiis) - Servizio Tecnico Patrimonio Comune di Napoli; Dott.ssa Silvia Carpentieri - RUP dei progetti 3.2.2.a (Unità di strada), 3.2.2.b (Accoglienza Residenziale Bassa Soglia), 3.2.2.c (Percorsi autonomia guidata adulti in difficoltà) – Area Welfare Comune Napoli; Dott. Raffaella Aprano - Responsabile Centro prima accoglienza De Blasiis. Si ringraziano, inoltre, alcune operatrici presso il Centro di accoglienza.

⁶⁹ Questi dati sono tratti dal documento “Gli interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta”, Area Welfare Servizio Politiche di Integrazione e Nuove Cittadinanze, Comune di Napoli, 2022.



Fonte: <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2692>

Per rispondere ad un maggior bisogno di protezione e sicurezza, le persone senza dimora tendono a concentrarsi nel Centro storico della città, nei pressi di monumenti di particolare prestigio, sotto i portici o le gallerie, generando spesso fenomeni di intolleranza e insofferenza da parte dei residenti, degli esercenti di esercizi commerciali e degli operatori turistici. Numerose segnalazioni denunciano la presenza di persone senza dimora anche presso le sale d'attesa delle strutture ospedaliere.

Le persone che si concentrano in zone della città maggiormente nascoste e isolate risultano, rispetto a quelle che si concentrano nel Centro storico, difficilmente avvicinabili e rifiutano di intraprendere percorsi di recupero o di accompagnamento anche presso presidi sanitari. Si tratta spesso di gruppi composti prevalentemente da persone straniere prive di regolare titolo per il soggiorno con problemi di dipendenza.

I Servizi dell'Amministrazione comunale, nel corso dell'anno 2022 hanno intercettato e accolto 2.247 persone senza dimora registrando un drammatico incremento di oltre il 19% rispetto all'annualità precedente (già nel 2021 è stato registrato un incremento del 6% rispetto al 2020).

I dati forniti dai Servizi comunali mostrano una realtà multiforme, caratterizzata, in ogni caso, da una prevalenza di uomini (l'80%) del totale con una età media di 48 anni. Gli stranieri sono più giovani (con un'età media di 45 anni). Le donne costituiscono il 20% del totale, con una età media di 49 anni. La presenza delle donne ha assunto un certo rilievo negli ultimi anni e sembra in costante aumento, si tratta in maggioranza di italiane e di straniere provenienti da paesi dell'Est Europa.

Benché il numero di persone senza dimora di età inferiore ai 30 anni sia ancora limitato, i servizi iniziano a registrarne la presenza. Vi sono anche dieci giovanissimi, di età compresa tra i 18 e i 20 anni, prevalentemente stranieri (7 uomini stranieri, 3 italiani). Nella fascia d'età compresa tra i 20 e i 30 anni, su un totale di 245 persone, solo 68 sono italiane. Il 21% delle persone che vive in strada ha superato i sessant'anni. Le persone immigrate dall'Africa e dall'Est Europa vivono la condizione di emarginazione più grave, anche rispetto ai servizi sociosanitari presenti sul territorio.

Le problematiche di salute fisica e psichica e le diverse forme di abuso di sostanze psicotrope, fino alla grave dipendenza, si osservano in percentuale assai significativa nelle persone che vivono la condizione di homeless. Durante l'emergenza sanitaria, gli operatori del settore hanno registrato un incremento dell'isolamento dal sistema sociale; i senza dimora si sono sentiti vittime di un pregiudizio negativo che limitava la loro permanenza e in strada e l'interazione con la comunità. In molte comunità c'era la percezione diffusa che fossero portatori del virus. Contemporaneamente è stata registrata la difficoltà connessa all'emergere di nuove forme di povertà legate alla pandemia, soprattutto nei lavoratori stranieri non regolari.

