



## PON “Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013”

### Obiettivo Operativo I.2

*Progetto “Valutazione ex ante del PON Citta Metropolitane 2014-2020”*

# Valutazione ex ante PON Metro 2014-2020

## Rapporto Finale

*9 aprile 2015<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Il presente rapporto è stato prodotto dal gruppo di lavoro incaricato della valutazione ex ante per il programma, composto da Simonetta Armondi, Sandra Annunziata, Giovanni Poleggi; la valutazione complessiva si è avvalsa dello scambio con il gruppo di lavoro incaricato della Valutazione Ambientale Strategica, composto da Eliot Laniado, Mara Cossu e Silvia Vaghi ai quali si devono contributi specifici per quanto concerne il percorso VAS.





## INDICE

<b>Executive summary</b> .....	<b>1</b>
<b>Premessa</b> .....	<b>4</b>
<b>Sezione I</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Il processo di valutazione ex ante</b> .....	<b>5</b>
1.1 Sintesi dei contenuti .....	5
1.2 Le chiavi di lettura del processo valutativo .....	8
1.3 Il percorso di redazione del PON Metro .....	13
1.4 Le città metropolitane del PON Metro e i passaggi della Valutazione ex ante.....	19
<b>2. Ruolo e obiettivi della valutazione ex ante</b> .....	<b>25</b>
2.1 La specificità del PON METRO in relazione alla costruzione dell'agenda urbana europea. 25	
2.2 Il sistema degli obiettivi.....	28
2.3 Le domande di valutazione.....	34
<b>Sezione II</b> .....	<b>36</b>
<b>3. La strategia di programma</b> .....	<b>36</b>
3.1 Osservazioni sui contenuti .....	36
3.2 Le valutazioni di congruenza e coerenza.....	42
3.3 Il quadro logico. Correlazione tra le azioni supportate, output e risultati attesi .....	97
3.4 Valutazione degli effetti ambientali e principi per la fase attuativa .....	135
3.5 Congruenza delle ripartizioni finanziarie.....	139
3.6 Principi orizzontali .....	142
<b>4. Il sistema di indicatori del PON Metro</b> .....	<b>154</b>
4.1 Il quadro delle indicazioni in materia di indicatori.....	154
4.2 La prima elaborazione del sistema di indicatori .....	156
4.3 L'aggiornamento del sistema di indicatori .....	168
<b>5. Capacità amministrativa, partenariato e valutazione</b> .....	<b>191</b>
5.1 Architettura organizzativa, funzioni e selezione delle operazioni.....	191
5.2 Governance, partenariato e valutazione .....	195

## Executive summary

The ex ante evaluation (Vexa) report incorporates and updates the contents of the preliminary report on the main activities of ex-ante evaluation carried out in the early phase of the assignment (April 28, June 4, 2014), based on the intermediate version of the document National Operational Programme Metropolitan Cities (NOP METRO, July 22, 2014) and the final version of NOP METRO (March, 2015).

Starting from the information included in the document of the European Commission Guidance document on ex ante evaluation (January 2013 version) dedicated to the Cohesion Policy Programming period 2014-2020 and subsequent guidance provided at the national level by the DPS-UVAL, the activities of ex-ante evaluation intend to carry out three types of tasks:

- sending to the Commission services, the ratio of ex-ante evaluation (required for approval of the NOP) which transpose the act of evaluating programme before its adoption (Common Provision Regulation, Article 25, Article 48);
- ensuring that the National Operational Programme clearly defines its intervention logic and strongly demonstrates its contribution to the Europe 2020 strategy;
- returning to the managing authority – as a result of a process for mutual learning between managing authority / ex ante evaluator – considerations and helpful improvements to reach the final proposal of the Programme to be submitted to the EC.

The ex ante evaluation pays particular attention to the seven innovations in methodology that focused on community planning and 2014-2020 which was launched in Italy and enclosed in the official document “Methods and objectives for effective use of EU Funds 2014-2020”. This document provides guidance for the preparation of the Partnership Agreement and the Operational Programmes and offers seven methodological innovations – Expected Results, Actions, Timeframe, Opening process, Mobilized partnership, Impact assessment, Strong national cover – to improve the development and cohesion of Italy, and to achieve that key changes in public intervention and public administration. Key changes are also aimed at rebalancing territorial capacity to ensure that investments produce fast and consistent benefits for citizens, environment and enterprises.

The ex ante evaluation is characterized by a strict relationship with both the managing authority, and the Strategic Environmental Assessment (Sea) team, in order to explore into the different profiles and the content of the programming and, therefore, define and calibrate the main components of the evaluation (Vexa and Sea), also due to the high degree of innovation and experimentation that a national programme dedicated to urban development involves.

In summary, the report consists of the following elements:

1. The Section I of the ex ante evaluation document starts from the description of the steps of the ex ante evaluation have been carried out and the open key issues for both the programme and for the Vexa (§ 1), in particular those concerning the selection of integrated actions, matters of joint planning, and administrative capacity of the Urban Authority.
2. The following chapter configures a discussion of the role of ex ante evaluation with respect to the specificities of NOP METRO (§ 2), with a classification of the program as part of the process of building European urban agenda – through an examination of the evolution European Community policies – and the national urban agenda that, in the preparation of the 2014-2020 programming period has seen significant developments and within which NOP establishes a relevant advancement (§ 2.1).
3. In Section I there is also an analysis of the complex system of programme objectives (§ 2.2) in the light of which – and in keeping with the guidelines – have been identified evaluation questions to which the asset ex-ante evaluation has to offer answer (§ 2.3).
4. The Section II consists of the main elements of the ex-ante evaluation. In the first place have been taken into consideration the contents of the programme strategy (§ 3.1) to determine whether and how the overall strategy of the NOP has been defined in relation to the available knowledge, may represent a careful reading of the features and opportunities of the 14 cities involved in the NOP.
5. Based on the Preliminary Document and taking into account the contents inside of the Partnership Agreement 2014-2020, the document suggests a systematization of challenges and needs articulated in the light of the three dimensions of growth prefigured in the Europe 2020 Strategy (§ 3.2.1).
6. Another task is the consistency of programme objectives with challenges and needs (from §3.2.2 to § 3.2.7) investigating European and national policy deal with these challenges and needs. In addition to corroborating the consistency of the programme with the Europe 2020 strategy, the intervention logic and the intended results, the ex ante evaluation assesses to what extent the programme is expected to contribute to the strategy's objectives and targets (§ 3.2.3). Then follows the assessment of the internal coherence of the programme (§ 3.2.8).
7. The evaluations of coherence in external relations to other relevant instruments (§ 3.2.9) were elaborated analyzing Partnership Agreement, the Strategy for smart specialization; the National Strategy for Roma Inclusion; Horizon 2020, and, finally, a specific evaluation on the distinction concerning NOP and the urban axes of the Regional Operational Programmes.
8. In-depth analysis on the intervention logic and of each priority axis, with a) an assessment of consistency of financial allocations and b) advices for the implementation activities (§ 3.3.), and on horizontal principles (§ 3.4) were

carried out developing several recommendations for the Programme implementation.

9. The assessment of indicators, and evaluation (§ 4) is substantiated in appraising the relevance and clarity of the proposed programme indicators (both result indicators, and output indicators and performance framework).
10. The topics of the administrative capacity and governance have been developed through both a study of the organizational architecture, monitoring, function and selection of operations (§ 5.1), and articulation of the governance aspects of the partnership (§ 5.2).
11. Finally, a synthesis of Sea is attached to each sections.

## **Premessa**

Il presente documento costituisce la versione finale del Rapporto di Valutazione Ex Ante del Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane” (PON Metro 2014-2020).

Il lavoro di valutazione prende atto della versione di PON Metro consegnata alla Commissione nell’aprile 2015 risultato del processo di negoziato con i servizi tecnici della Commissione Europea. La valutazione integra e aggiorna i giudizi valutativi espressi nella versione precedente (Bozza del Rapporto di Valutazione Ex Ante, 22 luglio 2014) i cui contenuti sono ripresi nel presente documento.

## Sezione I

### 1. Il processo di valutazione ex ante

#### 1.1 Sintesi dei contenuti

Il presente documento costituisce la versione finale del Rapporto di Valutazione Ex Ante del Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane” (PON Metro 2014-2020). Esso è fondato sulla versione finale del PON Metro dell’aprile 2015, risultato del processo di negoziato con i servizi tecnici della Commissione Europea, **e aggiorna e integra i giudizi valutativi espressi nella versione precedente** (Bozza del Rapporto di Valutazione Ex Ante, 22 luglio 2014), **sulla base dei cambiamenti intervenuti nel PON Metro.**

La bozza di Rapporto di Vexa, a sua volta, riprendeva e aggiornava i contenuti del rapporto preliminare relativo alle principali attività di valutazione ex ante svolte nella fase iniziale dell’incarico (28 aprile, 4 giugno 2014), sulla base di successive versioni del Documento di Programma Operativo Nazionale città metropolitane di cui l’ultima acquisita il 18 luglio 2014.

Il presente Rapporto della Valutazione ex ante è stato elaborato, coerentemente agli orientamenti in materia, in stretta e virtuosa interazione con il gruppo di programmazione responsabile per la predisposizione del Programma.

Tale interazione, protrattasi fino alla stesura conclusiva del documento, ha consentito – nel rispetto dei ruoli e delle caratteristiche di autonomia e imparzialità della valutazione ex ante – al valutatore di poter accedere tempestivamente alle informazioni sull’evoluzione del Programma e sulle modifiche progressivamente introdotte, al programmatore di poter beneficiare di diversi contributi orientati al rafforzamento del processo di elaborazione del PO, così come del percorso di co-progettazione con le città.

Durante questa fase valutativa, conclusasi a ridosso della scadenza di trasmissione del PO, il valutatore ha potuto accedere al documento di Programma e al Rapporto ambientale, ai dossier – contenenti le proposte preliminari di azioni integrate delle 14 città, a successive versioni del Programma elaborato sulla base del *template* della Commissione, ad alcuni documenti di lavoro tra cui quelli inerenti la costruzione del sistema di indicatori e dei relativi target. Nello stesso periodo sono stati diffusi e elaborati diversi orientamenti di livello nazionale e apportate progressive modifiche all’Accordo di Partenariato derivanti dall’attività negoziale

Attraverso note e commenti, successive rielaborazioni e incrementali aggiunte al testo si è data evidenza di tutti gli elementi di cui si è acquisita progressivamente conoscenza. Nella stesura definitiva del Rapporto, si è intervenuti prendendo in esame tutti gli elementi di novità, determinati dalle osservazioni pervenute dalla Commissione Europea (tra il settembre 2014 e il febbraio 2015) dall’approvazione dell’Accordo di Partenariato (ottobre 2014), e ponendo rimedio a ulteriori incongruenze. Sono infine stati integrati i principali elementi sviluppati nell’ambito del percorso di Valutazione Ambientale

Strategica direttamente dal team di VAS<sup>2</sup>. Il Rapporto della Valutazione ex ante del Programma Operativo Città metropolitane (PON Metro) è composto, in sintesi, dai seguenti elementi:

1. La Sezione I del documento di valutazione ex ante prende le mosse dalla descrizione dei passaggi di valutazione ex ante che sono stati effettuati in relazione alla redazione e ai temi peculiari del Programma. **In particolare sono state integrate le parti dedicate al percorso di redazione del PON METRO (§ 1.3) con un approfondimento sia sui passaggi relativi al recepimento delle raccomandazioni del Rapporto preliminare di Valutazione ex ante nel PON Metro, sia sulle modifiche alla struttura del programma sulla base delle osservazioni della CE. E' stato anche aggiornato il paragrafo dedicato alle città metropolitane (§1.4). Sono state infine integrate le informazioni relative al percorso di consultazione della Valutazione Ambientale Strategica.**
2. Il capitolo successivo configura un approfondimento del ruolo della valutazione ex ante rispetto alle specificità del PON Metro (§2), con un inquadramento del Programma nell'ambito del percorso di costruzione di un'agenda urbana europea – attraverso una disamina dell'evoluzione delle politiche comunitarie – e di un'agenda urbana nazionale che, nel periodo di preparazione della programmazione 2014-2020, ha visto significativi sviluppi di cui il PON Metro è una diretta declinazione (§2.1).
3. Sempre nella Sezione I è stata formulata un'analisi del complesso sistema di obiettivi (§2.2) che il Programma persegue, alla luce del quale – e in coerenza con gli orientamenti comunitari – si sono individuate le domande valutative cui l'attività di valutazione ex ante deve offrire risposta (§2.3). E' stato infine sintetizzato il quadro degli obiettivi di sostenibilità definito nell'ambito del processo di Valutazione Ambientale Strategica.
4. La Sezione II è costituita dagli elementi principali della Valutazione ex ante indagati alla luce degli orientamenti comunitari in materia. **In primo luogo sono stati presi in considerazione i contenuti della strategia (§3.1) per verificare se e come la strategia complessiva del PON sia stata definita e sia maturata nel corso della redazione delle versioni successive**, in relazione alle conoscenze disponibili, e agli indirizzi forniti a livello comunitario, possa costituire una lettura attenta delle caratteristiche e delle opportunità di contesto delle 14 città coinvolte nel PON.
5. In conformità a quanto riportato all'interno del Documento preliminare e tenendo conto di quanto contenuto all'interno dell'Accordo di Partenariato, si è proposta una sistematizzazione di sfide e fabbisogni articolata alla luce delle tre dimensioni della crescita prefigurate nella Strategia Europa 2020 (§3.2.1) per le valutazioni di congruenza.

---

<sup>2</sup> Composto da Eliot Laniado, Mara Cossu e Silvia Vaghi.

6. Sulla base dello schema elaborato è stato condotto il complesso delle verifiche di congruenza previste dagli orientamenti comunitari per la valutazione ex ante (dal §3.2.2 al §3.2.7): il Programma di Riforma Nazionale 2014, l'Accordo di Partenariato, il Position Paper, il Quadro Strategico Comune. Entra a far parte di questo capitolo anche la valutazione del contributo del Programma agli obiettivi della Strategia Europa 2020 (§3.2.3).
7. Sono state **aggiornate le valutazioni relative alla coerenza interna del Programma** (§3.2.8).
8. Sono state elaborate le **valutazioni di coerenza esterna** in relazioni ai principali documenti (§3.2.9): l'Accordo di Partenariato, la Strategia di specializzazione intelligente; la Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom; Horizon 2020 e, infine, una lettura sulla **demarcazione degli assi urbani dei Programmi Operativi Regionali e su altri PO nazionali aggiornata all'aprile 2015**.
9. Sono stati portati a termine gli approfondimenti sulla logica d'intervento del programma (§3.3.) sui principi orizzontali (§3.6), sempre **sulla base dell'ultima versione del programma**. Nel capitolo è analizzato il nesso tra il quadro logico e i due principali ambiti di progetto del Programma, riconducibili ai due driver di sviluppo progettuale: *smart cities* e inclusione sociale (§3.3.1); in seguito è stata approfondita l'articolazione del quadro logico in relazione agli assi prioritari (§3.3.2) e alla congruenza delle ripartizioni finanziarie (§3.3.3); infine si restituiscono **le raccomandazioni per l'implementazione per ciascun asse prioritario (§3.3.4)**.
10. è stato inserito un paragrafo (§ 3.4) con una sintesi della valutazione ambientale del Programma.
11. La valutazione degli indicatori (§4) si è sostanziata nella ricostruzione di un quadro di indicazioni in materia, nella valutazione degli indicatori di risultato, di output per il *performance framework* del PON Città Metropolitane **individuati alla luce dell'articolazione definitiva del PON** in Assi, Obiettivi Tematici, Obiettivi Specifici e Azioni così come individuate nell'Accordo di Partenariato. La sezione 4 contiene inoltre uno stralcio delle misure di monitoraggio contenute nel Rapporto Ambientale, con particolare riferimento allo schema complessivo de sistema di monitoraggio del programma, anche ambientale.
12. **I temi della capacità amministrativa della governance sono stati rivisti e aggiornati** attraverso un approfondimento sia dell'architettura organizzativa, del monitoraggio, di funzioni e selezione delle operazioni (§5.1) e sia dell'articolazione degli aspetti di *governance* della dimensione del partenariato, anche ambientale (§5.2).

## 1.2 Le chiavi di lettura del processo valutativo

Considerate le indicazioni della Commissione europea contenute nel documento *Guidance document on ex ante evaluation* (versione Gennaio 2013) dedicato ai programmi concernenti la Politica di Coesione per il periodo 2014-2020 e dai successivi orientamenti forniti a livello nazionale dal DPS-UVAL, le attività di valutazione ex ante intendono svolgere tre tipologie di compiti:

- inviare ai Servizi della Commissione, il Rapporto di valutazione ex ante (necessario ai fini dell'approvazione del PON) i quali le riceveranno nell'atto di valutare il programma prima della relativa adozione (Regolamento sulle Disposizioni Generali, Art. 25, Art. 48);
- garantire che il PON articoli con chiarezza la propria logica di intervento e dimostri il proprio contributo alla Strategia Europa 2020;
- restituire all'Autorità di Gestione (ossia il Programmatore) – come esito di un processo in progress di reciproco confronto tra Programmatore/Valutatore – considerazioni e suggerimenti utili nella fase di attuazione del PO.

La Vexa è stata condotta con un'attenzione particolare alle sette innovazioni di metodo che hanno riguardato la programmazione comunitaria 2014-2020 e che è stata avviata in Italia e contenuti nel documento ministeriale *“Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”*. Tale documento fornisce indirizzi per la preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi operativi e propone appunto sette innovazioni metodologiche – Risultati attesi, Azioni, Tempi previsti e sorvegliati, Apertura, Partenariato mobilitato, Valutazione d'impatto, Forte presidio nazionale – per rilanciare lo sviluppo e la coesione del Paese e per conseguire quel “cambio di passo” indispensabile perché l'intervento pubblico volto al riequilibrio territoriale riesca a garantire investimenti che producano benefici per i cittadini, l'ambiente e le imprese, in tempi rapidi e certi.

Il percorso di valutazione ex ante, oltre all'interazione con il programmatore è stato caratterizzato da un rapporto di dialogo e scambio con il gruppo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in piena coerenza con le istanze di integrazione tra i due processi auspicate dagli orientamenti comunitari. In particolare, la collaborazione con il gruppo VAS ha condotto alla realizzazione di tre tipologie di documenti: questionari per la ricognizione presso le Autorità Urbane sul quadro di programmazione e sugli indicatori; una nota sulle modalità di valutazione della cantierabilità delle azioni a carattere infrastrutturale; una nota concernente alcuni aspetti da chiarire sulle singole proposte di azione avanzate dalle Autorità Urbane.

Al fine di restituire tale interazione all'interno del presente Rapporto e di accogliere le istanze di maggiore integrazione tra i due percorsi valutativi, in relazione ad alcune tematiche ritenute particolarmente significative, si darà conto dei principali esiti della VAS entrati nei box collocati alla fine di alcuni capitoli.

Nella tabella successiva si illustrano i principali passaggi del processo richiamato, nonché quelli relativi al percorso di Valutazione Ambientale Strategica.

**Tabella 1 Elenco incontri con Programmatore e gruppo VAS e momenti di confronto pubblico**

<b>Soggetti coinvolti e attività</b>
<p>28 Aprile 2014</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante e VAS                      Temi trattati: <i>Presentazione del Programma, lettura della documentazione programmatica organizzazione e confronto su programma di lavoro.</i></p>
<p>20 Maggio 2014</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante e VAS                      Temi Trattati: <i>integrazione programma di lavoro Vexa e VAS, integrazione indicatori, domande di valutazione, ruolo del programmatore in attività di co-progettazione, necessità di richiedere informazioni alle città su quadro programmatico.</i></p>
<p>6 Giugno 2014</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante e VAS.                      Temi Trattati: <i>consegna rapporto Vexa preliminare, discussione tematica in gruppi paralleli su smart city, inclusione, mobilità e indicatori</i></p>
<p>23 Giugno 2014</p> <p>DPS e Valutazione ex Ante                      Temi Trattati: <i>Commenti alla bozza di programma e contributi sull'individuazione dei principi guida di selezione delle operazioni</i></p>
<p>20 Luglio 2014</p> <p><i>Consegna rapporto di valutazione su versione del programma, 14 Luglio 2014.</i></p>
<p>26 settembre 2014</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante e VAS.                      Temi Trattati: <i>Discussione contenuti rapporti Vexa e Vas preliminari, aggiornamenti sul negoziato.</i></p>
<p>10 marzo 2015</p> <p>DPS, Autorità Urbane.</p> <p>Temi trattati: <i>presentazione e discussione sull'iter di approvazione comunitaria del PON e sull'agenda per l'attuazione.</i></p>
<p>18 marzo 2015 (riunione via Skype)</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante                      Temi Trattati: <i>aggiornamenti sulle fasi di avanzamento del programma</i></p>
<p>26 marzo 2015</p> <p>DPS, Studiare Sviluppo, gruppo Valutazione ex Ante e VAS.                      Temi Trattati: <i>Discussione contenuti rapporti Vexa e Vas definitivi.</i></p>
<p><i>Confronto costante e scambio di documenti progressivamente elaborati con la struttura di programmazione su:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ temi e domini di policy dei driver di sviluppo inclusione e smart city</li> <li>✓ rilevazione indicatori per assi tematici</li> <li>✓ ricognizione quadro programmatico delle città</li> </ul>

<p>✓ cantierabilità delle iniziative</p> <p><i>Confronto costante e scambio in materia di agenda urbana in seminari nazionali e internazionali.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Verso un'agenda Urbana</i>, Bologna, Scuola di Ingegneria e Architettura 30 Aprile 2014. Confronto tra istituzioni sul nascente Centro nazionale di studi per le politiche urbane.</li> <li>- <i>Una agenda urbana per l'Italia</i>, L'Aquila, <i>Gran Sasso Science Institute</i>, 27-28 maggio 2014. Confronto nazionale sui temi della costituenda agenda urbana nazionale</li> <li>- <i>PON Metro Priorità e Progettualità, linee d'azione ed esperienze</i>, Torino, 11 Giugno 2014. Presentazione del PON Metro e dei primi esiti della valutazione ex ante.</li> <li>- <i>An European Urban Agenda thematic group</i>, AESOP, Annual Congress 2014, Utrecht 10 Giugno 2014.</li> <li>- <i>Agenda urbana europea/italiana: un ruolo rinnovato delle città?</i> Politecnico di Milano, <i>Società Italiana degli Urbanisti</i>, 15 Maggio 2014.</li> </ul> <p><i>Partecipazione ad attività di orientamento in materia di valutazione organizzate dall'UVAL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Il processo di valutazione ex ante dei PO 2014-2020: confronto su questioni metodologiche comuni e interazione tra valutazione e programmazione</i>, Roma, Palazzetto delle carte geografiche, 25 Giugno 2014.</li> </ul>
--

### *Chiavi di lettura e percorso di consultazione della Valutazione Ambientale Strategica*

Nella costruzione dell'approccio valutativo della VAS si è scelto di tenere come chiavi interpretative principali i cambiamenti climatici e l'ambiente urbano insieme alla governance, temi integrati che consentono una lettura approfondita della complessità delle dinamiche in atto nei contesti urbani e metropolitani. A ciascun tema chiave sono stati associati i tematismi ambientali principali, in modo da poter tenere in considerazione tutte le componenti richieste dalla Direttiva 2001/42/CE e dal Dlgs 152/06 e s.m.i. senza perdere l'occasione di declinarle e utilizzarle ai fini dello specifico percorso di valutazione.