Il caso della Città di Napoli è stato selezionato all'interno del Programma finanziato dal PON METRO relativo all'Asse 4, in quanto presenta delle caratteristiche di forte integrazione con progetti sia dell'Asse 4 Infrastrutture per l'inclusione sociale, sia dell'Asse 2 "Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana", sia dell'Asse 3 "Servizi sociali inclusivi" che dell'Asse 5 "Assistenza tecnica (SIE)".

Il quadro complessivo dei progetti conclusi/in corso è sintetizzato nella Tabella che segue.

Tabella 3.1 – Progetti del PON METRO Centro di prima accoglienza De Blasiis

PROGETTO	AZIONE	Importo programmato (euro)	Importo certificato / Avanzamento finanziario (euro)	Indicatori Valore Target	Indicatori Valore attuale
Recupero Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico - Via De Blasiis con rifunzionalizzazione del dormitorio al piano	4.1.1	1.060.151,53	1.024.302,50	Sviluppo urbano: Alloggi ⁷⁰ ripristinati 1	Sviluppo urbano: Alloggi ripristinati 1
Recupero Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico - Via De Blasiis- piano terra – lavanderia.	4.2.1	296.265,30	295.899,85	IO17 - Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale) 500 MQ	IO17 - Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale) 160 MQ
Risparmio energetico negli edifici pubblici – Centro di prima accoglienza Via de Blasiis	2.1.2	148.782,43	€ 138.882,76	IO03 - Superficie oggetto dell'intervento (edifici e abitazioni) 3430 MQ	IO03 - Superficie oggetto dell'intervento (edifici e abitazioni) 100 MQ
Accoglienza residenziale a bassa soglia ⁷¹	3.2.2 b	6.189.586,15	5.999.470,04	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi) 300 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine) 300	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi) 908 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine) 209
Percorsi di autonomia guidata per adulti in difficoltà (solo a servizio di strutture di Via Tanucci e De Blasiis)	3.2.2 c	386.804,15 Quota "a servizio" del De Blasiis: 323.454,02	312.044,02	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine) 30 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi) 30	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine) 152 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi) 765
Unita di strada	POC Metro	1.667.782,79	1.595.531,45	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi)	CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (maschi)

⁷⁰ Per alloggio si intende il II Piano.

⁷¹ Attivo sul tutto il territorio comunale, il servizio viene erogato per tutte e dieci le Municipalità e i Comuni confinanti. Oltre al Centro De Blasiis esistono anche altri due centri: Centro La Tenda (50 posti letto) e Centro S. Antonio La Palma (100 posti letto).

(attivo in tutto il territorio comunale ⁷²)				800 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine)	1421 CO18 - Persone senzateo o le persone colpite da esclusione abitativa (femmine)
				800	434

Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA sulla base dei dati forniti dall'OI

Principali risultati della valutazione

👉 Progetto Dormitorio

Il Dormitorio pubblico, oggi Centro di Prima Accoglienza, si trova in un antico edificio, parte dell'ex convento del Divino Amore, in pieno Centro Storico di Napoli, nei pressi di Via Duomo e Via dei Tribunali e della Stazione Centrale. Ha sempre svolto, da 200 anni, seppur con forme e modalità diverse, attività di accoglienza e riparo notturno per le persone senza dimora e in condizioni di povertà estrema della città.



Il Centro di Via De Blasiis assicura interventi di primo contatto e di pronta accoglienza permettendo, in primo luogo, di rispondere ai bisogni emergenziali delle persone senza fissa dimora, quali il riparo notturno, l'alimentazione e la fornitura di altri generi di prima necessità, e in secondo luogo, di avviare una prima fase di "aggancio" alla quale far seguire altri momenti di orientamento ai servizi ed eventualmente di vera e propria presa in carico, per l'elaborazione di percorsi di accompagnamento e di reinserimento sociale. Prima del progetto, la struttura era in grado di accogliere ogni giorno circa 110 utenti che avevano la possibilità di curare l'igiene personale, lavare la biancheria, socializzare, cenare e dormire. Il progetto ha previsto la riqualificazione infrastrutturale dell'immobile, l'adeguamento edile ed impiantistico dei locali adibiti a dormitorio al secondo piano, e l'acquisto di arredi.

👉 Progetto Lavanderia

Il progetto ha previsto interventi di adeguamento dei locali a piano terra sia relativamente alla componente edile che a quella impiantistica. Presso la struttura è stata realizzata una lavanderia nella quale lavorano a turno gli ospiti per la gestione interna della biancheria utilizzata.

👉 Progetto Efficientamento energetico

Il progetto prevedeva la sostituzione di apparecchi illuminanti esistenti con altri a LED, l'installazione di collettori solari e l'installazione di un sistema di automazione integrato (*building automation*) per la riduzione degli sprechi, l'ottimizzazione di uso degli impianti e la gestione dei consumi, comprensivo di un sistema di sensoristica per la regolazione dell'illuminazione.

Il cronogramma dei lavori e delle principali tappe nell'attuazione degli interventi infrastrutturali dell'Asse 4 del PON Metro 2014-20 è sintetizzato nella figura che segue.

⁷² Attivo sul tutto il territorio comunale, il servizio viene erogato per tutte e dieci le Municipalità e i Comuni confinanti. Oltre al Centro De Blasiis esistono anche altri due centri: Centro La Tenda (50 posti letto) e Centro S. Antonio La Palma (100 posti letto).

Figura 3.3 – Il Cronogramma dei lavori.



Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA sulla base dei dati forniti dall'OI

Completano il quadro i tre interventi relativi ai servizi: “accoglienza residenziale a bassa soglia”, “percorsi di autonomia guidata”, combinati con le “unità di strada”, tutti e tre a supporto di più strutture cittadine.

👉 Progetto Accoglienza residenziale a bassa soglia

L'accoglienza a bassa soglia rappresenta un modello di intervento sociale indirizzato agli adulti in situazione di estrema difficoltà caratterizzato come segue:

- massima accessibilità: non ci sono condizioni che impediscano a monte l'accesso al servizio, tranne la maggiore età e l'effettiva necessità di accedervi;
- rapporto tra operatori e utenti: la relazione che si instaura non è di tipo terapeutico, l'utente non deve rispettare alcun percorso o patto, ma semplici ed elementari regole di convivenza;
- lavoro di rete tra diversi servizi sia di bassa soglia (unità mobili, dormitori) che sociosanitari (ambulatori, ospedali, servizi sociali, Ser.t), per facilitare la risposta a bisogni più specifici manifestati dall'utenza.

Il servizio viene fruito presso i Centri di accoglienza tutti i giorni comprese le domeniche e i giorni festivi. Sono aperte al pubblico per l'accoglienza notturna e possono offrire agli ospiti anche accoglienza diurna (attività laboratoriali, distribuzione viveri o servizio mensa, lavanderia, servizi igienici, etc.). In caso di emergenza climatica o di particolari condizioni di salute è prevista una accoglienza h24. Presso i Centri di accoglienza, le risorse umane proprie dell'Amministrazione sono coadiuvate da gruppi di lavoro esterni per la co-gestione delle strutture di proprietà dell'ente a gestione diretta.

👉 Percorsi di autonomia guidata per adulti in difficoltà (Centri di prima accoglienza De Blasiis e Via Tanucci/Real Albergo dei Poveri)

Il progetto prevede l'accompagnamento dei senza dimora fissa verso percorsi di reinserimento sociale e di autonomia, grazie a un'equipe operativa specializzata con competenze nel campo educativo in grado di coadiuvare il personale attualmente in servizio presso i Centri.

Le attività di accoglienza diurna sono finalizzate alla prevenzione e al superamento delle situazioni di disagio sociale ed affettivo relazionale ed al recupero delle capacità fisiche ed intellettuali residue per migliorare il livello di interrelazione e l'inserimento sociale.