Nel percorso di valutazione definito, le attività di consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e di partecipazione del pubblico hanno avuto un ruolo dirimente. Per poter andare incontro alla struttura del Programma, che vede due livelli di interazione istituzionale, uno nazionale e uno locale, l'individuazione dei Soggetti con Competenze Ambientali (SCA) per la consultazione in ambito VAS è stata articolata come segue:

- per il **livello nazionale** sono stati coinvolti i soggetti individuati di concerto con il MATTM e il MiBAC e pertinenti alle consultazioni di un programma di livello nazionale
- per il **livello locale**, i soggetti competenti in materia ambientale sono stati individuati nelle Autorità competenti per i piani e programmi di livello locale, definite dalla norma regionale/locale, nelle Autorità Ambientali Regionali per i Fondi strutturali, nell'ARPA e negli organi periferici del MIBACT .

I SCA sono stati consultati sul rapporto ambientale preliminare (fase di scoping). Successivamente la proposta di programma, insieme alla proposta di Rapporto Ambientale, sono stati oggetto di consultazione in concomitanza con la notifica alla Commissione europea. Le indicazioni raccolte durante la consultazione hanno consentito di rafforzare ulteriormente l'integrazione degli aspetti ambientali nel PON METRO, in particolare con riferimento ai principi per la selezione degli interventi, al

sistema di indicatori di monitoraggio e alle indicazioni per la specificazione della valutazione in fase attuativa.

In fase di attuazione e secondo modalità e tempi da concordare con l’Autorità di Gestione, ciascuna città sarà chiamata a prevedere momenti di confronto pubblico e consultazione per la condivisione delle azioni integrate con il partenariato socio economico e ambientale locale previsto dal Programma . *La consultazione in fase di scoping*

In data 14 maggio 2014 il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ha dato avvio con nota 4374/2014 alla consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale sul rapporto preliminare del PON Città metropolitane 2014/2020, ai sensi dell’art.13 comma 1 del D.Lgs.152/2006 e s.m.i.

Il rapporto ambientale preliminare presentava i contenuti del documento di indirizzi del Programma, analizzandone le linee strategiche e la complementarietà con la Programmazione regionale nell’attuazione dell’Agenda urbana nazionale.

Sono pervenute complessivamente 16 osservazioni. L’allegato 2 del Rapporto Ambientale contiene il dettaglio delle modalità con cui ciascuna di esse è stata tenuta in considerazione nel testo del PON METRO e/o del Rapporto Ambientale.

#### *La consultazione sul Rapporto Ambientale*

L’Autorità di gestione ha avviato la consultazione sul Rapporto Ambientale e sul PON METRO tramite pubblicazione del relativo avviso sul Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 167 del 21/07/2014.

A seguito di richiesta motivata presentata dalla regione Lombardia si è provveduto ad estendere il periodo di consultazione, comunicandolo a tutti i soggetti con competenza ambientale consultati direttamente e dandone avviso sul sito web del Ministero per lo Sviluppo Economico – DPS.

Sono pervenute complessivamente 23 osservazioni. L’allegato 2 del Rapporto Ambientale e l’allegato 1 della Dichiarazione di Sintesi contengono il dettaglio delle modalità con cui ciascuna di esse è stata tenuta in considerazione nel testo del PON METRO e/o del Rapporto Ambientale.

## **1.3 Il percorso di redazione del PON Metro**

### **1.3.1 Le raccomandazioni del Rapporto preliminare di Valutazione ex ante e il loro recepimento nel PON Metro**

A partire dai passaggi compiuti nelle attività di redazione del rapporto preliminare di valutazione ex ante si specificavano le seguenti raccomandazioni generali:

1. Dalle prime valutazioni emergeva, così come indicato all'interno del Position Paper, la necessità della ricerca di un delicato equilibrio nel Programma, al fine di far coesistere la dimensione verticale delle politiche con il loro dispiegamento orizzontale sulle aree urbane oggetto d'intervento. Ciò anche tenendo conto degli ambiti di autonomia nella selezione delle azioni che il PON, in accordo con le disposizioni regolamentari, garantisce alle Autorità Urbane.
2. Si sottolineava l'opportunità di tenere conto di quelle finalità, pur non esplicitamente rappresentate dalla scelta degli Obiettivi Tematici di riferimento, che riguardano la crescita delle Amministrazioni coinvolte nella direzione di un pieno ed efficace esercizio delle funzioni di governo metropolitano che le recenti disposizioni legislative hanno cominciato a delineare.
3. Proseguendo nell'esame della strategia, così come descritta all'interno del Documento preliminare di Programma, era emerso come il particolare percorso partenariale che aveva condotto all'impostazione del PON – a partire dall'opzione strategica Città del documento ministeriale “Metodi e Obiettivi” avesse portato, in maniera piuttosto rapida, ad una declinazione operativa in Assi Prioritari/Priorità di Investimento/Obiettivi Specifici, priva di una esplicita e sistematica formulazione del complesso di sfide e fabbisogni che il Programma intendeva cogliere e affrontare.
4. Si riteneva, inoltre che una più chiara ed esplicita formulazione delle sfide e fabbisogni a livello di Programma, e, almeno nei loro tratti caratteristici, a livello di aree urbane bersaglio, potesse costituire un riferimento permanente anche per la successiva attività di selezione delle operazioni da parte delle Autorità Urbane.
5. Gli esiti delle prime verifiche non evidenziano significativi elementi di distanza con i principali documenti di riferimento a partire dalla Strategia Europa 2020. Rispetto ad essa l'attenzione riservata dal Programma sulla dimensione della crescita inclusiva trovava inoltre riscontri con le preoccupazioni espresse nell'ambito del primo bilancio sull'attuazione della Strategia con riferimento alla distanza del raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà.
6. Anche tali accertamenti avevano tuttavia messo in luce l'opportunità di un ulteriore sforzo di declinazione delle sfide e fabbisogni con più esplicito riferimento ai diversi contesti urbani al fine di poter valutare fino in fondo

l'esistenza di elementi di incongruenza o, al contrario, fattori di forza altrimenti non rilevabili

7. Le valutazioni in merito alla coerenza interna del Programma, invece, a fronte di un risultato complessivo di significativa complementarità, evidenziavano come gli elementi di maggiore integrazione fossero rintracciabili prevedibilmente tra obiettivi afferenti a uno stesso Asse, in particolare tra Priorità e Obiettivi distinti poiché finanziati a valere su FESR e FSE, ma relative ai medesimi risultati attesi. Il rapporto preliminare di Vexa raccomandava di verificare, in fase di selezione delle azioni, che tale complementarità fosse effettivamente declinata nelle aree urbane e che, al fine di rispettare il criterio di concentrazione delle risorse e garantire un più elevato valore aggiunto, vi fosse una concreta convergenza su aree e gruppi target specifici.
8. In virtù della significativa concentrazione operata già a monte sul perimetro di intervento del Programma, inoltre, la relazione tra Priorità di Investimento e Obiettivi Specifici risultava pressoché univoca. Si suggeriva in tal senso una riflessione in merito a un'ulteriore specificazione/separazione di alcuni obiettivi specifici e al loro livello di dettaglio tuttavia non possibile se non a livello di Accordo di Partenariato.
9. L'analisi di coerenza con alcuni strumenti esterni di rilevanza nazionale non aveva evidenziato elementi di contrasto tra tali iniziative e il Programma. Questo tipo di valutazione avrebbe potuto essere successivamente arricchita con un più diretto riferimento al livello territoriale alla luce degli esiti della ricognizione presso le Autorità Urbane e degli incontri partenariali con le Regioni. In particolare si raccomandava di valutare attentamente l'eventuale complementarità, sinergia o sovrapposizione tra PON METRO e strategie (o assi) urbani dei POR.
10. Si proponeva un rafforzamento della narrazione e il posizionamento del programma rispetto agli effetti della crisi e della conseguente recessione che ha investito in paese fin dal 2007.

Il programma ha recepito le indicazioni della valutazione ex ante e le osservazioni della CE, ha rafforzato l'analisi di contesto individuando le sfide che le città Metropolitane hanno in comune a dispetto delle loro specificità e suddividendole dapprima in due tipologie di sfide (tematiche e istituzionali) e, infine, in tre tipologie: a) economiche, b) climatiche e ambientali e c) demografiche e sociali.

Nel PON è stato rafforzato il peso in termini di strategia dei due driver di sviluppo e degli assi ad esso afferenti. In particolare il piano porta la dotazione finanziaria messa a disposizione dell'inclusione al pari di quella messa a disposizione della modernizzazione delle infrastrutture facendosi volano di una idea di modernizzazione fondata sulla coesione interna delle aree urbane. (Agli Assi inclusione e innovazione sociale sono destinati il 43,4% dei fondi totali, di cui 44% fondi FESR e 56% fondi FSE). La coesione

interna delle aree Metropolitane emerge come una *conditio sine qua non* trasversale ai due pilastri indicati dal PON nella strategia. Il programma dichiara infatti che anche le azioni e gli obiettivi specifici che connotano Asse Prioritario 1 e Asse Prioritario 2 debbano essere caratterizzati da una marcata connotazione di giustizia spaziale e di distribuzione capillare dei servizi quale preconditione dello sviluppo (ad esempio OS Mobilità).

Il consolidamento della narrazione è stato compiuto sia nell'introduzione del programma sia nell'analisi di sfondo, così come nei principi guida di conduzione della co-progettazione e di costruzione degli indicatori, non solo quantitativi per Asse Prioritario 1 e 2 ma anche di pertinenza, così come non solo di risultato per gli Assi Prioritari 3 e 4, ma anche di processo.

Anche il ruolo svolto dal team di programmazione in ambito di co-progettazione è stato sviluppato fino ad includere tutte le forme di attivazione dei partner pertinenti ai vari livelli di governo.

In linea generale si evince nel Documento del PON Metro una narrazione più forte e pertinente della strategia di programma, congiuntamente ad alcune fragilità residue, in particolare sul versante della governance "interna".

### **1.3.2 Le modifiche al Programma derivanti dal negoziato con la Commissione Europea**

In seguito all'invio del Documento di PON Metro (22 luglio 2014) la Commissione Europea, al termine di una procedura di consultazione inter-servizi, ha espresso un dettagliato documento di osservazioni formali (23 ottobre 2014), sulla base del quale, a valle dell'incontro di negoziato (5 novembre 2014) nel rispetto dei principi di sussidiarietà e partenariato, si è avviato un processo di approfondimento di temi e questioni specifiche, di carattere tecnico, operativo e strategico, e di rielaborazione di parti del Programma. E' stata inviata alla CE una bozza del Programma revisionata in base alle osservazioni (17 febbraio 2015) a cui è seguito un secondo incontro di negoziato con la CE (25 febbraio 2015) e numerosi successivi scambi nel corso del mese di marzo 2015

La Bozza del Rapporto di Valutazione ex ante che accompagnava il documento programmatico di luglio 2014 non è stata oggetto di alcuna osservazione da parte dei Servizi della Commissione Europea.

Tuttavia, a fronte delle modifiche intervenute nel PON Metro il team di valutazione, ha prodotto una analisi aggiuntiva che, tenendo conto dei principali cambiamenti avvenuti nel PON, aggiornasse o integrasse i giudizi espressi nel rapporto di valutazione di luglio 2014.

Sulla base delle osservazioni ricevute e a seguito dell'approvazione definitiva dell'Accordi di Partenariato, il PON Metro ha subito alcune modifiche.

La nuova impostazione del programma, rivista a seguito delle osservazioni della CE presenta infatti alcuni rilevanti cambiamenti che contribuiscono a un perfezionamento complessivo attraverso:

- una identificazione più puntuale delle sfide comuni a tutte le città o per categorie di regioni a giustificazione della scelta di un programma nazionale;
- il rafforzamento della rappresentazione di una strategia programmatica unitaria in ragione dell'opportunità di circoscrivere un campo di intervento peculiare. Nell'attuale testo del Programma tale aspetto trova risposta, laddove viene esplicitato, in termini di potenziale demarcazione/non sovrapposizione il rapporto con altre filiere di programmazione (i POR e altri PON) che intervengono sui territori;
- la specificazione di presupposti e requisiti per i meccanismi di attuazione in determinati ambiti di intervento urbano (distinguendo tra comuni capoluogo e aree urbane funzionali);
- la rivisitazione della struttura degli Obiettivi Specifici (OS) attraverso:
  1. la concentrazione in tre OS dell'Asse 3 (OT 9 FSE) corrispondenti ai RA 9.4 «disagio abitativo», 9.5 «marginalità estrema» e 9.6 «miglioramento tessuto urbano», con soppressione dell'OS dedicato al RA 9.1 «inclusione digitale» (azioni recuperabili sotto 9.6);
  2. la concentrazione in due OS dell'Asse 4 (OT9 FESR) corrispondenti ai RA 9.4 «disagio abitativo» e 9.6 «miglioramento tessuto urbano», che possono contribuire anche al RA 9.5 «marginalità estrema»;
- l'approfondimento, come diretta conseguenza dei punti sopra richiamati e in ottemperanza all'Accordo di Partenariato adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 2014, effettuato in ordine al sistema di indicatori e al performance framework, che rappresenta un ulteriore profilo di perfezionamento del Programma.

Nell'architettura del programma del documento finale di PON Metro (aprile 2015) si è proceduto in secondo luogo alla puntualizzazione di alcune scelte di concentrazione, le quali non hanno richiesto una variazione degli Obiettivi Specifici ma solo alcune precisazioni importanti all'interno del Documento programmatico:

- per il tema “energia”, una focalizzazione su illuminazione pubblica nei Comuni capoluogo nelle Regioni meno sviluppate;
- per il tema “mobilità”, una focalizzazione su mobilità ciclabile nelle Regioni sviluppate e nelle Regioni in transizione, su corsie preferenziali e autobus nelle Regioni meno sviluppate, in entrambi i casi nei Comuni capoluogo;
- per i temi “agenda digitale”, “sistemi intelligenti di trasporto” e “agenzie per la casa” priorità comune per tutte le città con forte indirizzo centrale e promozione di progetti sovracomunali;

- per il tema “tessuto urbano” (e, in generale l'intero OT9), priorità comune per tutte le città con focus territoriale da individuare a livello di sub-area/quartiere (nei Comuni capoluogo ma anche in aree critiche di cintura) e integrazione di azioni FESR e FSE.

Le suddette correzioni e articolazioni, a giudizio del gruppo di Valutazione ex-ante, rafforzano la strategia del PON Metro poiché promuovono una maggiore focalizzazione della stessa e la sua coerenza con il quadro di policy. Questo approccio è, peraltro, coerente con quanto proposto nella Bozza di Rapporto di Valutazione ex-ante prodotto a luglio 2014.

Rimane tuttavia in sospeso l'illustrazione degli aspetti relativi alla governance e alla costituzione dell'Autorità di Gestione del PON Metro, anche in relazione ai nessi con il ruolo conferito all'Agenzia per la Coesione territoriale (ex Legge n. 125 del 30.10.2013). Senza entrare nel dettaglio degli approfondimenti valutativi che verranno ripresi nei successivi paragrafi, nella tabella seguente si riportano le principali modifiche di struttura nel passaggio dal documento di PO delle rispettive situazioni a luglio 2014 a febbraio 2015, ovvero la rimozione, accorpamento di Azioni e l'inversione nell'ordine di alcune Azioni.

Valutazione ex ante PON Metro – Rapporto finale aprile 2015

situazione a luglio 2014								
Asse	OT	PI	Fondo	OS	RA AP	Azione	Azione AP	Azioni
1	2	2.c	FESR	1.1.1	2.2	1.1.1.1	2.2.2	Servizi smart
2	4	4.c	FESR	2.1.1	4.1	2.1.1.1	4.1.1	Risparmio energetico edifici pubblici
2	4	4.c	FESR	2.1.1	4.1	2.1.1.2	4.1.3	Illuminazione pubblica
2	4	4.e	FESR	2.2.1	4.6	2.2.1.1	4.6.1	Nodi di interscambio modale
2	4	4.e	FESR	2.2.1	4.6	2.2.1.2	4.6.2	Servizi innovativi e flotte eco-compatibili
2	4	4.e	FESR	2.2.1	4.6	2.2.1.3	4.6.3	Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti
2	4	4.e	FESR	2.2.1	4.6	2.2.1.4	4.6.4	Mobilità lenta
3	9	9.iv	FSE	3.1.1	9.4	3.1.1.1	9.4.2	Abitare protetto, assistito e condiviso
3	9	9.iv	FSE	3.1.1	9.4	3.1.1.2	9.4.3	Prevenzione dell'emergenza abitativa
3	9	9.ii	FSE	3.2.1	9.5	3.2.1.1	9.5.7	Servizi per l'inclusione di Rom, Sinti e Camminanti
3	9	9.ii	FSE	3.2.1	9.5	3.2.1.2	9.5.9	Servizi per l'inclusione dei senza dimora
3	9	9.vi	FSE	3.3.1	9.6	3.3.1.1	9.6.7	Attivazione dei servizi nei contenitori
3	9	9.i	FSE	3.4.1	9.1	3.4.1.1	9.1.7	Alfabetizzazione e servizi per l'inclusione digitale
4	9	9.b	FESR	4.1.1	9.4	4.1.1.1	9.4.1	Realizzazione e recupero di alloggi
4	9	9.b	FESR	4.1.1	9.4	4.1.1.2	9.4.5	Anagrafe degli assegnatari
4	9	9.b	FESR	4.1.2	9.5	4.1.2.1	9.5.6	Alloggi e spazi per servizi dedicati alle comunità Rom
4	9	9.b	FESR	4.1.2	9.5	4.1.2.2	9.5.8	Alloggi e spazi per servizi dedicati ai senza dimora
4	9	9.b	FESR	4.1.3	9.6	4.1.3.1	9.6.6	Recupero di contenitori da adibire a servizi
5	n.a.	n.a.	FESR	5.1.1	n.a.	5.1.1.1	n.a.	Assistenza tecnica (gestione, monitoraggio e controllo)
5	n.a.	n.a.	FESR	5.1.2	n.a.	5.1.2.1	n.a.	Assistenza tecnica (comunicazione e valutazione)

situazione all'aprile 2015								
Asse	OT	PI	Fondo	OS	RA AP	Azione	Azione AP	Azioni
1	2	2.c	FESR	1.1	2.2	1.1.1	2.2.2	Adozione di tec della smart city
2	4	4.c	FESR	2.1	4.1	2.1.1	4.1.3	Illuminazione p
2	4	4.c	FESR	2.1	4.1	2.1.2	4.1.1	Risparmio energ
2	4	4.e	FESR	2.2	4.6	2.2.1	4.6.3	Infomobilità e s
2	4	4.e	FESR	2.2	4.6	2.2.2	4.6.2	Rinnovamento d del TPL
2	4	4.e	FESR	2.2	4.6	2.2.3	4.6.4	Mobilità lenta
2	4	4.e	FESR	2.2	4.6	2.2.4	4.6.1	Corsie protette
3	9	9.i	FSE	3.1	9.4	3.1.1	9.4.2	Azioni integrate
<b>ACCORPATA</b>								
3	9	9.ii	FSE	3.2	9.5	3.2.1	9.5.7	Percorsi di acco emarginate
3	9	9.ii	FSE	3.2	9.5	3.2.2	9.5.9	Servizi a bassa s assimilati (stran
3	9	9.v	FSE	3.3	9.6	3.3.1	9.6.7	Sostegno all'atti
<b>ELIMINATA</b>								
4	9	9.b	FESR	4.1	9.4	4.1.1	9.4.1	Realizzazione e
<b>SPOSTATA</b>								
<b>ACCORPATA</b>								
<b>ACCORPATA</b>								
4	9	9.b	FESR	4.2	9.6	4.2.1	9.6.6	Recupero di imr attrezzati da ad
5	n.a.	n.a.	FESR	5.1.1	n.a.	5.1.1.1	n.a.	Assistenza tecn
5	n.a.	n.a.	FESR	5.1.2	n.a.	5.1.2.1	n.a.	Assistenza tecn

## **1.4 Le città metropolitane del PON Metro e i passaggi della Valutazione ex ante**

Affrontare contemporaneamente la questione metropolitana nei suoi caratteri comuni e negli elementi di differenziazione interna sul territorio nazionale rappresenta una delle maggiori sfide di carattere metodologico e strategico del Programma. Il tema cruciale del PON Metro è costituito dunque dalla dimensione urbana e dal ruolo che le 14 città svolgeranno nella co-progettazione delle azioni integrate e nella loro implementazione con l'accompagnamento dell'Autorità di gestione.

Di seguito si restituiscono due tipi di materiali *finalizzati a identificare criteri di efficacia, elementi di criticità, opportunità evolutive specifiche* rispetto al campo di azioni presentato dalle città metropolitane italiane. Il primo è rappresentato da una valutazione, *in progress*, del quadro programmatico delle città metropolitane in relazione alle prime azioni integrate proposte per il PON Metro al fine di valutarne coerenza, grado di maturità e prospettive di fattibilità. Questa prima valutazione è seguita da una ricognizione dei punti di forza e di debolezza che sia la letteratura, sia l'evidenza empirica (in particolare, attraverso l'analisi delle esperienze italiane dei precedenti periodi di programmazione) segnalano come rilevanti.

### *Ricognizione sullo stato di avanzamento di politiche e progetti e prime valutazioni<sup>3</sup>*

La valutazione ex ante, come già richiamato, ha contribuito ad avviare una ricognizione volta ad approfondire il quadro programmatico di ciascuna delle 14 città coinvolte dal PON Metro con il fine, oltre di approfondire la conoscenza dei diversi contesti di attuazione e acquisire documentazione in materia, di analizzare con più attenzione due aspetti:

- lo stato delle diverse iniziative di programmazione a carattere strategico e settoriale con riferimento alla dimensione Metropolitana e al suo ridisegno;
- il livello di integrazione e coordinamento tra le azioni inizialmente presentate dalle città in fase di co-progettazione del PON Metro e tali strumenti di programmazione.

Il secondo aspetto, in particolare, è considerato rilevante ai fini di una valutazione sulla maturità delle proposte progettuali e, di conseguenza, concorre a una valutazione sulla loro efficace implementazione. A tal fine sono state individuate le 6 tipologie di piani/programmi/insieme di politiche ritenuti significativi in relazione ai risultati attesi del PON Città Metropolitane di seguito elencate:

---

<sup>3</sup> La ricognizione programmatica è stata elaborata in collaborazione con il team impegnato nella Valutazione ambientale strategica e il team di programmazione, mediante l'invio alle città di schede di ricognizione sui temi del quadro programmatico e degli indicatori di contesto. Si veda *Analisi di contesto e quadro programmatico di riferimento locale* nel Rapporto di Valutazione Ambientale.

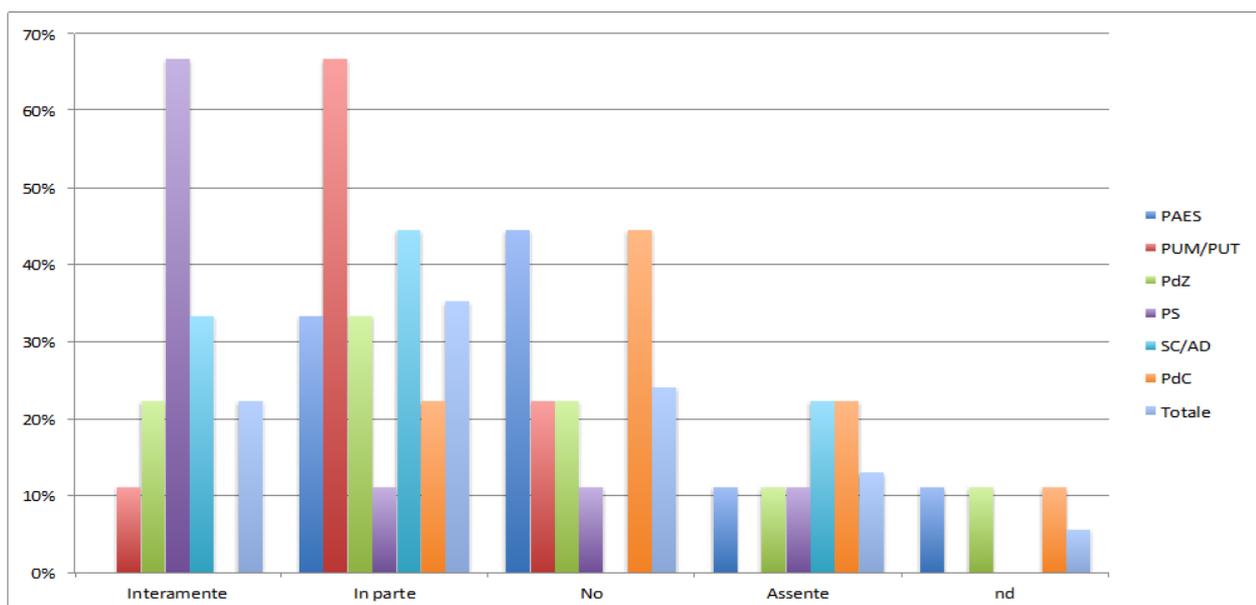
- Piano Strategico;
- Strategie Smart City o altre iniziative in materia di Agenda digitale;
- Piano d’Azione per l’Energia Sostenibile (PAES);
- Piano Urbano della Mobilità (PUM), o in alternativa PUT/ PGTU;
- Piano di Zona per i Servizi Sociali (PdZ) o altri strumenti di governo degli interventi in ambito sociale;
- Strategie e iniziative coordinate in materia di Politiche della Casa.

Con riferimento a tali strumenti, sono stati rivolti alcuni quesiti alle città tesi, tra l’altro, a verificare, oltre l’esistenza e lo stato di elaborazione dei documenti:

- se nell’individuare l’ambito territoriale di intervento fosse stato considerato un allargamento alla dimensione Metropolitana;
- se e con quale intensità – come diretta attuazione o come declinazione di linee di intervento – le azioni proposte in fase di co-progettazione si pongano in relazione con gli atti programmatici considerati.

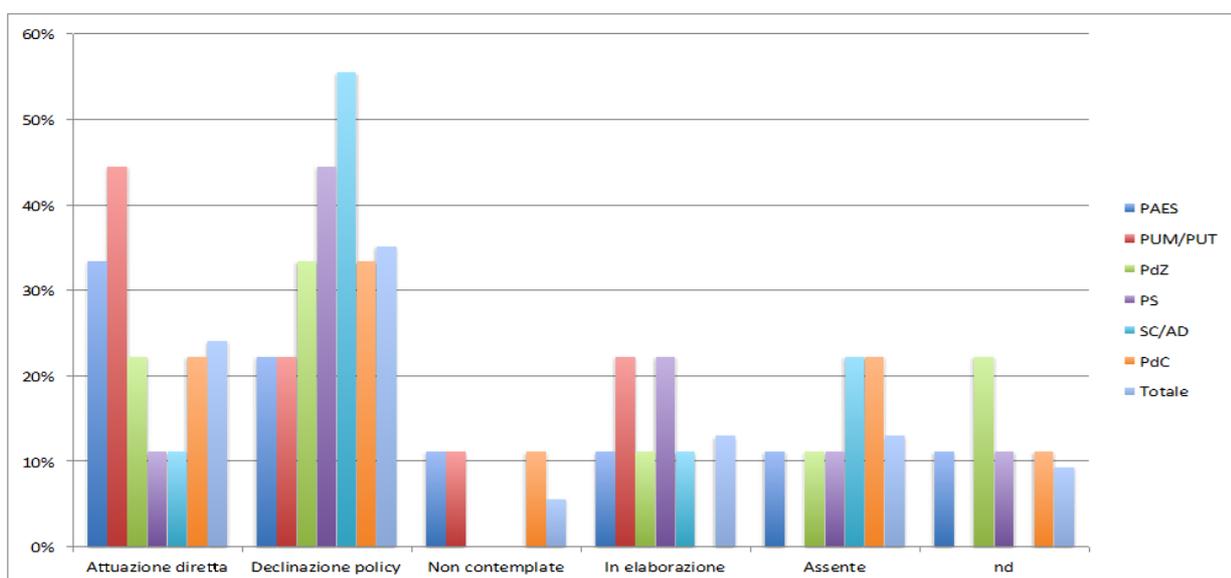
Pur in assenza di dati conclusivi, nel luglio 2014 circa due terzi delle città (4 in regioni più sviluppate, 1 in transizione, 4 in ritardo di sviluppo) hanno reso disponibili le informazioni richieste, si fornisce nel seguito una sintetica e preliminare rappresentazione degli esiti della ricognizione.

**Tabella 2 Esiti ricognizione contesto programmatico - Allargamento alla dimensione Metropolitana**



Con riferimento alla totalità degli strumenti considerati, circa la metà di essi prevede, interamente o in parte, una definizione di politiche che si spinge al di fuori dei confini comunali. La dimensione Metropolitana è considerata con più intensità all’interno degli esercizi di pianificazione strategica e, perlomeno per alcuni aspetti, per quanto riguarda le politiche in materia di mobilità e trasporti. Significativa è comunque la presenza di tale aspetto negli strumenti in attuazione del paradigma della *smart city* o in tema di agenda digitale, così come nella pianificazione di politiche in ambito sociale. Per gli altri ambiti di policy considerati, invece, la dimensione Metropolitana è scarsamente considerata

**Tabella 3 Esiti ricognizione contesto programmatico - Tipologia di relazione tra strumenti programmatici e azioni**



Anche per quanto riguarda il livello di relazione tra le azioni proposte e gli strumenti programmatici considerati, in termini complessivi, le situazioni in cui gli interventi si pongono in attuazione diretta o indiretta delle linee stabilite costituiscono circa il 50% dei casi. Si registrano con rilevanza i dati riguardanti le azioni che attuano direttamente gli strumenti in materia di politiche energetiche e mobilità, mentre, data anche la natura di tali strumenti, la programmazione strategica e in termini di *smart city* vede le azioni come interpretazione delle linee di policy individuate. Anche in materia sociale (Piani di Zona e iniziative per la casa), vi è tuttavia un buon livello di relazione tra gli strumenti esistenti e le azioni emerse in fase di co-progettazione.

<b>Attuazione legge Delrio, legge n. 56 del 7 aprile 2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"</b>
Linee guida sul personale delle Province e altri chiarimenti sono nella circolare n. 1 del 29 gennaio 2015 dei Ministri della pubblica amministrazione e degli affari regionali, pubblicata nella sezione "Circolari e pareri": <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Circolare del 29 gennaio 2015</b></li></ul>
I criteri per individuare beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali sono nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta ufficiale n.263 del 12 novembre 2014: <ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>DPCM 26 settembre 2014</b></li></ol>
I nuovi Consigli metropolitani e provinciali previsti dalla legge Delrio sono stati eletti tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'11 ottobre si è insediato l' <b>Osservatorio nazionale per l'attuazione della legge Delrio</b> , previsto dall'Accordo tra Stato e Regioni sancito nella Conferenza Unificata dell'11 settembre. L'Osservatorio coordina l'attività di riordino delle funzioni e monitora l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali. E' presieduto dal ministro per gli Affari regionali e le autonomie ed è composto dal sottosegretario agli Affari regionali, dai rappresentanti di altri Ministri e Ministeri (Semplificazione e Pubblica amministrazione, Interno, Economia e Finanze), dalla Conferenza delle Regioni, dall'Anci e dall'Up.

## Quadro degli elementi relativi alla dimensione urbana

Preso atto della rilevanza della doppia scala – nazionale e urbana – del programma e del ruolo attribuito alla fase di co-progettazione, si riportano qui alcune valutazioni su elementi potenzialmente favorevoli e sfavorevoli del processo di implementazione del programma che erano stati delineati nella Bozza di Rapporto di Vexa (luglio 2014) e che potranno costituire un punto di partenza nella fase di attuazione del PON Metro.

### *Elementi potenzialmente favorevoli al processo di implementazione:*

1. **Il sistema di relazioni sovracomunali già esistente.** Agisce come elemento favorevole all'attuazione degli interventi l'esistenza di relazioni già strutturate di cooperazione sovracomunale soprattutto per gli interventi compresi l'Asse 1.
2. **Capacità di ruolo dell'Autorità Urbana.** Va inteso su un duplice piano: il primo riguarda la volontà dell'ente di dotarsi di proprie competenze per la gestione degli interventi del PON in rapporto diretto con le sedi riconosciute della concertazione politica locale (ricerca di un maggiore investimento politico sui temi del PON, ad es. *smart city*, ed il miglioramento dei supporti tecnici, partecipazione ai workshop tematici di co-progettazione tra le città organizzati dal team di programmazione). Il secondo riguarda il legame tra grado di assunzione di responsabilità nella gestione e la ricerca di una rete più allargata di attori pubblici e privati con i quali condividere responsabilità in sede progettuale e di implementazione.

3. **La presenza di una *leadership* politica stabile.** In letteratura si conferma come l'efficacia dei progetti territoriali dipenda innanzitutto dall'esistenza di una *leadership* politica stabile, legittimata e autorevole.
4. **Capacità e continuità progettuale.** Una buona declinazione progettuale è rintracciabile in una integrazione tra politiche e interventi e coinvolgimento dei destinatari delle azioni. Anche la capacità di valorizzare il progresso e di costruire una continuità (si pensi alle reti di piste ciclabili) è un elemento favorevole.
5. **Rappresentazione e perimetrazione delle azioni.** Sono da considerare con favore tutte quelle azioni messe in campo per provare a rappresentare (anche attraverso tecniche di georeferenziazione) le azioni localizzate in campo urbano e, in particolare, i tentativi per trovare una legenda comune per le città (in questo un ruolo importante potrà essere svolto dall'autorità di programmazione).
6. **Project management.** Alcune Autorità Urbane possono contare più di altre sull'esistenza e l'apporto di soggetti tecnici capaci di attivare competenze di vario livello (*multiutilities*, già operanti nel territorio, ad esempio). La presenza di un *project manager* è anche occasione per ribadire che le azioni del PON Metro richiedono – soprattutto rispetto al grado innovatività di alcuni interventi e alla complementarietà con interventi previsti nei POR – adeguata capacità di gestione, difficile da ottenere da parte di soggetti pubblici con organici ridotti (in alcuni contesti). Se tra le sfide organizzative del PON Metro vi è quella di sedimentare presso la pubblica amministrazione le competenze necessarie a promuovere un'attività programmatica coerente con il
7. disegno di riforma istituzionale delle città Metropolitane, occorre avere presente tipologia e quantità di risorse umane necessarie.

*Elementi potenzialmente sfavorevoli al processo di implementazione:*

**1. Asimmetrie tra le 14 città.** E' probabile che si manifesterà, nel corso della fase di attuazione, da parte dell'AdG l'esigenza di gestire il rischio delle diverse "velocità di reazione" tra le diverse Autorità Urbane coinvolte nel PON Metro, differenziate quanto a dimensione e capacità tecniche e di gestione finanziaria. Se non gestite opportunamente le asimmetrie tecniche e finanziarie rischiano di diventare un ostacolo alla promozione di *best practice*, alla diffusione di economie di scala, ecc. Così anche se tutte le Autorità Urbane hanno dimostrato di assumere il PON come un'opportunità per far fare al proprio territorio un "salto di qualità", solo una parte degli enti coinvolti dispone delle competenze tecniche e delle risorse, mentre un'altra parte con difficoltà riuscirà ad allinearsi al gruppo trainante (si pensi al tema *smart city*). *Su questi aspetti i Tavoli tematici previsti nella versione finale del PON Metro (febbraio 2015) potranno svolgere un ruolo importante, per quanto riguarda lo scambio e apprendimento di buone pratiche, il confronto orizzontale tra progetti e il supporto nella consultazione di soggetti esperti competenti e nell'individuazione di quelle azioni che possono svolgere un ruolo determinante per il rafforzamento della capacità di governo metropolitano, oltre alle valutazioni in merito alla struttura di gestione prevista.*

**2. Limiti nell'impiego dell'analisi territoriale (di policy e di progetto).** In alcuni contesti urbani sembra poco diffuso e compreso il valore dell'impiego di un'analisi territoriale efficace e utile alla predisposizione dei dossier progettuali. Se non mancano considerazioni sulle difficoltà teoriche, metodologiche, operative connesse a questo aspetto si deve comunque sottolineare una sorta di mancanza di consapevolezza sull'utilità dell'analisi territoriale. Per lo più intesa come “passaggio/richiesta burocratica”, essa invece svolge un ruolo strutturante nella predisposizione degli interventi, soprattutto in relazione agli aspetti di cantierabilità e di effettiva realizzabilità. In generale poi, l'analisi territoriale del progresso di policy e di progetti permette di ricostruire il sistema di vincoli e di relazioni (a varie scale) in riferimento a traiettorie di sviluppo urbano e per tale motivo è un'utile strumento per la costruzione a lungo termine della agenda urbana nazionale, nel quale svolge un ruolo anche il PON Metro. *Le attività dei Tavoli Tematici previsti nel documento finale del PON Metro, nel corso dell'implementazione del Programma potranno sviluppare opportuni supporti al percorso di co-progettazione, sia con elaborazione di eventuali contributi su specifici aspetti.*

### **Le città metropolitane nell'aggiornamento del PON Metro**

Nel Documento finale di PON Metro (aprile 2015), in linea con quanto raccomandato nella Bozza di Valutazione ex ante di luglio 2014 (§ 1.4) e a partire dall'accoglimento di alcune osservazioni della CE, è stato sviluppato un approfondimento sul tema della dimensione urbana: in primo luogo attraverso la realizzazione di un documento denominato “Diagnostica sintetica e prime ipotesi per le Città metropolitane” e dedicato alle città del PON, documento ritenuto indispensabile dalla CE, anche se non oggetto di decisione comunitaria; il documento contiene una **ricognizione diagnostica preliminare** per ciascuna città (aggiornato alla scala metropolitana) e gli elementi di complementarietà e demarcazione con i POR. Nella “Diagnostica sintetica e prime ipotesi per le Città metropolitane” non sono precisate le iniziative progettuali di ciascuna città e/o il loro peso finanziario o la loro ubicazione territoriale per non pregiudicare la flessibilità necessaria in fase attuativa.

## 2. Ruolo e obiettivi della valutazione ex ante

### 2.1 La specificità del PON METRO in relazione alla costruzione dell'agenda urbana europea

Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 (PON METRO) si iscrive come un importante tassello entro un percorso che muove verso la configurazione di una politica urbana europea. Sembra pertanto opportuno applicare uno sguardo retrospettivo per riconoscere e valutare i passaggi e le principali interpretazioni dell'urbano già messe in gioco nei documenti approvati e le politiche implementate.

La Commissione Europea, nel corso dell'ultimo anno, dopo lungo e intenso dibattito, è tornata di recente a mettere a fuoco la questione della rilevanza e del ruolo delle città nel progetto di integrazione europea.

Il tema delle città si fa strada lentamente negli anni '90 nell'agenda delle politiche europee, proprio a causa della peculiare concentrazione sia di opportunità e di innovazione economica e culturale, sia di fenomeni multiproblematici. L'importanza delle città è stata sottolineata da due ricerche cruciali di questo periodo: *il Cheshire Report* (1988) e *il Parkinson Report* (1992). Entrambi questi studi hanno incoraggiato a promuovere il tema della dimensione urbana, soprattutto nell'ambito delle policy della DG Regio.

#### ***Consigli informali Stati membri e documenti di policy per le città***

Lille 2000: Lille Action Programme

Rotterdam 2004: Acquis URBAN

Bristol 2005: Sustainable Communities

Lipsia 2007: Carta di Lipsia sulle città sostenibili

Marseilles 2008: Common Reference Framework

Toledo 2010: Urban Integrated Regeneration

Nel 1990 sono state lanciate le prime iniziative con un focus sulle città, dotate tuttavia di risorse finanziarie modeste, attraverso le sperimentazioni degli *Urban Pilot Projects* (Art. 10 ERDF), poi seguite dalle due edizioni del *Programma Urban* (1994-1999; 2000-2006). L'impegno più esplicito della strategia "urbana" della DG Regio avviene nel 1999, quando la Commissione adotta "*Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*", documento che ha il compito di coordinare e indirizzare l'azione comunitaria in relazione ai problemi urbani attraverso quattro obiettivi chiave (prosperità economica, integrazione sociale, ambiente, partecipazione).

Gli Stati membri, hanno promosso l'importanza dei temi urbani in numerosi meeting ministeriali informali, i quali hanno anche in seguito prodotto documenti formali di orientamento.

Il documento più significativo è stato approvato con l'agenda di Lille nel 2000, nella quale i ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, hanno condiviso un programma di cooperazione integrata per le politiche urbane. In quegli anni una serie di principi di azione sono stati codificati informalmente in quello che è stato definito nel 2004 in termini di "*Acquis Urban*", nel quale si affermava l'esigenza di mettere al centro delle politiche europee le città, sviluppando approcci basati su una *logica area-based* e sui principi di integrazione, sussidiarietà, partnership pubblico-privato e approcci partecipativi derivati direttamente dagli elementi positivi del programma Urban.

Nel decennio successivo, l'elaborazione della *Territorial Agenda*, nel 2007, ha prodotto un ampio dibattito sul concetto di coesione territoriale, in particolare con riferimento alle città e agli ambiti urbani e una richiesta di integrazione di questo tema all'interno della Carta di Lipsia sulle città sostenibili (2007).

Un primo sforzo utile per la valutazione da parte della DG Regio, di come differenti aspetti dello sviluppo urbano sono stati trattati nel ciclo di programmazione 2007-2013, è il report "*Fostering the urban dimension*": l'analisi di 316 POR FESR degli Stati Membri, elaborato nel 2008.

Nel 2009 il Rapporto Barca, un documento tecnico elaborato per la DG Regio, ha posto l'attenzione sulla necessità di sviluppare un *place-based approach* nelle politiche comunitarie, in relazione allo sviluppo urbano e regionale.

Infine, nella Dichiarazione di Toledo (2010), i Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati Membri hanno testimoniato l'urgenza di includere le città nella Strategia Europa 2020, a fronte del ruolo svolto dal percorso di europeizzazione delle politiche urbane, ma anche dall'influenza determinata dalle città stesse nel processo<sup>4</sup>.

In questi ultimi anni di fatto la Commissione ha introdotto una serie di strumenti finanziari tesi a rendere operabili e implementabili i principi elaborati nella stagione precedente (Jessica, Jaspers), lasciando ai singoli contesti nazionali il compito di elaborare e implementare localmente politiche urbane: solo alcuni stati sono andati in questa direzione.

Il Rapporto del 2011, "*Cities of Tomorrow - Challenges, Visions and Ways Forward*", predisposto nell'ambito del programma URBACT II, ha rilanciato la discussione, rilevando la necessità di tornare a un peso più significativo delle politiche urbane nell'agenda europea. In questa direzione va letta una serie di decisioni di policy, quali l'integrazione della dimensione urbana nel novero delle competenze della DG Regio, rinominata "*Directorate General for Regional and Urban Policy*" nel 2012 e, più in

---

<sup>4</sup> Si veda Hamedinger, A., Wolffhardt, A., eds. (2010) *The Europeanization of Cities - Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.

generale, l'adozione del nuovo Regolamento dei fondi strutturali: esso ha sancito l'obbligo di destinare almeno il 5% dei fondi strutturali allo sviluppo integrato e sostenibile (Art. 7 *ERDF Regulation*). Inoltre 330 milioni di euro sono destinati a finanziare azioni innovative nell'area dello Sviluppo sostenibile (Art. 8 *ERDF Regulation*) nelle città, destinatarie dirette dei fondi.