L'equipe sociale si occupa di favorire, per quanto di competenza, la realizzazione dei Piani Educativi Individuali (PEI) attraverso la partecipazione degli ospiti alle attività di gestione e manutenzione ordinaria delle strutture.

Presso il Centro di accoglienza De Blasiis tali attività sono connesse alla realizzazione della lavanderia semi-industriale con spazi appropriati e adeguati alle normative vigenti. Sulla base dei PEI predisposti, gli ospiti del centro sono inseriti in percorsi di recupero delle competenze sociali e lavorative presso i locali della lavanderia. L'attività proposta, con la supervisione e il supporto dell'equipe sociale, tende a creare opportunità di un successivo inserimento nella vita comunitaria o nel mondo del lavoro.

Nel progetto originario erano previsti percorsi analoghi relativamente alla preparazione e somministrazione dei pasti.

📍 **Unità di strada (tutto il territorio comunale)**

Le unità mobili di strada propongono un modello di intervento attivo, che cerca di raggiungere le persone più ai margini direttamente sul territorio, allo scopo di garantire il soddisfacimento dei bisogni primari. Partono dalla constatazione che un'urgenza, sia dal punto di vista sanitario, che dal punto di vista sociale, svolga un'azione cruciale nel primo contatto, anche rispetto alla possibilità di intrecciare una relazione significativa con questo target di persone, che hanno generalmente rotto ogni tipo di legame precedente. Tale servizio svolge tra le sue funzioni anche quella di "osservatorio", rilevando i bisogni espressi e/o latenti delle persone in difficoltà.

Sono prestazioni previste dal progetto: primo counseling e supporto psicologico, orientamento e accompagnamento ai servizi di diagnosi e cura, orientamento, informazione e accompagnamento ai servizi territoriali, ascolto attivo, campagne di sensibilizzazione, diffusione di opuscoli informativi.

L'unità mobile opera stabilendo percorsi fissi, affinché la presenza diventi costante e riconosciuta per tragitto e orari, rappresentando così un punto fisso per le persone senza fissa dimora.

➡ **Rilevanza e Coerenza**

Gli interventi individuati sicuramente sono rilevanti rispetto ai fabbisogni individuati.

Il progetto di **riqualificazione dell'infrastruttura** (Recupero Centro Prima Accoglienza ex Dormitorio Pubblico - Via De Blasiis con rifunzionalizzazione del dormitorio al piano) ha consentito diversi miglioramenti:

- la rifunzionalizzazione del dormitorio ha creato a secondo piano (dormitorio) dei reparti separati per le donne che, attualmente, comprendono diverse stanze con bagni in comune. Prima del progetto le donne venivano poste in spazi quanto più possibile tutelati dalla privacy, ma non disponevano di un'ala propria;
- la sicurezza degli operatori, che dispongono di stanze separate presso ciascuna ala del dormitorio per l'assistenza notturna;
- sicurezza degli arredi (prima in legno), che ora sono nel rispetto alla normativa antincendio e dei bagni. Molti pazienti senza dimora, come emerso dall'indagine, sono anche pazienti con problemi psichiatrici per i quali occorre evitare che possano danneggiare se stessi e gli altri attraverso l'utilizzo improprio di oggetti;
- la certificazione di agibilità, nel rispetto anche della normativa antincendio della intera struttura. Il Centro di accoglienza, infatti, essendo collocato in un edificio storico datato oltre 200 anni, un ex convento, richiedeva una importante messa a punto.

Anche il progetto **Lavanderia** risulta fondamentale per diversi aspetti:

- 📍 innanzitutto, esso consente di svolgere all'interno delle attività che altrimenti genererebbero costi esterni, quali il lavaggio della biancheria relativa ai 100 potenziali utenti accolti presso la struttura. Prima del progetto queste attività venivano svolte comunque all'interno, ma con attrezzature e

spazi non adeguati, dalle poche suore ancora ospiti dell'edificio, che affiancano ancora oggi gli operatori nelle attività di accoglienza;

- in secondo luogo, essa consente di realizzare concretamente dei percorsi di autonomia per gli utenti della struttura, riportandoli nel contesto concreto delle attività lavorative, con vere e proprie regole ed orari;
- presso la lavanderia c'è anche una antica macchina da cucire con cui le suore insegnano ad alcuni senza dimora fissa ad effettuare eventuali riparazioni.