Infine, l'Unione Europea ha invitato gli Stati Membri a sviluppare una propria agenda nazionale sulla città al fine di interagire in maniera strutturata con tali innovazioni. A partire dalle dichiarazioni pronunciate nel corso del Cities Forum<sup>5</sup>, tenutosi a Bruxelles lo scorso febbraio 2014. L'anno in corso dovrebbe chiudersi con l'adozione da parte della Commissione Europea e degli Stati Membri di una Agenda Urbana. Nel prossimo semestre l'Italia avrà la presidenza di turno della Unione Europea e dovrà dunque svolgere un ruolo trainante in questa direzione.

Le istituzioni italiane hanno già elaborato nel frattempo una serie di passaggi indicativi: in particolare lo stato italiano si è impegnato già in sede di elaborazione del PNR, il programma Nazionale di Riforma con valenza triennale, nell'ambito relativo all'Accordo di Partenariato per l'impiego dei Fondi Strutturali Europei per il periodo 2014-2020, ad applicare il nuovo regolamento europeo in sede di adozione del PON per le città e per gli assi urbani dei POR. In questo senso, dunque, facendo prevalentemente riferimento ad alcune questioni poste dal documento pubblicato dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca: "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" (2012).

Tra 2012 e 2014, inoltre, in Italia si configura una nuova attenzione per i temi urbani. In primo luogo, l'istituzione nel gennaio del 2013 del CIPU, Comitato Interministeriale Politiche Urbane, con l'obiettivo di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e le autonomie locali e l'adozione del documento del CIPU stesso, del successivo marzo "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana". Nel documento s'individua l'obiettivo della definizione di una "nuova politica nazionale" a carattere ordinario per le città suddivisa in cinque aree tematiche: welfare e istruzione; mobilità; riqualificazione urbana, cultura e innovazione; finanza locale, governance.

In secondo luogo, nel corso del 2014, con l'approvazione del disegno di Legge Delrio, convertito in legge n. 56 del 7 aprile 2014, si è aperta una traiettoria anche dal punto di vista delle implicazioni delle azioni di riforma degli enti locali con l'istituzione delle nuove città metropolitane, ma anche con l'accento posto sulle forme di governance intercomunale.

Da tale sfondo si giustificano la nuova attenzione al tema e le crescenti aspettative nel campo delle politiche urbane e di governo metropolitano in relazione alla predisposizione del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/agenda\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/agenda_en.cfm)

## 2.2 Il sistema degli obiettivi

Nel procedere alla valutazione ex ante del PON METRO si è preso atto del complesso sistema di obiettivi e di risultati attesi di cui si è tenuto conto nella formulazione della strategia del Programma e nel percorso di co-progettazione intrapreso al fine di individuare le azioni da ammettere a finanziamento. Si tratta di un sistema di obiettivi caratterizzato, forse in maniera più accentuata rispetto a tutti gli altri Programmi nazionali e regionali finanziati a valere sulla programmazione 2014-2020, da una compresenza di scale d'intervento diverse e da elementi e necessità di integrazione tra tali livelli, nonché tra obiettivi, interventi e fonti di finanziamento. Ciò in ragione del fatto che nelle aree urbane, e in quelle metropolitane in particolare, si concentrano tutti i fattori della complessità – compresi quelli determinati o accentuati dalla crisi economica – e le conseguenti sfide dello sviluppo<sup>6</sup>.

In prima istanza è parso utile guardare a questo sistema di obiettivi alla luce dei diversi livelli di governo e di produzione di policy in materia di sviluppo urbano sostenibile alla scala comunitaria, nazionale e regionale/locale. In ambito **comunitario**, nonostante un costante interesse – pur con intensità nel tempo differenti – alla declinazione in ambito urbano delle politiche di coesione, attualmente non esiste una strategia urbana integrata rivolta al futuro. L'assenza di un'esplicita dimensione urbana della Strategia Europa 2020 è stata, infatti, uno dei più accesi motivi di critica al documento da cui il nuovo ciclo di programmazione ha preso le mosse. A fronte di ripetute sollecitazioni in tal senso<sup>7</sup>, è dunque ancora aperto il dibattito sull'esistenza di una reale esigenza di una agenda urbana europea.

*Question for debate: Why do we need an EU urban agenda - what is it that needs to be made to work better?*

*a) Do we need an EU urban agenda to facilitate the participation of cities in EU policy development and implementation, for example, of the Europe 2020 strategy?*

*b) Do we need an EU urban agenda to ensure that urban needs are better reflected in EU sectoral policies, and to improve co-ordination between sectors by pursuing an integrated approach? Do we need it to raise awareness on cities' needs and potential beyond urban stakeholders?*

<sup>6</sup> "Cities play a crucial role as engines of the economy, as places of connectivity, creativity and innovation, and as centres of services for their surrounding areas. Due to their density, cities offer a huge potential for energy savings and a move towards a carbon- neutral economy. Cities are however also places where problems such as unemployment, segregation and poverty are concentrated. Cities are therefore essential for the successful implementation of Europe 2020". EU Regional Policy, *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, October 2011.

<sup>7</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sull'Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione (2010/2158(INI)) e Comitato delle Regioni, "Progetto di parere della commissione Politica di coesione territoriale – Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea" COR-2013-06902-00-00-PA.

*c) Do we need an EU urban agenda to improve articulation between cities, their MS and the European level on policy making?<sup>8</sup>*

Nella declinazione regolamentare della politica di coesione per il 2014-2020 dunque – pur alla presenza di specifiche attenzioni all'intervento a sostegno di uno sviluppo urbano sostenibile, con la previsione di risorse e strumenti dedicati<sup>9</sup> – il sistema di obiettivi si caratterizza tuttavia per un impianto molto settoriale corrispondente alle undici priorità tematiche di cui all'art. 9 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

Alla necessità di far coesistere, in termini di coerenza, la dimensione verticale delle politiche con un loro dispiegamento orizzontale sulle aree urbane di intervento è tuttavia dedicato un passaggio del documento posizionale della Commissione Europea sulla formulazione dell'Accordo di Partenariato.

*"Sustainable urban development is understood as a process based on an integrated urban development strategy which harmoniously promotes all dimensions of sustainability (economic, social, environmental and governance) through a comprehensive vision of the urban area. In this way, resources should be concentrated in an integrated manner on target areas with specific urban challenges and at the same time projects funded by Cohesion policy in urban areas should be coherent with the wider objectives of the programs"<sup>10</sup>.*

Agli Obiettivi tematici è inoltre collegato un ramificato insieme di policy e di strumenti di intervento finanziati al di fuori dei Fondi Strutturale e di Investimento Europei di cui è bene tenere conto nella verifica della coerenza delle azioni finanziate dal Programma. Ciò anche alla luce di una generale declinazione a livello urbano di tali strumenti che in alcuni casi, ad esempio quello della mobilità urbana sostenibile<sup>11</sup>, trova elementi di più forte ancoraggio regolamentare.

---

<sup>8</sup> Issues paper for discussion in the forum "CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe", Brussels 17-18 February 2014.

<sup>9</sup> Si fa qui principalmente riferimento alla soglia minima del 5% di risorse FESR dedicate allo sviluppo urbano sostenibile, all'introduzione dello strumento degli Interventi Territoriali Integrati e alle disposizioni inerenti alle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile e alla costituzione di una rete di sviluppo urbano.

<sup>10</sup> Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Italy for the period 2014-2020, Ref. Ares(2012)1326063 - 09/11/2012

<sup>11</sup> EC, Together towards competitive and resource-efficient urban mobility [COM(2013) 913]

**Politiche UE caratterizzate da una dimensione urbana**

DG/ Agency	Policy/ Regulation	Targeting Cities/ local	Local projects	Studies/ research	Tools
Climate Action	X	X		X	X
Competition	X				
Communic. Networks, Content & Technology	X	X	X	X	X
Education and Culture	X	X			
European Environment Agency				X	X
Employment, Social Affairs and Inclusion	X	X	X		
Energy	X	X	X		X
Environment	X	X	X	X	X
Eurostat		X		X	
Home Affairs	X	X	X		X
Joint Research Centre	X			X	X
Justice	X	X			
Mobility and Transport	X	X	X		X
Regional and Urban Policy	X	X	X	X	X
Research and Innovation	X			X	
Health and Consumers	X	X			

Fonte: Issues paper "CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe"

A livello **nazionale**, nella declinazione degli Obiettivi Tematici in Risultati Attesi operata in sede di formulazione dell'Accordo di Partenariato, così come da disposizioni regolamentari<sup>12</sup>, si è provveduto sin dalla fase d'impostazione metodologica (Documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020") all'introduzione di un'opzione strategica "Città" accanto a "Mezzogiorno" e "Aree interne" quali chiavi di lettura prioritarie per l'utilizzo dei Fondi.

La declinazione dell'opzione "Città" in una "strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020" in tre principali *driver* di sviluppo progettuale ("Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città", "Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati", "Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali") non ha da allora subito mutamenti significativi, mentre il percorso partenariale sull'Accordo ha consentito di articolare ulteriormente tali linee collegandole ai risultati attesi corrispondenti agli 11 Obiettivi Tematici. L'Accordo ha inoltre introdotto un quarto *driver* inerente alla protezione dei rischi, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e stabilito i principi per l'identificazione delle aree urbane suddividendole tra entro due tipologie: aree metropolitane da un lato, e città medie e i poli urbani regionali, dall'altro.

Con l'avvio della fase di co-progettazione del PON si è operata un'ulteriore concentrazione tematica, individuando quale riferimento prevalente per la selezione delle azioni lo schema contenuto nella Tabella di raccordo tra Obiettivi Tematici, Risultati Attesi e Azioni di riferimento per il PON METRO.

<sup>12</sup> Reg. (UE) N. 1303/2013, Articolo 15 Contenuto dell'accordo di partenariato, comma 2.

A tali obiettivi, si affianca tuttavia un diverso *corpus* di finalità derivanti, da un lato, dal processo d'istituzione delle città metropolitane nell'ambito di un più ampio progetto di riforma costituzionale sulla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Autonomie locali, dall'altro da obiettivi di carattere più squisitamente attuativo, dovendo recuperare il grave ritardo che i bilanci provvisori sull'andamento della programmazione 2007-2013 testimoniano, anche con specifico riferimento alla dimensione di intervento in ambito urbano.

In merito al primo aspetto, a quasi venticinque anni dalla Legge 142 che per prima introdusse tale livello amministrativo nell'ordinamento degli Enti locali, con la Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" si è dato concreto avvio alla fase istitutiva delle città metropolitane. Alla luce delle disposizioni legislative sono istituite nove città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria) cui si aggiungono Roma Capitale e le città individuate dalle Regioni a statuto speciale. A prescindere dal dibattito generatosi sull'efficacia della norma e nonostante i punti che la stessa legge stabilisce in merito alle dimensioni del governo metropolitano<sup>13</sup>, sono ancora numerosi gli aspetti da chiarire al fine di pervenire a un assetto istituzionale capace di produrre gli auspicati effetti di razionalizzazione e crescita che sottendono alla creazione del livello di governo metropolitano. Il PON Metro si candida in questo senso a rappresentare uno strumento volto ad agevolare tale percorso e a consentire di sperimentare la capacità di governo metropolitano su tematiche e aree concentrate. E' possibile notare come in tale obiettivo convivano due accezioni speculari – che con diversa intensità attraversano i due driver

di sviluppo della strategia del Programma – e che guardano alla dimensione metropolitana come luogo, da un lato, privilegiato per la produzione di innovazione, dall'altro, in cui la lotta a fenomeni di congestione, degrado e disagio sociale è più urgente.

Riguardo al secondo ambito, agli obiettivi attuativi imposti dalla regolamentazione dei Fondi – ulteriormente rafforzati nel 2014-2020 attraverso una maggiore focalizzazione sui risultati e l'introduzione della riserva di performance – si aggiunge la pesante eredità rappresentata dagli esiti fin qui raggiunti dal QSN 2007-2013 e dalla conseguente necessità di produrre un significativo incremento nella capacità attuativa e di spesa dei nuovi Programmi. Con specifico riferimento agli interventi finanziati in ambito urbano, infatti, in un quadro di performance complessivamente negativo, i dati riguardanti i progetti attuati dalle Amministrazioni comunali configurano una situazione peculiare<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Si veda a proposito Bruno Dente, "Il commento: il governo delle metropoli italiane", in *La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive*, a cura di Raffaella Florio e Alfredo Esposito, ReCS Rete delle Città Strategiche, Firenze, maggio 2012. Le dimensioni del governo metropolitano vengono qui individuate in territorio, funzioni e organizzazione di governo.

<sup>14</sup> Si fa qui riferimento ai dati contenuti nella presentazione del Rapporto iFEL Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni* Quarta edizione. Principali evidenze, luglio 2014.

I progetti FESR 2007-2013 al luglio 2014 non ancora avviati a livello paese sono l'8,8% del totale. Tuttavia sono le amministrazioni regionali a trovarsi in maggiore difficoltà nella fase di *start up* degli interventi (25,1% di progetti non ancora avviati contro il 18,7% di progetti non ancora avviati dai Comuni).

Se si analizzano i progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento si può cogliere che, per quanto riguarda esempio, "Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo" la percentuale di costo rendicontabile UE è al 25,2% e l'avanzamento rendicontabile è al 49,7%. Oppure per il tema "Reti e collegamenti per la mobilità" la percentuale di costo rendicontabile UE è al 20,8%, mentre l'avanzamento rendicontabile è al 59,8%.

I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (43,3% d'importo unitario fino a 150.000 euro). Solo l'1,4%, ossia 124 progetti, supera i 5 milioni di euro. Una tale frammentazione delle risorse in micro-progetti difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale e agli squilibri provocati dalla crisi economica.

Nei 14 città metropolitane, per le quali è destinato il PON Metro, si contano, al 28 febbraio 2014, 10.941 interventi FESR 2007-2013, ai quali sono associati 7,3 miliardi di euro di costi ammessi, pari al 22,4% del totale dei costi rendicontabili del Fondo.

Si ritiene che la complessità della situazione descritta sia stata efficacemente accolta all'interno dei risultati attesi così come individuati all'interno dell'Accordo di Partenariato nella sezione dedicata alla strategia di intervento in tema di sviluppo urbano sostenibile:

- Rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie d'investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi.
- Favorire la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi.
- Contribuire a dare concretezza attuativa alle innovazioni tematiche previste dai Regolamenti per i Fondi Strutturali Europei (es. inclusione sociale)
- Sostenere una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie.
- Favorire con esperienze concrete il percorso di avvio delle città metropolitane e della riforma del livello locale dell'Amministrazione.

Con riferimento al livello **urbano** – le città selezionate dal PON Metro – rispetto a quanto sopra richiamato, in altre parole alla declinazione territoriale degli obiettivi individuati a scala comunitaria e nazionale, si ritiene si possano aggiungere alcuni nuovi elementi di attenzione riguardanti:

- le difficoltà di bilancio in cui versano le Amministrazioni comunali e la conseguente tensione nell'utilizzo dei Fondi tra investimenti in innovazione e,

pur nel rispetto dei vincoli regolamentari, un uso più orientato a fronteggiare la scarsità di risorse:

- la necessità di portare a coerenza i diversi percorsi di costruzione di una capacità di governo metropolitano che, pur frammentata anche in ragione della prolungata assenza di orientamenti legislativi, trova sicuramente nelle esperienze di rete in materia di pianificazione strategica e, più recentemente, di *smart cities*, due rilevanti punti di riferimento;
- i livelli differenti di capacità amministrativa nella gestione di programmi integrati co-finanziati, pur in presenza di una pressoché diffusa base di partenza maturata in ragione delle precedenti iniziative comunitarie (su tutte URBAN I e II), ma anche da alcune azioni attuate a livello nazionale (ad esempio i Contratti di Quartiere).

Un ulteriore e determinante aspetto pertinente al livello territoriale riguarda la necessità di garantire la necessaria complementarietà – da non intendersi quale mera ripartizione tra aree oggetto di intervento – tra quanto attuato a valere sul PON Metro e le azioni finanziate in ambito urbano all’interno dei Programmi Operativi Regionali.

Infine, ma non nel senso della rilevanza dell’argomento, si ritiene occorra evitare un semplice – anche se complicato dall’integrazione dei diversi temi e dalla scelta delle priorità coerenti con le specificità territoriali – processo di declinazione degli obiettivi individuati a livello sovraordinato sulle aree obiettivo. Affinché sia preservato il carattere innovativo del Programma rispetto allo sviluppo di pratiche e capacità diffuse di governo metropolitano occorre prevedere appositi strumenti e meccanismi partenariali tali da poter accrescere il valore aggiunto delle azioni sviluppate sul singolo territorio e su tematiche specifiche trasformandole in patrimonio comune di prassi replicabili negli altri contesti. Al percorso top-down – pur frutto di un percorso partenariale e di co-progettazione – che ha fin qui caratterizzato l’individuazione dei risultati attesi alla luce dei quali selezionare le azioni integrate di intervento si ritiene debba affiancarsi in fase d’implementazione un contrario flusso informativo, trasmesso attraverso le reti esistenti o tramite strumenti dedicati al Programma, capace di garantire questo obiettivo di *capacity building*.

#### *Il sistema degli obiettivi di sostenibilità nella VAS del PON METRO*

Gli obiettivi di sostenibilità selezionati per il PON METRO discendono direttamente dal quadro di riferimento normativo e programmatico definito in ambito VAS e sono stati articolati secondo i temi chiave scelti per la valutazione.

L’ottica con cui sono stati scelti riflette la precisa volontà di mantenere un numero contenuto di obiettivi che consentano l’associazione con gli indicatori di contesto e di risultato in grado di descriverne il livello di raggiungimento, al fine di costruire un sistema di monitoraggio efficace delle azioni di Programma (si veda il Capitolo 4).

Il sistema di obiettivi definito è riferito al Programma nel suo complesso ed è funzionale anche al coordinamento delle diverse azioni integrate che le città decideranno di attivare.

## 2.3 Le domande di valutazione

In ragione di quanto sopra richiamato e della molteplicità di finalità – esplicite e implicite – che il Programma si prefigge di conseguire, si è ritenuto che la valutazione ex ante possa essere opportunamente istruita attraverso l'individuazione di un insieme di domande valutative espresse in relazione al sistema di obiettivi brevemente richiamato. Ciò prevedendo una successiva riconduzione dei risultati emersi alla suddivisione in blocchi di analisi prefigurata all'interno delle Linee Guida sulla valutazione ex ante 2014-2020.

Con questa premessa, le domande di valutazione individuate sono nel seguito illustrate.

Un primo insieme di domande sono individuate con più stretta aderenza a quanto indicato nelle Linee Guida e attengono alle verifiche di congruenza sulla strategia, di coerenza interna ed esterna sul sistema di obiettivi e sulla correlazione tra le azioni, gli output e i risultati attesi. Un importante ambito di analisi attiene inoltre alla corretta allocazione e concentrazione delle risorse in relazione alle sfide e i fabbisogni individuati e alla loro traduzione in obiettivi e azioni.

Gli aspetti sopra richiamati attengono prioritariamente alla risposta alle seguenti domande:

- Le sfide e i fabbisogni individuati sono in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, le raccomandazioni del Consiglio e il Programma nazionale di Riforma?
- Le priorità di investimento e gli obiettivi specifici riflettono coerentemente tali sfide e fabbisogni? Le principali sfide territoriali per le aree urbane sono state analizzate e incluse nella strategia?
- Le azioni proposte sono pertinenti con le priorità d'investimento e gli obiettivi specifici e con le sfide e i fabbisogni che li hanno orientati?
- Le ripartizioni finanziarie si concentrano effettivamente sugli obiettivi più importanti, in linea con le sfide e i fabbisogni individuati e con i requisiti di concentrazione stabiliti dai Regolamenti?

Accanto a tali elementi si pongono poi alcune verifiche riguardanti la coerenza interna del sistema di obiettivi e la relazione con gli altri strumenti di intervento comunitario, nazionale e regionale con alcuni principi di carattere trasversale:

- Qual è il grado di complementarietà e sinergia tra priorità di investimento e obiettivi specifici?
- Il programma e le azioni proposte dal programma sono coerenti con gli strumenti comunitari, nazionali, regionali e locali che intervengono sulle tematiche intercettate dal PON?
- In che modo il Programma nella sua strategia e modalità d'implementazione tiene conto dei principi di pari opportunità tra uomini e donne, lotta alla discriminazione e sviluppo sostenibile?

Con riferimento agli obiettivi di carattere più specificamente attuativo gli ambiti di valutazione interessano, da un lato, la robustezza del sistema di indicatori individuato per descrivere ex ante e in itinere i risultati attesi e progressivamente conseguiti e degli strumenti disposti per monitorare e valutare l'avanzamento, dall'altro, l'adeguatezza del sistema di gestione e delle strutture coinvolte nell'implementazione del Programma:

- Gli indicatori di Programma individuati sono pertinenti, chiari e in grado di descrivere i cambiamenti più rilevanti che s'intende conseguire? E' chiaro il collegamento tra azioni, indicatori di output e indicatori di risultato? I baselines e i valori target sono chiaramente identificati e basati su fonti statistiche ufficiali?
- I milestones 2018 selezionati colgono le informazioni essenziali sullo stato di avanzamento degli assi? I target stabiliti sono realistici?
- Il sistema di monitoraggio predisposto è in grado di fornire la raccolta tempestiva di dati per contribuire al processo decisionale e informare sui risultati conseguiti?
- Anche alla luce dell'esperienza pregressa le strutture preposte alla gestione del Programma sono adeguate?

A fronte delle questioni sopra rappresentate – che, dal punto di vista dell'impostazione metodologica, non mostrano significative differenze con le valutazioni ex ante di altri programmi nazionali o regionali – vi sono poi gli ambiti di analisi volti a verificare quanto l'impostazione del Programma e il processo di selezione delle azioni del PON dimostri la capacità di intercettare le finalità più direttamente connesse con il processo di rafforzamento delle capacità di governo metropolitano:

- Le azioni selezionate derivano da percorsi già in atto di pianificazione strategica o da iniziative legate al paradigma delle *smart cities*?
- In che modo le azioni selezionate contribuiscono allo sviluppo della capacità di governo metropolitano (affrontano tematiche di particolare rilevanza per il contesto territoriale di riferimento/prevedono il diretto coinvolgimento di più amministrazioni appartenenti all'ambito metropolitano/si configurano come azioni di sistema o pilota da replicare nell'intero ambito metropolitano)?
- Sono previsti meccanismi a livello di programma tali da produrre un valore aggiunto nel confronto tra le città beneficiarie?

## Sezione II

### 3. La strategia di programma

#### 3.1 Osservazioni sui contenuti

La strategia Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020 (“PON METRO”) nella versione del luglio 2014, si apre con un’introduzione dedicata a due richiami: uno ispirato alla continuità, uno alla novità.

Il primo colloca e radica il Programma nel percorso di costruzione dell’Agenda urbana europea attraverso la mobilitazione dei principali passaggi, formali e informali che ne stanno scandendo l’evoluzione. Il secondo giustifica la scelta originale di un percorso programmatico di scala nazionale concentrato sulle specificità delle aree urbane italiane – più precisamente le 14 città metropolitane che, nell’applicazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” , coincideranno con le province – che deve dimostrare il suo valore aggiunto, ovvero la capacità di conseguire gli obiettivi realizzativi, ma anche innescare le dinamiche locali e nazionali volte ad accompagnare il processo di trasformazione degli enti di governo metropolitano.

Il documento di PON METRO elaborato nella versione del 22 luglio 2014, rispetto al preliminare del documento di Programma, accoglie alcune osservazioni che erano state mosse dal Rapporto avanzamento di valutazione ex ante (4 giugno 2014).

In tale documento erano stati specificati, tra gli altri, due suggerimenti in relazione alla costruzione della strategia.

In primo luogo si registrava un problema di posizionamento. Se è vero che nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 non è più richiesta un’estesa analisi di contesto, nel documento preliminare di PON mancava tuttavia la formulazione di quadro chiaro di quali fossero le sfide e i fabbisogni sia a livello di Programma, sia, almeno nei loro tratti principali, di quelli registrati dalle singole aree metropolitane e/o nel loro insieme. Si riteneva, infatti, che tale quadro potesse costituire un riferimento permanente anche per la successiva attività di selezione delle operazioni da parte delle singole Autorità Urbane. Ciò anche per impedire il rischio sottolineato dalla Valutazione ex ante dell’Accordo di Partenariato “che le città scelgano la strada più semplice, selezionando i risultati attesi e le azioni di più sicura realizzabilità, come l’ammodernamento della rete di illuminazione pubblica o i sistemi infrastrutturali di gestione del traffico”, ossia di una riproposizione di logiche settoriali di spesa pubblica, nonostante l’enfasi sull’approccio *place-based* e integrato (l’intera dotazione del Programma è assegnata ad Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile come definite ai sensi dell’art. 7 del Reg. UE 1301/2013). In questo senso si evince una maturazione e affinamento dell’analisi di contesto sia per quanto concerne le sfide inerenti al tema delle infrastrutture per la cittadinanza, modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città che per quanto concerne le sfide poste dalla concentrazione del disagio in aree urbane, dalle sfide poste all’inclusione in una fase storica caratterizzata dall’aumento crescente

polarizzazione sociale e da fenomeni di riarticolazione territoriale (questioni poste ad esempio dal crescente numero di cittadini stranieri e dalle nuove povertà urbane) inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio.

In secondo luogo, la Valutazione ex ante del PON METRO aveva segnalato problemi riguardanti il concetto di scala (e, implicitamente, di governance dei processi): a livello nazionale, regionale e a livello urbano. Dal primo problema segnalato discende il secondo che conduce a una questione che non trovava risposta nel PON METRO. A che scala si declina l'agenda urbana del Programma? Sembrava necessario che dal PON, da un lato, si potessero evincere le ampie e crescenti ineguaglianze tra le città italiane, in termini di potenzialità di sviluppo, povertà, *shrinkage* spaziale, inefficienza energetica, divari digitali, invecchiamento ed esclusione sociale. Dall'altro, che anche si potessero riconoscere profonde e urgenti polarizzazioni all'interno delle diverse parti delle città.

Nel documento di PON Metro del luglio 2014, sulla base anche di queste osservazioni, la strategia è stata riarticolata mediante un approfondimento delle informazioni sui contesti urbani coinvolti nel programma in relazione agli Obiettivi Tematici dell'Accordo di Partenariato presi in considerazione, dall'altra attraverso una tematizzazione delle sfide.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel PON Metro di luglio 2014 le informazioni sulle aree urbane bersaglio erano prevalentemente di carattere quantitativo e statistico.

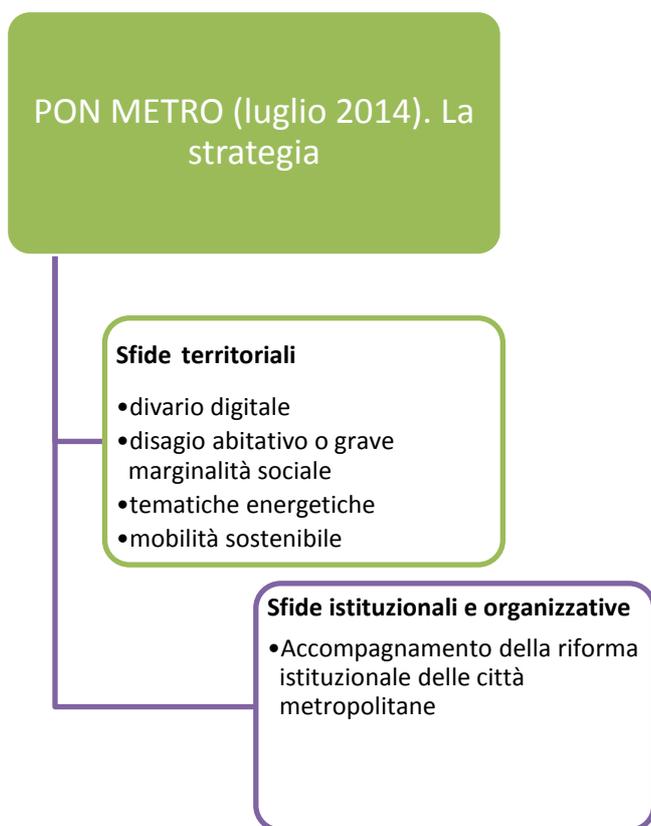
Nella Sezione I del documento finale di PON Metro (aprile 2015), dedicata alla strategia di programma si esplicita più chiaramente l'area territoriale di riferimento costituita dalla Città metropolitana limitatamente alle azioni immateriali legate all'Agenda digitale e ad alcune azioni di inclusione del Fondo Sociale Europeo (FSE). Gli interventi infrastrutturali sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

In linea con quanto raccomandato nella Bozza di Valutazione ex Ante e con le osservazioni della CE per il Documento finale di PON Metro (aprile 2015) è stato realizzato un documento intitolato "Diagnostica sintetica e prime ipotesi per le Città metropolitane" il quale, per ogni città alla scala metropolitana, introduce informazioni analitiche su sfide socio-demografiche, economiche e climatico-ambientali, l'inquadramento delle policy strategiche della città e la potenziale focalizzazione tematica privilegiata nell'ambito del programma. Si tratta in sostanza di un contributo per la comprensione dei fabbisogni al fine di identificare un passaggio interlocutorio in vista dell'implementazione del programma. Il citato documento infine esplicita complementarità con i programmi operativi regionali e/o con la rispettiva agenda urbana regionale.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, nella versione del luglio 2014 del PON METRO le sfide sono state tematizzate in due ambiti: le sfide territoriali e le sfide istituzionali e organizzative (si veda la figura seguente).

Le sfide territoriali identificate dal PON METRO nella versione del luglio 2014 sono definite come la possibilità di “rendere le città metropolitane più accessibili e sostenibili e, insieme, più coese e inclusive” attraverso una identificazione di alcune delle attuali risorse e delle criticità delle 14 città metropolitane. Le sfide istituzionali e organizzative sono concentrate prevalentemente sull’accompagnamento al processo di ridisegno istituzionale delle città metropolitane. Il percorso di riforma istituzionale è ancora in corso di attuazione. Il Programma dovrà selezionare con attenzione – e in co-progettazione con le città – quegli interventi che rispondono esplicitamente a questa sfida.

**Figura 1 Sfide territoriali**



In linea con quanto raccomandato nella Bozza di Valutazione ex Ante e con le osservazioni della CE per il Documento finale di PON Metro (aprile 2015), si è proceduto a una riarticolazione delle sfide esplicitando maggiormente le motivazioni che hanno portato alla selezione di due driver dell’Agenda Urbana per la strategia di programma:

- Applicazione del paradigma “Smart city” per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (Obiettivi tematici 2 e 4).

- Promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio (interpretazione territoriale dell’Obiettivo tematico 9).

La riarticolazione delle sfide è mostrata nello schema seguente.



Nella figura seguente è invece è riportato il *background framework* della strategia del PON METRO che consente le differenze tra la fase pre-negoziato con la CE (luglio 2014) e la fase di negoziato in itinere (aprile 2015) e di cogliere la coerenza delle scelte strategiche inserite nel programma con un retroterra di policy recente, ma cruciale per il nesso fra trattamento della questione urbana (la Nota sulla costruzione dell’Agenda Urbana Nazionale) e scelte programmatiche (l’AdP 2014-2020 approvato nell’ottobre 2014), le quali riprendono e approfondiscono gli argomenti richiamati nella parte introduttiva del capitolo sulla strategia.

Entro questo impianto, la programmazione nazionale del PON Metro si presta a rappresentare, un solido *trait d’union* tra un “prima” – un quadro di riferimento precedente e un “dopo” – un intervento futuro in un’area bersaglio, anche con l’elaborazione di uno scenario di riferimento secondo temi che possano ricostruire un quadro d’insieme e una rilettura strategica dei progetti proposti dalle città metropolitane.

**Figura 2 Background framework**



Va rilevato d'altra parte come l'individuazione delle sfide con cui il Programma intende misurarsi è avvenuta attraverso un percorso di confronto partenariale, che ha coinvolto i Sindaci, l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), le Regioni interessate (per evitare rischi di sovrapposizione con i Programmi Operativi Regionali) e le Amministrazioni centrali competenti. Il PON METRO pertanto sperimenta, con tutte le difficoltà connesse, un modello innovativo di co-progettazione, il quale per certi versi contraddice e arricchisce il meccanismo a cascata del quadro logico dei PO – predisposto dalla CE in base ai Regolamenti comunitari – e anticipa i meccanismi di co-progettazione della sua successiva attuazione. Da questo punto di vista il PON METRO sembra prendere le distanze da un orientamento funzionale tendenzialmente sinottico, più che progettuale, ancora oggi manifestato da una certa parte della cultura della programmazione.

Mentre le valutazioni sull'architettura del programma saranno elaborate all'interno del paragrafo del presente documento dedicato all'analisi del quadro logico, si procede con alcune valutazioni sull'organizzazione del programma.

Dalle osservazioni elaborate per l'elaborazione del Rapporto avanzamento di valutazione ex ante, si evinceva l'opportunità della ricerca di un equilibrio nel Programma, al fine di far coesistere la dimensione verticale delle politiche con il loro dispiegamento orizzontale sulle aree urbane oggetto d'intervento. Ciò anche tenendo conto degli ambiti di autonomia processo di selezione delle azioni che il PON deve prevedere di garantire alle Autorità Urbane e la demarcazione rispetto agli interventi contenuti nei Programmi Regionali. Nella versione del luglio 2014 e con ancora maggiore chiarezza nella versione di aprile 2015 del Programma, si tratta questa criticità sottolineando come, in primo luogo per garantire la coerenza tra gli interventi urbani con finalità comuni che vengono finanziati nell'ambito del Programma nazionale e quelli dei POR sono già stati avviati Tavoli trilaterali.

In secondo luogo, sono stati progettati workshop orizzontali – Tavoli Tematici – tra le Città, su tematiche di alto valore aggiunto o di elevata complessità progettuale (ad es. *smart city*) per contribuire alla soluzione e l'allineamento su problemi progettuali e attuativi, permettere la diffusione delle *best practice*, combattere asimmetrie informative e per ottenere economie di scala.

## 3.2 Le valutazioni di congruenza e coerenza

### 3.2.1 Sfide e fabbisogni in relazione agli obiettivi di Europa 2020 e congruenza con i principali documenti di orientamento

Nel Documento del PON METRO<sup>15</sup> la strategia del Programma è introdotta come declinazione dell'Agenda urbana nazionale disegnata nell'Accordo di Partenariato della programmazione 2014-2020 e frutto del lungo e articolato percorso di confronto partenariale, avviato dall'individuazione dell'opzione strategica "Città" all'interno del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace delle risorse comunitarie". Tale percorso, pur mantenendo immutate le principali priorità strategiche, ha prodotto successivi affinamenti e ha consentito di collegare tali priorità – o *driver* di sviluppo progettuale – con il sistema di Risultati Attesi discendenti dagli undici Obiettivi Tematici disposti a livello Regolamentare. Sempre a introduzione della strategia, inoltre, il Documento, traccia i principali elementi di coerenza con la "costituenda Agenda urbana europea".

In ragione di questa impostazione, il passaggio all'articolazione della strategia nei driver e nella successiva declinazione in Assi Prioritari, che nel Documento Preliminare del PON METRO<sup>16</sup> era stato effettuato in maniera piuttosto spedita e in assenza di un'esplicita formulazione del complesso di sfide e fabbisogni che il Programma intendeva cogliere e affrontare, assume una declinazione più esplicita nella versione definitiva del Documento dal quale si evince l'accoglimento delle osservazioni proposte nel Report preliminare di Vexa (4 giugno 2014), precedente alla Bozza di Rapporto di Vexa (luglio 2014). Entro il Report preliminare di Vexa, infatti, si rilevava come l'assenza o, meglio, la frammentata esposizione di tali aspetti si poneva in maniera non perfettamente coerente con quanto indicato all'interno degli ultimi orientamenti disponibili<sup>17</sup> in materia di contenuti dei Programmi Operativi, laddove nella sezione "*1.1 Strategy for the operational programme's contribution to the Union strategy for smart, sustainable and inclusive growth and to the achievement of economic, social and territorial cohesion*".

Nel documento definitivo del PON METRO del febbraio 2015 si registra una più chiara ed esplicita formulazione delle sfide e fabbisogni a livello di Programma, la quale può costituire un riferimento permanente anche per la successiva attività di selezione delle operazioni da parte delle Autorità Urbane. Ciò anche per scongiurare quei rischi succitati ed evidenziati dalla Valutazione ex ante dell'Accordo di Partenariato "*che le città scelgano la strada più semplice, selezionando i risultati attesi le azioni di più sicura*

---

<sup>15</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020. Documento definitivo*, aprile 2015.

<sup>16</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020. Documento preliminare per la consultazione*, 15 maggio 2014.

<sup>17</sup> EC, DRAFT GUIDELINES FOR THE CONTENT OF THE OPERATIONAL PROGRAMME, versione 14.03.2014.

*realizzabilità, come l’ammodernamento della rete di illuminazione pubblica o i sistemi infrastrutturali di gestione del traffico”<sup>18</sup>.*

La necessità di una riconoscibilità di tali elementi è infine giustificata all’interno della stessa Valutazione ex ante del Programma poiché una significativa e preliminare attività, alla luce degli orientamenti in materia, è rappresentata dalle verifiche di coerenza delle sfide e fabbisogni con gli obiettivi e i target di Europa 2020, le raccomandazioni del Consiglio e i Programmi nazionali di Riforma, e se le priorità di investimento e gli obiettivi specifici riflettono coerentemente tali sfide e fabbisogni.

In conformità a quanto riportato all’interno del Documento definitivo di PON METRO e tenendo conto di quanto contenuto all’interno dell’Accordo di Partenariato, come supporto valutativo all’affinamento progressivo del Documento, si propone nel presente documento una sistematizzazione di sfide e fabbisogni articolata alla luce delle tre dimensioni della crescita prefigurate nella Strategia Europa 2020. Alla luce di tale schematizzazione saranno condotte nel seguito le verifiche previste dalle Linee Guida sulla Valutazione ex ante. Tale schema costituisce un primo uno sforzo di rappresentazione che è stato impiegato nella bozza di Rapporto di Valutazione ex ante.

	<b><i>Sfide e fabbisogni</i></b>
<b><i>Crescita intelligente</i></b>	Superare la carenza di infrastrutture economiche e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno
	Accrescere l’efficienza , la capillarità, la qualità la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.
	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana
	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l’integrazione delle banche dati
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un’ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche non che nella pianificazione e gestione associata dei servizi
	Agire sulla domanda favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA
	Promuovere la diffusione dell’accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare per le più alte fasce di età
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.
<b><i>Crescita inclusiva</i></b>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.
	Contrastare l’ allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione
	Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità

<sup>18</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020, § 1.2, sintesi della valutazione ex ante dell’Accordo di Partenariato.

	di lavoro, sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno
	Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord
	Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi
	Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;
	Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;
	Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche
	Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità
	Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza di mora nel percorso verso l'autonomia
	Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre che della condizione abitativa
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità.

<b>Crescita sostenibile</b>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante

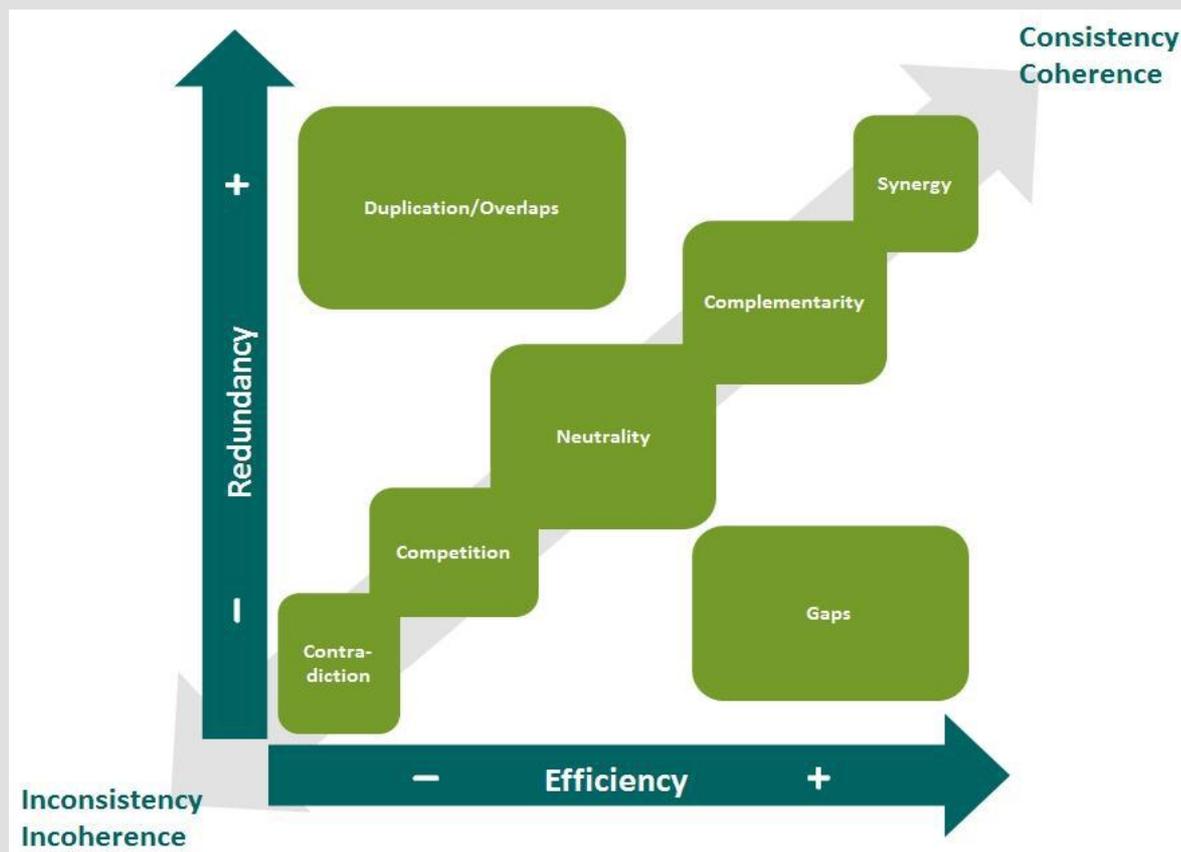
Dall'esame della formulazione proposta emerge una congruenza sostanziale con le tre dimensioni della crescita, riconoscibile, come si vedrà più avanti, anche nell'articolazione della strategia del Programma attraverso gli Assi prioritari. Più complesso è invece il discorso riguardante la rappresentazione di sfide e fabbisogni specifici delle diverse realtà territoriali interessate dal Programma e una loro conseguente valutazione.

L'attenzione riservata dal Programma alla dimensione della crescita inclusiva trova inoltre riscontri con le preoccupazioni espresse nell'ambito del primo bilancio

sull’attuazione della Strategia<sup>19</sup> con riferimento alla distanza del raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà.

**Nota Metodologica**

Con riferimento alle successive analisi, nel valutare gli elementi di congruenza, coerenza interna ed esterna del Programma in relazione ai principali documenti di riferimento e agli altri strumenti di intervento, si è fatto riferimento alla seguente schematizzazione che individua le possibili interazioni tra politiche/programmi alla luce di criteri relativi all’intensità e all’efficienza delle misure previste<sup>20</sup>.



Con una semplificazione rispetto allo schema delle possibili relazioni sopra richiamato, nella rappresentazione dei risultati, si utilizzeranno i seguenti simboli:

- in contraddizione con gli obiettivi dell’iniziativa;
- 0 neutrale rispetto agli obiettivi dell’iniziativa;
- + complementare con gli obiettivi dell’iniziativa;
- ++ in sinergia con gli obiettivi dell’iniziativa.

<sup>19</sup> COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 5.3.2014 COM(2014) 130 final.

<sup>20</sup> “Note di sintesi sulle Linee Guida per la valutazione ex ante nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, Programmi di Sviluppo Rurale”, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

### **3.2.2 Congruenza del PON METRO sul Programma di Riforma Nazionale 2014**

Con le modalità descritte si fornisce nella tabella a seguire una rappresentazione sintetica dell'analisi di congruenza operata in relazione alle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dal Consiglio Europeo, sulla base delle valutazioni della Commissione Europea, sulla situazione macroeconomica e di bilancio del Paese e sugli obiettivi delineati nel Programma di Stabilità e Crescita e nel Programma Nazionale di Riforma (PNR 2014).