I due progetti di servizio, accoglienza residenziale a bassa soglia e percorsi di autonomia, sono strettamente coerenti ed integrati con i progetti relativi alle infrastrutture. Essendo rivolti anche ad altri Centri di accoglienza, non è stato sempre facile isolare la quota parte a servizio solo del De Blasiis.

Il progetto di "unità di strada" risulta coordinato con le attività della struttura, anche se si tratta di un servizio più ampio, sia perché una parte degli utenti sono difficili da ricondurre nelle strutture di accoglienza e restano per strada (vengono forniti loro beni essenziali e aiuto nel caso cerchino un ricovero), sia perché da un punto di vista territoriale serve le zone più a rischio dell'intera città in sinergia con diversi Centri di accoglienza.

Il progetto di efficientamento energetico ha realizzato pannelli solari sull'ampia terrazza dell'edificio, che hanno dichiarato essere in funzione (anche se non è completo il ciclo autorizzativo degli enti di competenza).

I progetti sono stati selezionati sulla base di fabbisogni individuati dagli Organismi intermedi insieme alle Municipalità di riferimento; la struttura si trova in una zona strategica del Centro Storico cittadino, in prossimità della stazione ferroviaria di Piazza Garibaldi e di Piazza Cavour, in cui maggiormente si concentrano i senza dimora alla ricerca di un riparo.



Il livello di integrazione dei progetti è molto elevato; infrastrutture e servizi dell'asse 3 e del POC Metro sono stati pensati in maniera fortemente sinergica e coordinata. Anche l'intervento di efficientamento energetico dell'asse 2 appare quantomai pertinente. È stata sottolineata, nel corso delle interviste, come anche l'Asse Assistenza Tecnica sia stato fondamentale per poter reperire risorse umane competenti presso l'Organismo Intermedio che prendessero in

carico l'attuazione degli interventi.

➤ Efficacia

I singoli interventi in fase attuativa non si sono discostati molto rispetto alla fase programmatica. Non sono state riscontrate problematiche tali da modificare il corso dei progetti.

Gli obiettivi degli interventi sono stati raggiunti e la ricaduta importante dei progetti per il Centro di accoglienza, che si colloca in un luogo strategico della città, fa presumere delle ricadute positive per l'intera area di riferimento ma anche per le altre aree coinvolte, in sinergia anche con le ampie azioni di monitoraggio delle equipe previste dal progetto "unità di strada".

Per il momento la sostenibilità delle attività di servizio è stata garantita dal PON Metro Plus, che va anche ad ampliare la portata di alcuni progetti (nel progetto "unità di strada" si passerà da 3 a 5 equipe e sarà prevista una centrale operativa per le segnalazioni attiva per 5 ore al giorno). Per la parte infrastrutturale, invece, eventuali spese di manutenzione ordinaria dovrebbero essere a carico del Bilancio comunale (in cui è previsto un capitolo di spesa dedicato, complessivo, su cui però grava l'eventuale manutenzione di tutti gli immobili cittadini). Sul PNRR, invece, saranno finanziati alcuni progetti previsti inizialmente nel PON Metro 2014-20 e poi defianziati a causa dei tempi di realizzazione (Scampia).



La condizione degli utenti è notevolmente cambiata; più che un potenziamento dei posti letto, nei fatti, si è assistito ad un miglioramento del servizio fornito. Prima del progetto non vi erano, nei dormitori, spazi dedicati alle donne; ora vi è un'intera ala dedicata. Ugualmente non vi erano spazi adeguati agli operatori, che ora dispongono di proprie stanze per il pernottamento all'interno di ciascun reparto.