Nell'ambito del Semestre Europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, il consiglio europeo, dopo aver esaminato il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e aver tenuto conto dei problemi strutturali nazionali, richiede che si adottino provvedimenti specifici, (*country specific recommendation*) in particolari materie.

Le raccomandazioni della Commissione (COM 2014 413/2) derivano da una un'attenta valutazione dei programmi presentati. Con il Programma di Riforma Nazionale 2014<sup>21</sup> l'Italia si pone l'obiettivo di accelerare le riforme strutturali necessarie per favorire la crescita e raggiungere un consolidamento fiscale sostenibile. A questo fine promuove la revisione del sistema politico - istituzionale, l'attuazione della revisione della spesa pubblica ma anche iniziative volte ad agevolare le imprese, il lavoro (con attenzione ai giovani e all'occupazione femminile) e la qualità e il merito nell'istruzione (rif. PNR 2014).

L'analisi del PNR ha portato la Commissione a concludere che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un'azione politica decisa e sforzi aggiuntivi, in particolare nel 2014, per garantire la conformità ai requisiti del patto di stabilità e crescita. Centrali sono il pareggio di bilancio e la riduzione del debito, (da attuale soprattutto mediante razionalizzazione della spesa e privatizzazioni) seppur con un aggiustamento di un punto in percentuale rispetto alle attese dell'anno precedente; ma anche la riforma fiscale e l'impulso all'impresa.

Il PON Metro è un'occasione importante per contribuire al conseguimento della strategia Europa 2020 e alle riforme del PNR. Pur non affrontando direttamente il tema della crescita e dell'impulso all'economia la strategia del Programma PON Metro si fa tramite di politiche congruenti con alcune delle azioni del PNR le raccomandazioni della Commissione in materia di politica economica (prima riga di Tabella 4).

Il programma in generale punta alla concentrazione delle risorse Europee su pochi e concreti obiettivi, con focus su aree metropolitane localizzate anche in aree in ritardo di sviluppo e punta ad un uso più efficiente ed efficace delle risorse Europee per il conseguimento di azioni riferite a tre assi prioritari. L'asse 1 agenda digitale orienta le azioni proprio all'efficientamento dei servizi della pubblica amministrazione come auspicato dal punto 3 delle raccomandazioni e dal PNR alle voci: Ristrutturazione PA,

---

<sup>21</sup> Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014.

riqualificazione, sviluppo open data e amministrazione digitale, semplificazione delle procedure e riduzione oneri da burocrazia.

Il Programma è congruente anche con il punto 5 – soprattutto per quanto concerne il contrasto alla povertà, perché contribuisce a estendere gradualmente l'assistenza sociale, soprattutto per quanto riguarda il contrasto al disagio abitativo, facendo leva sul terzo settore e l'innovazione sociale e assicurando un'assegnazione mirata e una chiara identificazione dei beneficiari delle iniziative; una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio (azioni nell'asse 3 e 4 servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale sono presenti in tutte le città). L'accesso alla casa migliora l'efficacia e la consistenza dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli. Pur non esplicitamente, anche le azioni orientate al privato sociale (OS 3.3.1 e 4.3.1) sono in linea con questa raccomandazione perché potrebbero essere veicolo di occupazione giovanile e femminile, nonché costituire un apporto ai servizi locali in quartieri ad alta concentrazione di disagio e bassi tassi di legalità.

Le misure orientate all'efficientamento energetico e alla mobilità sostenibile sono congruenti con il punto 8 anche se di scala e portata minore, orientate alla mobilità locale, rispetto all'inquadramento in materia di infrastrutture adottato dal PNR. Le raccomandazioni, così come il PNR, si riferiscono piuttosto all'attuazione degli impegni in materia di infrastrutture europee.

Il ridimensionamento della spesa pubblica, sebbene comporti una contrazione delle risorse, è perseguito mediante riconversione e privatizzazione di patrimonio pubblico, principalmente di proprietà demaniale. Il federalismo demaniale potrebbe intercettare alcune sfide per come declinate nel PON Metro quali una migliore offerta di abitazioni e il contrasto al disagio abitativo estremo. Questo però dipenderà dalle modalità di trasferimento del bene, dalla sua valorizzazione e dall'usabilità di beni da parte di associazioni, terzo settore e privato sociale. La valorizzazione dei beni immobili, in cui la cessione del bene sia subordinata agli obiettivi di inclusione sociale (*social housing*) rappresenta una sfida per le città che il PON Metro intercetta anche se non esplicitamente.

**Tabella 4. Congruenza in relazione alle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dal Consiglio Europeo, sulla base delle valutazioni della Commissione europea, sulla situazione macroeconomica e di bilancio del Paese, (nel Programma di Stabilità e Crescita e nel Programma Nazionale di Riforma**

PON METRO		Raccomandazioni della commissione al PIANO NAZIONALE di RIFORMA (2014)							
Sfide e fabbisogni		1. rafforzare le misure di pareggio di bilanci	2. ridurre il carico fiscale	amministrazione, migliore gestione dei fondi dell'UJE	4. rafforzare la resilienza del settore bancario, promuovere l'accesso al credito delle piccole e medie dimensioni	5. valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro (con riferimento specifico al tasso di occupazione femminile e ai giovani). Far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale	6. rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici, migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro	7. semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore	8. garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014
Crescita intelligente	Superare la carenza di infrastrutture economiche e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno	+	0	++	0	0	+	0	0
	Accrescere l'efficacia e la capillarità dell'offerta e la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.	++	0	++	0	0	0	+	0
	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana	0	0	++	0	0	0	0	0
	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)	+	0	++	0	+	0	0	0
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l'integrazione delle banche dati	+	0	++	0	0	0	0	0
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un'ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche nonché nella pianificazione e gestione associata dei servizi	0	0	++	0	0	0	0	0
	Agire sulla domanda favorendo un approccio integrato tra	0	0	++	0	0	0	0	0

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA								
	Promuovere la diffusione dell'accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare nelle più alte fasce di età.	0	0	+	0	+	0	0	0
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.	0	0	0	0	+	0	0	0
<i>Crescita inclusiva</i>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.	-	0	+	0	++	0	0	0
	Contrastare l'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione,	-	0	+	0	++	0	0	0
	Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità di lavoro, sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno	-	0	+	0	++	+	0	0
	Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord	-	0	+	0	++	0	0	0
	Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi	0	0	+	0	++	0	0	0
	Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;	-	0	+	0	++	0	0	0
	Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;	-	0	+	0	++	0	0	0
	Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche	-	0	+	0	++	0	0	0
	Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità	-	0	+	0	++	0	0	0
	Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia	-	0	+	0	++	0	0	0
	Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre che della condizione abitativa	-	0	+	0	++	+	0	0
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con	0	0	+	0	++	+	0	0

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità								
<i>Crescita sostenibile</i>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale	+	0	+	0	++	+	0	0
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale	+	0	+	0	+	0	0	0
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane	-	0	++	0	+	0	0	+
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato	-	0	++	0	++	0	0	+
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica	-	0	++	0	0	+	0	+
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce	0	0	0	0	++	0	0	0
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante	-	0	+	0	+	0	0	0

### **3.2.3 Contributo al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020**

Nelle Linee Guida per la valutazione ex ante 2013 si suggerisce che nella valutazione ex ante si stimi il potenziale contributo che il programma fornisce agli obiettivi e ai target di Europa 2020. Come previsto per la logica di intervento, è possibile ricorrere a un quadro logico che collega i risultati attesi del programma con gli obiettivi europei (prima riga della tabella seguente) e nazionali (seconda riga della tabella seguente).

Nella tabella seguente si evince come il potenziale contributo del PON METRO agli otto obiettivi della Strategia Europa 2020 sia più consistente rispetto all'Obiettivo 6 (riduzione dell'abbandono scolastico) – indirettamente – e sull'Obiettivo 8 (Riduzione della povertà) della Strategia Europa 2020, per quanto riguarda i Risultati Attesi assunti dal PON 9.1, 9.4, 9.5 e 9.6. L'apporto più debole, in generale, è quello relativo all'Obiettivo 2 (Ricerca e Sviluppo) e all'Obiettivo 7 (Istruzione universitaria).

I Risultati Attesi 4.1. e 4.6 potranno contribuire agli Obiettivi 3 (Riduzione del tasso di CO2), 4 (Energie rinnovabili) e 5 (Efficienza energetica) della Strategia Europa 2020.

**Le modifiche apportate nel PON Metro nella versione del febbraio 2015 non incidono su una variazione del potenziale contributo al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.**

**Tabella 5 contributi del PON METRO agli Obiettivi della Strategia Europa 2020**

<b>Obiettivi Strategia Europa 2020</b>		<b>OB. 1 Tasso di occupazione (in %): 75%</b>	<b>Ob. 2 R&amp;S in % del PIL: 3%</b>	<b>OB. 3 Obiettivi di riduzione del tasso di CO<sup>2</sup>: -20 % (rispetto ai livelli del 1990)</b>	<b>OB. 4 Energie rinnovabili: 20%</b>	<b>OB. 5 Efficienza - Riduzione del consumo di energia in Mtep: 20 % di aumento dell'efficienza energetica pari a 368 Mtep</b>	<b>OB. 6 Abbandono scolastico in %: 10%</b>	<b>OB. 7 Istruzione universitaria in %: 40%</b>	<b>OB. 8 Riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale in numero di persone: 20.000.000</b>
<b>Italia</b>		67-69%	1,53%	- 13% rispetto al 2005	17%	15,5 Mtep anno	16%	26-27%	Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro
<b>Obiettivo Specifico / Risultato Atteso PON METRO</b>	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia) (RA 2.2)	0	0	0	0	+	0	0	0

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

2.1. - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (RA 4.1)	0	0	++	+	++	0	0	0
2.2. - Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (RA 4.6)	0	0	++	+	++	0	0	0
3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4)	+	0	0	0	0	+	+	++
3.2. Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	+	0	0	0	0	++	0	++
3.3. - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	+	0	0	0	0	+	0	++
4.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4)	+	0	0	0	0	+	+	++

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	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)	+	0				+	0	++
--	--	---	---	--	--	--	---	---	----

### **3.2.4. Congruenza tra sfide e fabbisogni per come declinati del PON Metro e Accordo di partenariato**

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 notificata alla CE è stato approvato nell'ottobre 2014. Nell'analisi dei fabbisogni di sviluppo descritta nell'AdP e nella conseguente individuazione degli ambiti di intervento della programmazione 2014-2020 si fa riferimento alle raccomandazioni specifiche all'Italia (*Country specific recommendations*) approvate dal Consiglio europeo sulla base dell'analisi del Programma Nazionale di Riforma 2013 (si veda congruenza con PNR). Il Programma nazionale dedicato alle Città metropolitane risponde a diverse sollecitazioni dei percorsi di policy europea e nazionale, nonché al tentativo di costruzione di Agenda Urbana nazionale in grado di integrare obiettivi di programmazione ordinaria con quelli di programmazione straordinaria.

In generale il PON Metro intercetta e restituisce sostanza operativa a tre macro sfide delle aree urbane per come declinate nell'Accordo di Partenariato:

- squilibri sociali che interessano categorie di cittadini e specifici quartieri e aree urbane disagiate;
- organizzazione dei servizi urbani a vantaggio dell'area vasta;
- tematiche dello sviluppo economico sostenibile e della qualità ambientale.

La centralità riconosciuta alle Città nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale nell'impiego dei Fondi comunitari 2014-2020, sia dai regolamenti per la politica di coesione che in documenti programmatici<sup>22</sup>, fa anche i conti con squilibri regionali e la concentrazione nelle grandi aree urbane di questioni urgenti di sviluppo e coesione.

È interessante notare la forte congruenza del potenziamento della dotazione infrastrutturale con particolare riferimento alle interconnessioni energetiche, al trasporto intermodale e sostenibile, alle infrastrutture digitali ai quali sono destinati (OT1, 2 e OT7); Se per dotazione si intende anche il patrimonio pubblico esistente, a fronte di una alta congruenza con gli obiettivi di inclusione e qualità urbana, gli interventi a valere sul patrimonio non intercettano, se non in modo secondario e minore, obiettivi di crescita della piccola media impresa, occupazione e istruzione.

Tra i punti di maggior neutralità le sfide e fabbisogni organizzati nell'asse crescita intelligente con gli obiettivi di inclusione, istruzione e promozione occupazionale. Così come la neutralità di quasi tutte le sfide rispetto al tema occupazione.

Il PON METRO si iscrive anche nel disegno di riforma costituzionale amministrativa per l'istituzione delle Città metropolitana e, pertanto, punta a rafforzare il ruolo delle

---

<sup>22</sup> Ruolo esplicitato nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" e, più in generale, da parte del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana".

istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento e del dialogo interdisciplinare e interistituzionale. In merito a questo ruolo di leadership metropolitana, il *Position paper* della Commissione europea per la preparazione dell'Accordo di Partenariato e le raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo, confermano il ruolo della Pubblica Amministrazione nel conseguimento dei target di Europa 2020 e nella gestione dei fondi europei. Le raccomandazioni evidenziano però anche le debolezze della PA sul piano normativo e delle procedure amministrative, sulla qualità della *governance* multilivello e sulla capacità amministrativa. Nel confronto tra la Documento preliminare<sup>23</sup> e le successive versioni del PON METRO si osserva lo sforzo per accogliere queste istanze nel programma, in particolare nell'avvio dei Tavoli bilaterali – tra team di programmazione e Autorità Urbane – e trilaterali – tra team di programmazione, Regioni e Autorità Urbane e nell'individuazione delle altre azioni di accompagnamento all'attuazione.

---

<sup>23</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020. Documento preliminare per la consultazione, 15 maggio 2014.

**Tabella 6. Congruenza tra sfide e fabbisogni per come declinati del PON Metro e Accordo di partenariato**

PON METRO		ACCORDO DI PARTENARIATO										
	Sfide e fabbisogni	OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	OT 2 - Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura	OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (fabbisogni, emissioni, trasporti, performance energetica edifici)	OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	OT 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (gestione rifiuti, servizi idrici, irrigazioni, biodiversità, fruizione risorse culturali)	OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	OT8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	OT9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	OT 10- Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente
<b>Crescita intelligente</b>	Superare la carenza di infrastrutture economiche (AP segnala aree di Cagliari, Catania, Messina e Bari) e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno	++	++	0/+	+	0	+	+	0	0	0	0
	Accrescere l'efficienza, la capillarità, la qualità e la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	++

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana	+	+	0	0	0	+	+	0	0	0	+
	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)	+	+	+	0	0	+	+	0	0	0	+
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l'integrazione delle banche dati	0	+	0	0	0	+	0	0	0	0	++
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un'ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche nonché nella pianificazione e gestione associata dei servizi	0	0	0	++	+	++	++	0	0	0	++
	Agire sulla domanda favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA	0	++	0	0	0	0	0	0	0	++	0
	Promuovere la diffusione dell'accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare nelle più alte fasce di età.	0	++	0	0	0	0	0	0	0	+	0
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.	0	++	0	0	0	0	0	0	0	+	++
<b>Crescita inclusiva</b>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.	0	0	++	+	+	++	+	++	++	++	0
	Contrastare l'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione,	0	0	0	+	+	++	++	0	++	0	+

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità di lavoro, sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno	0	+	++	+	+	++	++	++	++	++	++	+
Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord	0	+	0	0	+	++	++	++	++	++	++	+
Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi	+	+	+	0	0	++	0	++	++	+	+	+
Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;	0	0	0	+	+	0	0	0	++	0	0	+
Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+
Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche	0	0	0	++	++	+	0	0	++	0	0	+
Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+
Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	dimora nel percorso verso l'autonomia											
	Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre che della condizione abitativa	0	0	0	0	0	0	0	+	++	0/+ in relazioni alle azioni specifiche	+
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità	0	0	++	0	0	++	++	0	++	0	+
<b>Crescita sostenibile</b>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale	++	+	+	++	++	+	+	+	0	0	0
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale	++	+	+	++	++	+	+	+	+	0	0
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane	+	0	+	++	++	+	++	+	+	0	++
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato	0	0	+	++	++	+	++	+	++	0	+
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica	+	++	+	+	+	+	++	0	0	0	+
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce	+	+	++	++	++	+	+	0	0	0	0
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante	0	+	++	++	++	++	+	0	0	0	0

### 3.2.5. Congruenza con il Position Paper

Lo scopo del *Position Paper* è di delineare il quadro dell'interazione tra i Servizi della Commissione e l'Italia sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi.

Il Documento illustra le sfide specifiche per singolo paese e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita.

Nel documento si invita l'Italia e le sue Regioni a sfruttare al massimo le potenziali sinergie esistenti tra i vari Fondi QSC e tra questi e altre fonti di finanziamento UE nell'ambito di un approccio strategico integrato.

Per quanto riguarda le sfide, le persistenti disparità regionali italiane in termini di sviluppo economico, in particolare il dualismo tra il Centro-Nord e il Sud, costituiscono tuttora un problema non risolto. Tuttavia il Documento registra una crescente disomogeneità tra diversi ambiti del territorio italiano. Per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno, in particolare Campania, Calabria e Sicilia, si rileva come esse non mostrino alcun segno di recupero post-crisi e, anzi, la loro distanza rispetto al resto del Paese aumenta anziché attenuarsi.

Le sfide più urgenti per l'Italia restituite dal Documento consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione che non rientrano direttamente negli obiettivi specifici del PON METRO. Se come si indica nel *Position Paper*, tali obiettivi possono essere ottenuti in particolare attraverso la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione d'infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali, un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

Inoltre, nel periodo 2007-2013 il Documento segnala importanti aree di sovrapposizione tra programmi nazionali e programmi regionali che va evitato in futuro. Questa considerazione è si rivela particolarmente importante nel declinare con attenzione la complementarietà tra il PON METRO e le strategie urbane dei Programmi Operativi Regionali. A questo proposito sono stati avviati i primi incontri trilaterali dal team di programmazione del PON METRO, con programmatore, le Regioni e le Autorità Urbane.

In forte relazione con questo tema si pone l'isolato passaggio che il documento posizionale dedica esplicitamente alla tematica urbana che, come già ricordato, raccomanda una coerenza nel dispiegamento sulle aree obiettivo, delle diverse politiche verticali e orizzontali ai diversi livelli di governo.

**Tabella 7. Congruenza con il “Position Paper”**

<b>PON METRO</b>		<b>“Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020</b>			
	<b>Sfide e fabbisogni</b>	<b>1. Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese</b>	<b>2. Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali</b>	<b>3. Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano</b>	<b>4. Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione</b>
<b>Crescita intelligente</b>	Superare la carenza di infrastrutture economiche (AP segnala aree di Cagliari, Catania, Messina e Bari) e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno	0	++	0	0
	Accrescere l'efficienza, la capillarità, la qualità e la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.	+	++	0	++
	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana	++	++	++	++
	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)	++	+	+	+
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l'integrazione delle banche dati	++	++	+	++
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un'ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche nonché nella pianificazione e gestione associata dei servizi	+	++	+	++
	Agire sulla domanda favorendo un approccio	++	++	0	++

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA				
	Promuovere la diffusione dell'accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare nelle più alte fasce di età.	0	+	+	0
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.	0	+	+	+
<b>Crescita inclusiva</b>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.	+	+	+	0
	Contrastare l'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione,	0	0	+	0
	Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità di lavoro, sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno	0	0	+	0
	Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord	0	0	+	0
	Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi	0	0	+	0
	Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;	0	0	+	0
	Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;	0	0	+	0
	Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed	0	0	+	0

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	economiche				
	Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità	0	0	+	0
	Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia	0	0	+	0
	Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre che della condizione abitativa	0	+0	+	0
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità	+	0	++	0
<b>Crescita sostenibile</b>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale	0	+	0	0
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale	0	++	0	0
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane	0	+	0	0
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato	0	+	0	0
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica	0	++	0	0
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce	+	+	0	0
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante	0	0	0	0

### **3.2.6 Congruenza tra sfide e fabbisogni per come declinati dal PON Metro con il Quadro Strategico Comune**

Il QSC individua le grandi sfide sociali che deve affrontare oggi l'Unione europea: la globalizzazione, i cambiamenti demografici, il degrado dell'ambiente, le migrazioni, i cambiamenti climatici e l'utilizzazione dell'energia, nonché la necessità di far fronte alle conseguenze economiche e sociali della crisi. Data la genericità di tali sfide il QSC afferma anche esse cambiano a seconda dei contesti e delle regioni di riferimento.

Dal QSC si evince come il PON Metro potrebbe migliorare l'analisi e il posizionamento del programma in materiali di declinazione del fabbisogno e delle sfide delle città metropolitane. La capacità delle città di garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dipenderà infatti, secondo quanto espresso dal QSC, *“dal loro potenziale di sviluppo specifico e dai loro vantaggi comparativi in termini di risorse naturali, fisiche e umane, di conoscenze, di istituzioni e di reti”*.

Il documento definitivo assume le richieste formulate dal rapporto preliminare di Valutazione ex ante, le quali esprimevano l'opportunità prendere in considerazione, nell'elaborazione del programma, tre elementi indicati nel QSC:

il primo elemento è un'analisi del potenziale di sviluppo e delle capacità delle città, in particolare per quanto riguarda le principali sfide identificate nella strategia Europa 2020, i Programmi Nazionali di Riforma e le Raccomandazioni specifiche a ciascun paese;

il secondo elemento, che si basa direttamente sul primo, è una valutazione delle principali sfide che devono affrontare le aree metropolitane. Al centro di questo processo figurano l'identificazione delle strettoie e degli anelli mancanti, le lacune nell'innovazione, compresa la mancanza di pianificazione e di capacità di attuazione che limita le prospettive di lungo periodo in materia di crescita e di occupazione;

prendere coscienza del gran numero di problemi sociali e ambientali che devono affrontare le città e che superano gli ordinari limiti amministrativi. Il terzo elemento richiede pertanto la presa in considerazione delle sfide in materia di coordinamento intercomunale, intersettoriale, intergiurisdizionale, transfrontaliero (ad esempio per emergenza rifugiati in Sicilia, Calabria; per città portuali come Bari, Venezia, Genova). *(testo adattato da pag 14-15 del QSC)*.

Il PON Metro è congruente con il QSC in materia di integrazione dei fondi. A valle della raccomandazioni della commissione il QSC esplicita il coordinamento e l'integrazione dei Fondi, per esempio l'integrazione tra fondi FESR e FSE nell'OS4 del PON e ciò è congruente con quanto avviene per diversi OS del PM.

Il QSC si concentra anche sul merito e sulle modalità di attuazione delle iniziative con un focus su meccanismi volti ad incoraggiare approcci integrati tra i quali: sviluppo locale,

ITI<sup>24</sup>. Le operazioni integrate (che beneficiano di più fondi) e i Piani di Azione Comune (approccio incentrato su risultati comuni). Non emerge però l'adozione di ITI nelle forme di attuazione del PON Metro il quale segue il principio di sussidiarietà e autonomia dell'Autorità Urbana e la formula della co-progettazione (AdP pag. 314).

Infine, si evince come, a valle di obiettivi e azioni pre-determinate, i programmi dovrebbero dedicare particolare attenzione all'individuazione delle priorità per le spese a favore della crescita (dell'istruzione, della ricerca, dell'innovazione e dell'energia) nonché alla garanzia dell'efficacia delle stesse. In questo senso la forte concentrazione operata dal PON con la selezione di 3 Obiettivi Tematici si pone nella direzione indicata dal QSC.

---

<sup>24</sup> In particolare un Investimento territoriale integrato per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione (ITI) è “uno strumento che prevede accordi di prestazione integrata per gli investimenti che rientrano in vari assi prioritari di uno o più programmi operativi. I finanziamenti provenienti da più assi e programmi prioritari possono essere raggruppati in una strategia d'investimento integrata per un territorio o settore funzionale. Questo aiuto può prendere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo urbano, ma anche per la cooperazione tra municipalità in territori specifici. Tale strumento autorizza le autorità di gestione a delegare l'attuazione di elementi di più assi prioritari a un organismo unico (un'autorità locale) e fare in modo che gli investimenti siano realizzati in uno spirito di complementarità. All'interno di un Investimento territoriale integrato, alcuni elementi possono essere attuati nel quadro di uno sviluppo locale da parte dei soggetti operanti a livello locale, combinando i due approcci” QSC.

**Tabella 8. Congruenza tra sfide e fabbisogni per come declinati dal PON Metro con QSC**

PON METRO		QSC										
	Sfide e fabbisogni	1. Migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a loro utilizzazione e la loro qualità	3. Rafforzare la competitività delle PMI	4. sostenere un'economia a bassa emissione di CO2 in tutti i settori	5. Promuovere adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione di gestione dei rischi	6. proteggere l'ambiente promuovere utilizzazione delle risorse	7. promuovere il trasporto sostenibile ed eliminare le strettoie e nelle infrastrutture di rete fondamentali	8. promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità del lavoro (focus di genere e giovani)	9. promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà	10. investire nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente	11. Rafforzare capacità istituzionale ed efficacia della PA.
<i>Crescita intelligente</i>	Superare la carenza di infrastrutture economiche (AP segnala aree di Cagliari, Catania, Messina e Bari) e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno	++	++	0/+ dipende da azioni	+	0	+	+	0	0	0	0
	Accrescere l'efficienza, la capillarità, la qualità e la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	++
	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana	+	+	0	0	0	+	+	0	0	0	+

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)	+	+	+	0	0	+	+	0	0	0	+
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l'integrazione delle banche dati	0	+	0	0	0	+	0	0	0	0	++
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un'ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche nonché nella pianificazione e gestione associata dei servizi	0	0	0	++	+	++	++	0	0	0	++
	Agire sulla domanda favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA	0	++	0	0	0	0	0	0	0	++	0
	Promuovere la diffusione dell'accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare nelle più alte fasce di età.	0	++	0	0	0	0	0	0	0	+	0
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.	0	++	0	0	0	0	0	0	0	+	++
<b>Crescita inclusiva</b>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.	0	0	++	+	+	++	+	++	++	++	0
	Contrastare l'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione,	0	0	0	+	+	++	++	0	++	0	+
	Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità di lavoro,	0	+	++	+	+	++	++	++	++	++	+

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno												
Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord	0	+	0	0	+	++	++	++	++	++	++	+
Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi	+	+	+	0	0	++	0	++	++	+	+	+
Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;	0	0	0	+	+	0	0	0	++	0	0	+
Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+
Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche	0	0	0	++	++	+	0	0	++	0	0	+
Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+
Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	dimora nel percorso verso l'autonomia											
	Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre che della condizione abitativa	0	0	0	0	0	0	0	+	++	0	+
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità	0	0	++	0	0	++	++	0	++	0	+
<b>Crescita sostenibile</b>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale	++	+	+	++	++	+	+	+	0	0	0
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale	++	++	0/+	+	0	+	+	0	0	0	0
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	++
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato	+	+	0	0	0	+	+	0	0	0	+
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica	+	+	+	0	0	+	+	0	0	0	+
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce	0	+	0	0	0	+	0	0	0	0	++
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante	0	0	0	++	+	++	++	0	0	0	++

### **3.2.7 Congruenza degli obiettivi di programma con le sfide e i fabbisogni**

In virtù delle precise scelte operate – in termini di concentrazione degli obiettivi – durante il lungo percorso negoziale che ha condotto alla stesura dell'accordo di Accordo di Partenariato, la valutazione della congruenza della strategia di Programma, nella sua articolazione in Assi, Priorità di Investimento e Obiettivi Specifici, con le sfide e fabbisogni individuati, restituisce un risultato di significativa sovrapposizione.

Dagli esiti dell'analisi, riportati nella tabella a seguire, emerge inoltre una forte corrispondenza e concentrazione delle sfide e fabbisogni riconducibili alle tre dimensioni della crescita intelligente, inclusiva e sostenibile con la declinazione della strategia nei quattro Assi prioritari individuati rispettivamente in: 1. "Agenda digitale metropolitana", 2. "Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana" 3. "Servizi per l'inclusione sociale" e 4. "infrastrutture per l'inclusione sociale".

Per le stesse ragioni i più elevati livelli di complementarietà e sinergia si rintracciano all'interno dei quadranti che pongono a confronto le sfide e i fabbisogni afferenti al paradigma della crescita intelligente con gli obiettivi dell'asse sull'agenda digitale e così via. Tale integrazione è meno presente con riferimento al tema della sostenibilità urbana dove gli interventi in tema di risparmio energetico e sulla mobilità trovano una comune identificazione nelle sfide riguardanti un utilizzo più efficiente delle risorse senza tuttavia una significativa relazione tra gli obiettivi specifici.

Nonostante tale superficiale separazione, tuttavia, gli elementi di correlazione emergono numerosi anche tra fabbisogni e obiettivi riconducibili alle diverse declinazioni della Strategia Europa 2020.

Anche rispetto a tale valutazione è opportuno distinguere tra quelli che sono fattori di integrazione riconoscibili a livello di Programma da quelle sinergie potenzialmente attivabili – comunque rilevate nell'analisi – ma che dipendono fortemente dal processo di selezione delle azioni e dal livello di integrazione fisica o immateriale che si potrà verificare a livello di singolo contesto urbano.

In merito alla prima categoria si segnalano – oltre alle ovvie corrispondenze che intercorrono tra le sfide riguardanti l'implementazione dell'agenda digitale e gli obiettivi che agiscono sulla domanda e offerta di servizi così come quelle a contrasto dei fenomeni di disagio con le priorità per la realizzazione di infrastrutture fisiche e sociali – le connessioni esistenti ad esempio tra:

1. le sfide riguardanti l'offerta di servizi pubblici più accessibili, efficienti e capillari e la loro integrazione a livello metropolitano e gli obiettivi sulla mobilità sostenibile e l'uso razionale del trasporto privato;
2. il potenziamento dei servizi a sostegno delle situazioni di disagio sociale con gli obiettivi di integrazione tra i diversi strumenti interni all'Amministrazione e di

un utilizzo delle tecnologie a supporto della partecipazione dei cittadini e del coinvolgimento delle realtà attive nel sociale.

Le integrazioni potenzialmente attivabili sono invece ascrivibili all'effettivo dispiego di azioni:

- *place-based*, ad esempio attraverso la concentrazione degli interventi di efficientamento energetico nell'ambito di una più generale azione di contrasto a fenomeni di degrado e disagio abitativo su specifici contesti urbani;
- *people-based*, con azioni integrate su gruppi target specifici che intervengano sul fronte dell'emergenza abitativa unitamente a percorsi di integrazione supportati ad esempio attraverso il sostegno all'acquisizione di competenze in campo digitale.

**Tabella 9. Congruenza degli obiettivi di Programma con le sfide e i fabbisogni**

	<i>Assi</i>  <i>Obiettivi tematici</i>  <i>Priorità di investimento</i>  <i>Sfide e fabbisogni</i>  <i>Risultati attesi/Obiettivi specifici</i>	<b>1</b>		<b>2</b>		<b>3</b>			<b>4</b>		
		2		4		9					
		1.1	2.1	2.2	3.1	3.2	3.2	3.3	4.1	4.2	
		1.1.1	2.1.1	2.2.1	3.1.1	3.2.1	3.2.2	3.3.1	4.1.1	4.2.1	
<b>Crescita intelligente</b>	Superare la carenza di infrastrutture economiche (AP segnala aree di Cagliari, Catania, Messina e Bari) e il digital divide rispetto agli standard delle maggiori aree urbane europee, in particolare nelle aree urbane del Mezzogiorno	++	0	+	+	0	0	++	0	0	
	Accrescere l'efficienza, la capillarità, la qualità e la fruibilità dei servizi pubblici con una contestuale razionalizzazione della spesa pubblica.	++	+	++	++	0	0	+	0	0	
	Sostenere la declinazione in ambito urbano dei principi contenuti nelle agende digitali europea e italiana	++	0	+	0	0	0	++	0	0	
	Sviluppare infrastrutture adeguate alla realizzazione di servizi intelligenti, interoperabili e integrati (joined-up services)	++	+	++	+	0	0	0	0	0	
	Promuovere la connessione dei diversi nodi della pubblica amministrazione e l'integrazione delle banche dati	++	0	+	++	0	0	0	0	0	
	Coinvolgere le Amministrazioni delle aree metropolitane in un'ottica di condivisione di modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche nonché nella pianificazione e gestione associata dei servizi	++	+	++	++	0	0	+	0	0	
	Agire sulla domanda favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento nella capacità di utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, e delle imprese e della PA	+	0	+	++	0	0	++	0	+	
	Promuovere la diffusione dell'accesso ad Internet delle famiglie e degli individui, in particolare nelle più alte fasce di età.	+	0	+	0	0	0	+	0	0	
	Innalzare il numero degli utenti di Internet che beneficiano dei servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.	+	0	+	+	0	0	+	0	0	
<b>Crescita</b>	Contrastare i fenomeni di degrado urbano e marginalità sociale aggravati dalla crisi e che permangono soprattutto nelle periferie ed in contesti di	0	+	+	++	++	+	++	++	++	

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

<b>inclusiva</b>	transizione produttiva non ancora interessati da processi di rigenerazione urbana.									
	Contrastare l'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane e i relativi rischi di marginalizzazione,	0	0	+	++	++	++	+	++	++
	Intervenire sul deficit diffuso nei requisiti di cittadinanza (accesso alle risorse di base, opportunità di lavoro, sicurezza e legalità, istruzione e cura degli anziani) con specifica attenzione alle aree urbane del Mezzogiorno	+	0	+	++	++	++	++	++	++
	Contrastare i fenomeni di disagio e discriminazione verso le popolazioni immigrate con particolare attenzione alle urbane del centro nord	0	0	0	+	++	++	+	++	++
	Promuovere il coinvolgimento del terzo settore quale detentore di una più diretta percezione della domanda sociale e soggetto attivo nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base e l'attivazione di nuovi servizi	+	0	0	++	++	++	++	+	++
	Contrastare le situazioni di disagio abitativo per le fasce sociali non eleggibili all'edilizia residenziale pubblica, o da tempo in lista di attesa, e con difficoltà di accesso al mercato della casa;	+	+	0	++	+	+	0	++	0
	Contrastare situazioni di emergenza abitativa connesse a situazioni di povertà assoluta ed emarginazione sociale;	+	0	0	++	+	++	+	++	+
	Promuovere il potenziamento del patrimonio pubblico esistente, in modo tale da incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche	+	+	0	++	0	0	0	++	0
	Contribuire al rafforzamento dei percorsi individuali di accesso all'abitazione e al suo mantenimento nel tempo attraverso il contestuale rafforzamento dei servizi collettivi e di prossimità	+	0	0	++	++	++	0	++	++
	Potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, la sperimentazione di modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie, nonché le misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia	+	0	0	++	++	++	++	+	++
Favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione, sia Rom che di altre comunità emarginate, con riferimento in particolare alle aree dell'istruzione, della salute e della partecipazione sociale e lavorativa oltre	+	0	0	++	++	+	+	+	++	

Valutazione ex ante PON Metro –Rapporto conclusivo aprile 2015 - DRAFT

	che della condizione abitativa									
	Promuovere l'attivazione di nuovi servizi di prossimità, con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale, volte a creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti di aree e quartieri di elevata criticità	+	0	0	++	++	++	++	+	+
<b>Crescita sostenibile</b>	Perseguire politiche energetiche a scala locale, rivolte sia alle utenze pubbliche che a quelle private, in grado di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico stabiliti dalle strategie condivise a livello europeo ed internazionale	+	++	+	0	0	0	0	+	+
	Perseguire obiettivi di risparmio energetico nello stock di edifici pubblici attraverso l'implementazione di PAES a livello municipale	+	++	0	0	0	0	0	++	+
	Intervenire sulla carenza di dotazione infrastrutturale dei sistemi di mobilità collettiva all'interno delle conurbazioni metropolitane	+	0	++	0	0	0	0	0	+
	Migliorare l'efficienza, la capillarità e l'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico, così come un uso più razionale di quello privato	++	0	++	0	0	0	0	0	0
	Sviluppare sistemi infotelematici di supporto alla mobilità pubblica	++	0	++	0	0	0	0	0	0
	Promuovere la diffusione di sistemi di car-pooling e car-sharing, l'incremento nella dotazione di reti urbane e metropolitane per la mobilità dolce	+	0	++	0	0	0	0	0	0
	Intervenire sull'elevata età media del parco circolante	0	0	++	0	0	0	0	0	0

### 3.2.8 Coerenza interna

In merito all'articolazione della strategia in Assi, Priorità di Investimento e Obiettivi Specifici e alla coerenza interna di tale articolazione si formulano alcune considerazioni di ordine generale di seguito richiamate. Nella consapevolezza che esistono alcune rigidità – dettate, da un lato, dai vincoli imposti dalle indicazioni comunitarie in merito alla suddivisione per Fondo, dall'altro, dall'impostazione adottata in sede di Accordo di Partenariato – si è suggerita una riflessione in merito all'individuazione degli obiettivi specifici e al loro livello di dettaglio. In virtù di una significativa concentrazione operata già a monte sul perimetro di intervento del Programma, infatti, la relazione tra Priorità di Investimento e Obiettivi Specifici risulta pressoché univoca ad eccezione della Priorità 4.1.

Nonostante le stesse linee guida comunitarie orientino verso l'individuazione di un numero contenuto di Obiettivi (*"The number of specific objectives per investment priority should be limited as far as possible, to facilitate the monitoring of progress and avoid the fragmentation of programmes"*) in sede di Rapporto preliminare Vexa è stata suggerita l'opportunità di separare alcuni obiettivi anche alla luce della necessità di una migliore precisazione dei relativi indicatori di risultato. Tenendo anche presente le tipologie di azioni afferenti ai diversi obiettivi tale riflessione aveva riguardato:

- l'Obiettivo Specifico 1.1.1 in merito a una separazione tra interventi rivolti al dialogo infra/inter amministrativo e quelli più orientati all'utenza, nonostante i benefici per il cittadino siano comunque il risultato a cui tendere;
- l'Obiettivo Specifico 2.2.1, anche alla luce delle numerose tipologie di azioni individuate, suddividendo tra interventi volti al miglioramento nell'efficienza del trasporto pubblico locale e quelli orientati a promuovere la mobilità dolce o l'uso più razionale del mezzo privato.
- Gli obiettivi specifici 3.1., 3.2., e 4.1. rivolti rispettivamente a servizi e infrastrutture orientati ai temi dell'inclusione sociale, sono caratterizzati da diverse azioni specifiche che individuano un ampio spettro di destinatari. A questi va aggiunta la declinazione dell'OS 3.1. in materia di inclusione digitale;
- Gli obiettivi 3.3 e 4.2 rivolti rispettivamente a pratiche di innovazione sociale in quartieri in cui si registra una alta concentrazione di disagio.

Con queste premesse, nella tabella a seguire sono rappresentati gli esiti dell'analisi di coerenza interna tra gli Obiettivi Specifici alla luce della loro appartenenza ai relativi Assi e Priorità di Investimento. A fronte di un risultato complessivo di significativa complementarità, gli elementi di maggiore integrazione sono rintracciabili tra gli obiettivi afferenti agli Assi 3 e 4, in particolare tra Priorità e Obiettivi distinti poiché finanziati a valere su FESR e FSE, ma relativi ai medesimi risultati attesi. In fase di selezione delle azioni, sarà comunque essenziale verificare che tale complementarità venga effettivamente declinata nelle aree urbane e che, al fine di rispettare il criterio di concentrazione delle risorse e garantire un più elevato valore aggiunto, vi sia una concreta convergenza su aree e gruppi target specifici. Altri elementi di significativa correlazione sono rintracciabili tra l'obiettivo

dedicato alla mobilità sostenibile e quelli che promuovono l'implementazione dell'agenda digitale, così come tra questi ultimi e quelli dedicati al contrasto ad alcuni fenomeni di disagio, in particolare quello abitativo. Tra gli obiettivi afferenti agli assi 3 e 4 il programma auspica un alto livello di integrazione tra fondi FSE e FESR per il conseguimento di risultati comuni.

**Tabella 10. Coerenza interna**

<i>Assi</i>		1	2		3				4		
		<i>Priorità di investimento</i>	1.1	2.1	2.2	3.1	3.2	3.2	3.3	4.1	4.2
		<i>Risultati AdP/ob specifici</i>	<i>Risultati attesi/Obiettivi specifici</i>	1.1.1	2.1.1	2.2.1	3.1.1	3.2.1	3.2.2	3.3.1	4.1
RA 2.2/2.2.2	Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)		+	+	++	+	+	+	0	0	
RA 4.1/4.1.1 e 4.6.1	Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	+		0	0	0	0	0	++	+	
RA 4.6/4.6.1 e 4.6.2, 4.6.4	Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	+	0		0	0	0	+	0	+	
RA 9.4/9.4.1 e 9.4.2	Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	++	0	0		+	+	++		+	
RA 9.5/9.5.6 e 9.5.7	Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	+	0	0	+			0	++	+	
RA 9.6/9.6.6 e 9.6.7	Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	++	0	+	+		+		+		

### **3.2.9 Coerenza esterna. Relazione con altri strumenti di rilevanza**

La valutazione della coerenza esterna è stata condotta rispetto a cinque strumenti e quadri programmatici nazionali, regionali e comunitari esplicitamente richiamati dagli orientamenti comunitari:

- l’Accordo di Partenariato
- la strategia di specializzazione intelligente;
- la strategia nazionale per l’inclusione dei Rom;
- Horizon 2020;
- Demarcazione e compatibilità con Programmi Operativi Regionali e PON Inclusione

Proprio perché l’ambito urbano è il contesto peculiare delle azioni proposte dal PON METRO, nel procedere delle attività si è cercato di approfondire tali valutazioni con una attenzione al nesso con la scala urbana. A tal fine hanno contribuito gli esiti dell’iter di interlocuzione con le Regioni e della ricognizione presso le città sul quadro di programmazione pregressa e in itinere.

**Tabella 11. Coerenza tra Obiettivi specifici di programma Accordo di partenariato**

PON METRO			Accordo di partenariato											
Asse	OT	Obiettivo specifico	OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	OT 2 - Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura	OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (fabbisogni, emissioni, trasporti, performance energetica edifici)	OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	OT 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (gestione rifiuti, servizi idrici, irrigazione, biodiversità, fruizione risorse culturali,	OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	OT 9 - Promuovere l'inclusione e la povertà e ogni discriminazione	OT 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	
1. Agenda digitale	2	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali	0	++	0	0	0	+	0	0	0	0	0	++
2. Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana	4	2.1.- Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e integrazione di fonti rinnovabili	+	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0	+
		2.2.- Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	+	0	0	++	++	+	0	0	+	0	0	+

<b>3. Servizi per l'inclusione sociale</b>	9	3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	+	
		3.2.- Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione (senza dimora e popolazioni Rom, Sinti e Camminanti)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0/+ azioni	+
		3.3. Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0	++	0	+
<b>4. Infrastrutture per l'inclusione sociale</b>	9	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	++	0	+	
		4.2.- Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0	++	0	+

**Tabella 12. Coerenza con la Strategia di Specializzazione Intelligente**

			Strategia di Specializzazione Intelligente (RIS3)*			
			4 principi generali			
Asse	OT	Obiettivi specifici	Selettività e massa critica (numero limitato di priorità)	Vantaggio competitivo	Cluster e connettività	Leadership collaborativa (partnership pubblico-privata)
1. Agenda digitale	2	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali	+	+	+	+
		2. Sostenibilità urbana	4	2.1.- Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e integrazione di fonti rinnovabili	0	0
3. Servizi per l'inclusione sociale	9	3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	+	0	0
		3.2.- Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione (senza dimora e popolazioni Rom, Sinti e Camminanti)	0	0	0	0
		3.3. Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano	0	0	0	0

<b>4. Infr. per l'inclusione sociale</b>					
	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0	0
	4.2.- Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0	0	0	0

\* La Strategia nazionale di specializzazione intelligente è legata ad una condizionalità ex ante. Il riferimento per il quadro di coerenza è la *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, 2012, EU Regional Policy.

## L'inclusione dei Rom nel PON Metro e coerenza con Strategia di Inclusione dei Rom

L'inclusione dei Rom rappresenta una questione fondamentale per la programmazione 2014-2020. La sua centralità è data dall'inserimento di uno specifico obiettivo dedicato e all'individuazione di una priorità di investimento dedicata all'inclusione delle Comunità RSC, all'interno di ciascuno dei nuovi PON 2014-2020. Con il "*Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom*"<sup>25</sup> la commissione invitava infatti gli Stati membri ad adottare o sviluppare un'impostazione globale per l'integrazione dei Rom.