Le attività di lavanderia, prima della realizzazione del progetto, erano in carico alle poche suore ancora ospiti del Centro e non erano organizzate in modo da poter prevedere il coinvolgimento sistematico degli utenti della struttura riportandoli, così, ad impegni e obiettivi di vita. I servizi "ante progetto" erano sporadici e assicurati con le poche risorse comunali, o con la collaborazione di altri enti benevoli (Curia, Caritas etc.).

Oggi gli utenti possono percepire una maggiore qualità e continuità del servizio di accoglienza e dei percorsi di autonomia, soprattutto alla luce del rifinanziamento dei progetti di servizi sul PON Metro Plus. Il personale che lavora presso la struttura dispone di spazi propri nuovi all'interno dei dormitori. C'è stato dunque un enorme miglioramento per i cinque dipendenti interni della struttura e per i 20 operatori delle 4 cooperative che presidiano la struttura h 24.

➔ Valore aggiunto UE

Tutti i progetti individuati non sarebbero stati possibili senza il finanziamento del PON Metro 2014-20; i servizi prima del progetto erano erogati con pochi mezzi, a "singhiozzo", e presentavano anche i rischi evidenti legati alla condizione della struttura (arredi non a norma antincendio, spazi di promiscuità, non agibilità dell'edificio).

Gli interventi infrastrutturali non hanno potenziato il numero di utenti, quanto piuttosto migliorato il servizio esistente; gli interventi di servizi sicuramente hanno consentito di coprire un maggior numero di utenti e di organizzare l'assistenza su base territoriale oltre che presso le strutture deputate, andando a intercettare i senza fissa dimora nei luoghi in cui essi maggiormente cercano riparo. Da attenzionare in corso d'opera il risparmio energetico ottenuto con gli impianti realizzati.

Si può affermare che le risorse europee, per questi progetti, non sono state aggiuntive bensì totalmente sostitutive.

➔ Indicazioni di carattere correttivo/migliorativo

Il successo degli interventi è dovuto al fatto che si è partiti da una buona progettualità relativa a strutture già esistenti sul territorio e da una conoscenza approfondita di cosa era necessario (progettazione esecutiva). In fase attuativa, un elemento di successo è stato lo stretto raccordo tra referenti degli Organismi intermedi, referenti dei servizi sociali presso il Comune, RUP e Direttori Lavori (e tra questi e le aziende appaltatrici dei lavori e le cooperative di servizi che lavorano in coprogettazione con i responsabili dei servizi sociali comunali).

Per analizzare meglio gli elementi apprezzabili di discontinuità e innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti occorre distinguere per tipologia di intervento.

Per le infrastrutture gli effetti⁷³ principali del post-intervento sono: accoglienza di maggiore qualità e continuità nel tempo, privacy e sicurezza per utenti e operatori, strutture più adeguate e conformi alle normative vigenti (agibilità, normativa antincendio), migliori possibilità di reinserimento dei target (Si veda Figura 3.4).

⁷³ Questa descrizione degli effetti a livello qualitativo andrebbe completata con una valutazione di impatto che preveda un'analisi di efficienza e un riscontro, a consuntivo, dei valori target raggiunti dagli indicatori rispetto a quelli previsti.

Figura 3.4 – Effetti degli interventi infrastrutturali



Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA

Per il pacchetto di servizi, a supporto non solo della struttura di accoglienza del De Blasiis ma anche delle altre strutture cittadine, gli effetti sono sintetizzati nella Figura 3.5. Per questi, inoltre, occorre dire che il PON Metro ha consentito di finanziare le attività previste dal 2017 fino al 2027 (il PON Metro Plus rfinanzia gli stessi interventi previsti dal PON Metro 2014-20 potenziandone alcuni), dunque ha consentito di garantire servizi essenziali all'utenza per un arco temporale di dieci anni.

Figura 3.5 – Effetti degli interventi servizi



Fonte: Elaborazione RTI Cles s.r.l. – Consorzio MIPA