Dall'analisi di coerenza esterna con il *Documento Strategia nazionale di Inclusione dei Rom per il periodo 2012-2020*, che si è fatto garante del mandato della UE in materia di inclusione dei Rom, pubblicato in data 28.02.2012, si evince il contributo che il PON Metro dà a questa strategia.

I 10 Principi (*Common Basic Principles for Roma Inclusion*) elencati in tabella a seguire forniscono un quadro di riferimento per i *policy-makers* su come sviluppare iniziative di successo in materia di inclusione dei Rom. Si incardinano su quattro pilastri istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio e sono intercettati dagli obiettivi specifici del programma che promuove azioni integrate in materia di accompagnamento all'abitare e di contrasto all'emarginazione strema.

All'inclusione dei Rom è dedicata una misura specifica nell' Asse 3 ( 3.2.1). Si tratta di una misura orientata ad incrementare quegli interventi previsti anche nell'ambito del PON inclusione in materia di accompagnamento all'accesso e all'uso di servizi pubblici ordinari e dell'esercizio della cittadinanza sociale (in primis, istruzione e salute). Tale misura, a valere sul fondo FSE è da intendersi a tutti gli effetti sinergica che le risorse FESR messe a disposizione dell'incremento e della dotazioni di alloggi sociali. (OS 3.4.1). Il programma si auspica vengano interpretati dalle città l'uno come infrastruttura complementare all'altro in linea con un' ottica di superamento di particolari situazioni di degrado, con l'obiettivo di sottrarre il fenomeno RSC ad una trattazione meramente emergenziale e programmando interventi di integrazione di medio e lungo periodo in linea con la definizione dell'agenda Europa 2020, non accettando più di adottare misure "straordinarie" e in un ottica di superamento dei campi.

Può contribuire all'inclusione dei Rom anche il tema dell' inclusione digitale che nell'ultima versione del programma (aprile 2015) è stata rafforzata nell'OS 1.1. Questa linea potrebbe intercettare il tema del *gap informativo* e dell'assenza di dati statistici comparabili a livello nazionale in materia di RSC con l'obiettivo di incrementare la conoscenza statistica sulla condizione lavorativa di RSC, la creazione banca dati sulle discriminazioni, portale sulle discriminazioni, aggiornamento banca dati su dispersione scolastica etc.

---

<sup>25</sup> COM (2011) 173 definitivo, del 5.4.2011.

**Tabella 13. Coerenza con la Strategia Nazionale Inclusione Rom**

			Strategia Nazionale inclusione dei Rom			
			Assi prioritari			
Asse	OT	Obiettivi specifici	Istruzione: Aumentare la quantità e qualità delle opportunità educative e il numero di studenti RSC iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado.	Lavoro: Promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro (focus di genere)	Salute: Migliorare l'accesso ai servizi sociali e sanitari implementando la prevenzione medico-sanitaria (focus genere)	Abitazione: Aumentare soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici.
<b>1. Agenda digitale</b>	<b>2</b>	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili (1.1.1) Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city	+	+	+	++
		<b>2. Sostenibilità urbana</b>	<b>4</b>	2.1.- Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	0	0
	<b>4</b>	2.2.- Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	+	+	+	+
<b>3. Inclusion</b>	<b>9</b>	3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0	0

<b>e sociale</b>	3.2.- Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	0	0	+	++
	3.3. - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0 dipende dalla localizzazione interventi	0 dipende dai tipi di interventi	0 dipende dalla localizzazione interventi	0
	4.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0	<b>dipenderà dalle scelte dell'autorità urbana in quanto le risorse FESR dedicate all'infrastrutture all'abitare sono accorpate per una più ampia compagine di target</b>
	4.2- Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0 dipende dalla localizzazione interventi	0 dipende dai tipi di interventi	0 dipende dalla localizzazione interventi	0

**Tabella 14. Coerenza con il Programma Horizon 2020**

			Programma Horizon 2020		
			Pilastri		
Asse	OT	Obiettivi specifici	Eccellenza scientifica. incrementare la qualità della base scientifica europea, fornendo ai ricercatori l'accesso alle migliori infrastrutture di ricerca.	Leadership industriale. Investimenti in tecnologie industriali essenziali, favorire il potenziale di crescita delle aziende europee e PMI	Sfide della società. (salute, energia, trasporti, innovazione sociale, ecc.)
1. Agenda digitale	2	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)	+	++	++
		2.1.- Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	0	++	+
2. Sostenibilità urbana	4	2.2.- Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	0	+	++
		3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	+
3. Servizi per l'inclusione sociale	9				

<b>4. Infrastruttur e per l'inclusione sociale</b>	3.2.- Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	0	0	0
	3.3. - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0	0	++
	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	0	0	0
	4.2 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	0	0	0

## Relazione con i Programmi Operativi Regionali (POR). I passaggi del PON Metro dalla versione del luglio 2014 a quella dell'aprile 2015

Il team di programmazione del PON Metro ha avviato, a partire dal mese di giugno 2014, una serie di incontri trilaterali tra Autorità Urbane e AdG dei Programmi Operativi Regionali.

Sono stati realizzati incontri con Milano, Bologna, Messina, Palermo, Catania, Torino, Genova, Cagliari e Reggio Calabria. Ad oggi sembra di poter affermare che la collaborazione tra PON e POR della maggior parte delle regioni del Centro Nord abbia preso avvio, mentre per le regioni del Mezzogiorno (ad esclusione della Sardegna) la futura AdG del PON Metro dovrà continuare a presidiare i processi e a accompagnare e facilitare le relazioni.

In tabella 15 si possono evincere diversi elementi, **al luglio 2014**, sulle caratteristiche delle articolazioni tematiche (per obiettivo specifico/risultato atteso) in relazione alle scelte di focus territoriale proposte dal PON e dai POR.

Per quanto riguarda l'obiettivo specifico Agenda digitale (RA 2.2) tutti gli interventi delle Autorità Urbane coinvolte nel PON Metro tendono a valorizzare quanto già realizzato, attraverso l'applicazione massiva di tecnologie esistenti, mentre i POR sostengono la sperimentazione di nuove tecnologie. Si raccomanda, in linea generale, per avviare economie di scala, continuità e coerenza che gli interventi promossi dal PON e dai POR generino una continuità e non una sovrapposizione di ambiti di intervento, tra interventi concentrati entro i confini della città metropolitana e quelli riguardano territori esterni.

L'obiettivo specifico Energia (RA 4.1) nel PON Metro è concentrato su immobili e infrastrutture a titolarità del comune capoluogo e sui suoi enti strumentali, l'ambito tematico è relativo a funzioni di governo urbano e/o dedicati all'erogazione di servizi di prossimità, housing per riqualificazione energetici. I POR selezionano immobili e infrastrutture in altri comuni o, anche, a titolarità di altri enti/soggetti entro il territorio del comune capoluogo.

Per quanto riguarda l'obiettivo Mobilità (RA 4.6) tutti gli interventi promossi dalle Autorità Urbane nel quadro del PON Metro si focalizzano su servizi e infrastruttura leggera, mentre nei POR continuano a orientarsi su infrastrutture di media/grande dimensione.

L'obiettivo Housing (RA 9.4), nella tipologia di intervento delle ristrutturazioni dei patrimoni immobiliari pubblici, rientra sia nel PON sia nei POR. Per le Autorità Urbane del PON Metro si tratta di immobili e infrastrutture a titolarità del comune capoluogo e dei propri enti strumentali, mentre gli interventi dei POR sono dedicati a immobili e infrastrutture di enti strumentali regionali (ex IACP). Per quanto riguarda l'ambito territoriale, nel caso del PON Metro le Autorità Urbane potrebbero privilegiare specifici quartieri pilota.

**Tabella 15. Criteri di demarcazione degli ambiti prioritari di intervento rispetto ai POR e il PON Metro (luglio 2014)**

Obiettivo specifico / Risultato atteso	Tipologia di intervento	PON METRO	POR
Agenda digitale / RA 2.2	Tutti gli interventi	Applicazione massiva di tecnologie esistenti	Sostegno alla sperimentazione di nuove tecnologie
Energia / RA 4.1	Tutti gli interventi	Immobili e infrastrutture a titolarità del comune capoluogo e sui enti strumentali, con focus su funzioni di governo urbano e/o dedicati all'erogazione di servizi di prossimità	Immobili e infrastrutture in altri comuni o a titolarità di altri enti/soggetti nel territorio del comune capoluogo
Mobilità / RA 4.6	Tutti gli interventi	Focus su servizi e infrastruttura leggera	Focus su infrastrutture di media/grande dimensione
Housing /RA 9.4	Ristrutturazioni	Immobili e infrastrutture a titolarità del comune capoluogo e sui enti strumentali	Immobili e infrastrutture a titolarità di enti strumentali regionali (ex IACP)
		Applicabilità da valutare: focus su un quartiere pilota	Applicabilità da valutare: focus su altri quartieri
Marginalità estrema / RA 9.5	Azioni per senza dimora (bassa soglia)	Allestimento di spazi e servizi nel comune capoluogo	Allestimento di spazi e servizi in altri comuni
	Azioni per comunità Rom		
Economia sociale / RA 9.6	Tutti gli interventi	Riuso di immobili inutilizzati localizzati in aree urbane e contesti micro-locali con elevata concentrazione di disagio e rischio di esclusione, per funzioni di servizi di prossimità, sviluppo sociale, animazione socio-culturale, con focus sulle attività del terzo settore.	Riuso di immobili confiscati alla criminalità organizzata per iniziative di sostegno alla legalità
		Applicabilità da valutare: eventuale focus su un quartiere, in corrispondenza di interventi su ERP	
Inclusione digitale / RA 9.1 (+ RA 2.3)	Tutti gli interventi	Altre azioni di contrasto a povertà e esclusione non connesse all'Agenda digitale	Altre azioni di contrasto a povertà e esclusione non connesse all'Agenda digitale

Per l'obiettivo Marginalità estrema (RA 9.5), nelle tipologie di intervento sui senza fissa dimora e per le comunità Rom, le AU del PON Metro hanno predisposto progetti relativi all'allestimento di spazi e servizi nell'ambito della città metropolitana, mentre i POR si sono orientati verso l'organizzazione di spazi e servizi in altri ambiti comunali.

Per l'obiettivo Economia sociale (RA 9.6), tutti gli interventi del PON Metro riguardano il riuso di immobili inutilizzati (anche non confiscati alla criminalità organizzata<sup>26</sup>) localizzati in aree urbane e contesti micro-locali con elevata concentrazione di disagio e rischio di esclusione, per funzioni di servizi di prossimità, sviluppo sociale, animazione socio-culturale, con concentrazione sulle attività del terzo settore. Per quanto riguarda l'ambito territoriale del PON si osserva un focus eventuale su un quartiere, in corrispondenza di interventi su ERP. Nei POR si punterà al riuso di immobili confiscati alla criminalità organizzata per iniziative di sostegno alla legalità.

Infine, per l'obiettivo specifico Inclusione digitale (RA 9.1 e RA 2.3), si segnalano esclusivamente nell'ambito del PON Metro progetti relativi alla traduzione di documenti e pagine web online per l'accesso degli stranieri. Si tratta di interventi specificamente non connessi all'Asse 1- Agenda digitale.

**Rispetto ai cambiamenti avvenuti nella periodo di tempo intercorso tra luglio 2014 e aprile 2015**, si sottolinea l'opportunità delle precisazioni, articolate per Obiettivi Tematici del Programma, sulla demarcazione con altri programmi contenuta nella Sezione 8 "Coordinamento tra i FONDI, il FEASR, il FEAMP e altri strumenti di finanziamento dell'unione e nazionali e con la BEI".

Inoltre, la valutazione ex ante prende atto della sospensione delle attività di interlocuzione con le regioni e con le città, riprese solo a marzo 2015 e sottolinea l'opportunità di riavviare le attività di confronto e interazione sia con le città, sia con le Regioni, per quanto riguarda la fase di implementazione del programma.

Rispetto alle peculiarità e demarcazioni tra PON METRO e POR, in Linea generale si possono ricordare i seguenti elementi:

- per quanto riguarda il tema Agenda urbana: i driver di intervento del PON METRO sono 2, mentre nei POR sono 3+1;
- per quanto riguarda la tipologia di progetto il PON METRO non contempla grandi progetti e/o grandi infrastrutture;
- si è proceduto ad una ulteriore demarcazione degli ambiti di intervento, i quali risultano diversi per scopo, settore e/o focus sub territoriale. Ad esempio, per il PON METRO sono stati precisati standard nazionali (soprattutto per l'Agenda

---

<sup>26</sup> Per chiarimenti sul tema si rinvia al sito dell'ANBSC (<http://www.benisequestraticonfiscati.it>), l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata la quale è stata istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n.4, oggi recepita dal decreto legislativo n.159 del 6 settembre 2011 (Codice Antimafia) ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno. Insieme all'Autorità giudiziaria, l'Agenzia fornisce un supporto alla programmazione della destinazione del bene, già durante la fase giudiziaria, acquisendo tutte quelle informazione e ne contempo indicando quelle attività necessarie al superamento delle criticità che spesso ostacolano o rallentano la restituzione alla collettività dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo sociale degli stessi.

digitale), è stata stabilita una demarcazione con il PON Inclusionione per i senza dimora. Per quanto riguarda il disagio sociale: azioni simili PON/POR, ma con distinte Aree target concordate con i POR ( ad es. Milano e Cagliari).

Da una analisi desk effettuata dal team di programmazione nel febbraio 2015 si possono evincere differenti modalità di demarcazione. Sono già di fatto tracciate le demarcazioni delle città di Bologna (POR e PON sono su azioni diverse), Napoli (POR finalizzato a grandi progetti e RA 6.3 Servizio idrico) e Genova (POR focalizzato sulla messa in sicurezza delle sponde del Bisagno e PON mobilità sostenibile lungo l’asta fluviale). Le demarcazioni PO/PON Metro per le città di Venezia, Palermo, Messina e Catania dovranno viceversa essere oggetto di un percorso di approfondimento e affinamento.

Infine, la valutazione ex ante prende atto della sospensione delle attività di interlocuzione con le regioni e con le città, riprese solo a marzo 2015 e sottolinea l’opportunità di riavviare le attività di confronto e interazione sia con le città, sia con le Regioni, per quanto riguarda la fase di implementazione del programma.

### **Complementarietà con altri Programmi Nazionali**

Vista l’importanza assunta dal tema dell’inclusione attiva – con il ruolo assunto dal tema della ‘casa adatta’ - e dell’innovazione sociale in quartieri disagiati a cui il programma destina circa la metà delle risorse totale, sono state prese in considerazione le misure di complementarietà e demarcazione con altri programmi nazionali.

Alla luce del deficit strutturale nell’offerta di abitazioni sociali che caratterizza la cronica situazione dell’emergenza abitativa in Italia e il suo inasprimento in seguito alla crisi economica, il PON Metro si allinea con alcuni dei domini policy e con i principali orientamenti in materia di *housing* esplicitati dal Piano Casa Nazionale approvato nel maggio 2014<sup>27</sup> provandone a rafforzare alcuni aspetti. La congruenza con il Piano Casa Nazionale consente di esplicitare la misura in cui il programma fa propri gli obiettivi del contrasto al disagio abitativo e si colloca a *supporto di una politica nazionale per la casa*.

La dotazione finanziaria messa a disposizione sia dal PCN che dal PON Metro non sarà sufficiente a contrastare l’emergenza abitativa e la marginalità estrema ma rappresenta senz’altro un apporto importante affinché i contesti locali possano ricominciare a praticare innovazione nel campo dell’inclusione.

Un punto qualificante del programma in linea con il Piano Casa Nazionale è quello di fare delle sperimentazioni già attive a livello locale in materiale di intermediazione locativa (agenzia per la casa) una leva da cui partire per la trattazione del tema dell’abitazione in una chiave metropolitana, auspicando anche la messa in rete di comuni interessati da nuovi arrivi e una crescente domanda di abitazioni a basso costo (si veda Quadro Logico

---

<sup>27</sup> Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47. *Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015* (GU n.73 del 28-3-2014).

Asse 3 nel presente documento per maggiori considerazioni in merito). In particolare l'agenzia della casa nel PON METRO è interpretata come una agenzia sociale per la casa e svolge un ruolo intersettoriale in grado di affiancare soluzioni abitative a percorsi di inserimento sociale.

Un punto qualificante del programma è anche la logica complementare con il PON METRO tratta il tema dell'incremento della dotazioni di alloggi sociali, in relazione al PCN. A questo punto è importante rilevare come il PON METRO si orienti all'adeguamento e potenziamento di strutture già esistenti, nell'ottica della conversione ad uso abitativo e di un potenziale di riconversione del patrimonio sottoutilizzato (fatta eccezione per il patrimonio di nuova costruzione invenduto) a differenza della nuova edificazione che sembra caratterizzare l'orientamento del PCN in materia di housing sociale. Il PON METRO si pone in linea con l'attuazione di programmi di valorizzazione demaniale, in essere e in casi di avanzata progettazione, ma non con il tema dell'alienazione del patrimonio residenziale pubblico, prevedendo invece della privatizzazione il recupero (anche l'auto-recupero) a fini abitativi di immobili non utilizzati. In una versione precedente del programma e nei passaggi preliminari di progettazione si era avanzata l'ipotesi che il PON METRO potesse in questo senso farsi promotore di una interpretazione del PCN per quanto concerne la realizzazione di quote di housing sociale da reperire nel patrimonio edilizio invenduto (da riscattare o mediante forma di contratto tra AU e agenzia della Casa). Questo aspetto non emerge più dal programma su indicazione della CE.

<b>PIANO CASA NAZIONALE 2014</b>	<b>PON METRO</b>
<b>Domini di policy</b>	<b>Asse III</b>
Sostegno alla locazione / contrasto morosità	Rafforzato indiretto mediante misura dedicata all' istituzione/ potenziamento di Agenzie sociali per la Casa.
Agenzie intermediazione	Rafforzato mediante ampliamento a scala nazionale della sperimentazione locale
Recupero alloggi ERP (adeguamento energetico)	Potenziato, misure dedicate per il recupero di alloggi non ancora affidati e azioni orientate alla riqualificazione di immobili inutilizzati.
Alienazione ex IACP	-
Agevolazioni fiscali	-
Alloggi per categorie sociali disagiate (soprattutto social	Presente, ma non solo social housing soprattutto strutture per

<i>housing</i> )	l'abitare assistito
------------------	---------------------

Altri importanti elementi di complementarità e demarcazione emergono con il PON Inclusione soprattutto per quanto concerne l'accompagnamento all'abitare e le infrastrutture per l'inclusione sociale per categorie sociali in condizioni di disagio estremo (secondo la classificazione ETHOS, per esempio senza fissa dimora, famiglie in accompagnamento, individui in condizione di disagio sociale grave e sotto sfratto, donne vittima di violenza etc).

Per quanto riguarda le popolazioni Rom Sinti e Camminati, il PON Inclusione fa propria la proprietà di investimento 9ii - L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom così come il PON e individua il disagio abitativo tra le componenti che influenzano altri aspetti dell'inclusione (per esempio istruzione, salute).

Il PON Inclusione individua quale obiettivo specifico il contrasto al disagio abitativo nei principali centri urbani e disegna misure specifiche che fanno riferimento alle aree urbane (misura 9.5.9 Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia). Sebbene i due programmi possano sembrare in sovrapposizione, il PON metro offre alcuni elementi di complementarità al PON inclusione per quanto concerne le forme di sperimentazione in campo abitativo, per esempio offrendo la possibilità di incrementare le dotazioni materiali funzionali alle politiche abitative, anche quelle temporanei e di prima accoglienza, mediante il recupero di immobili non utilizzati. Nel PON Metro inoltre il target che si intende raggiungere con due assi quasi interamente dedicati all'abitare è più ampio e comprende individui e famiglie che sono state interessate da sfratti esecutivi in seguito alla perdita del lavoro oppure per motivi di reddito. In questo senso l'agenzia sociale per la casa offre a tutti gli effetti un servizio complementare e in grado di rafforzare le misure di inclusione per come delineate nel PON inclusione.

Target	PON Inclusione	PON Metro
	<b>Interventi in materia di inclusione abitativa e contrasto alla marginalità estrema</b>	<b>Interventi in materia di inclusione abitativa e contrasto alla marginalità estrema</b>
Marginalità estrema: senza fissa dimora secondo la classificazione ETHOS (per esempio famiglie e individui sotto sfratto, donne vittime di violenza, persone dimesse da centri di cura)	pronto intervento sociale, azioni si sistema e intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi di accompagnamento all'abitare.  Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia	pronto intervento sociale, interventi volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia (prima accoglienza, abitazioni temporanee)  Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia mediante ampliamento del parco alloggi in dotazione delle città; nella riqualificazione e recupero di un potenziale di riconversione. Azioni a valere su fondi FESR

		<p>complementari e integrate al FSE.</p> <p>Agenzia sociale per la casa, intermediazione locativa, accompagnamento verso l'inclusione attiva, anche in caso di individui e famiglie sotto sfratto.</p>
Rom Sinti e Camminamenti	<p>Azioni si sistema, accompagnamento nell'ambito di progetti mirati all'autonomia abitativa e alla prevenzione</p> <p>Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora e RCS nel percorso verso l'autonomia</p>	<p>Accompagnamento e azioni integrate, accompagnamento nell'ambito di progetti mirati all'autonomia abitativa e alla prevenzione .</p> <p>Dotazione ERP, auto-recupero, auto-costruzione, ristrutturazione immobili di proprietà pubblica sottoutilizzati (a destinazione d'uso abitativa o anche cambio di destinazione d'uso).</p> <p>Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e misure di sostegno alle persone senza dimora e RCS nel percorso verso l'autonomia mediante ampliamento del parco alloggi in dotazione delle città; nella riqualificazione e recupero di un potenziale di riconversione. Azioni a valere su fondi FESR complementari e integrate al FSE.</p>
Famiglie e individui in attesa di alloggio ERP e/o in cerca di un alloggio sociale a contratto concordato	-	<p>Dotazione ERP, auto-recupero, auto-costruzione, ristrutturazione immobili di proprietà pubblica sottoutilizzati (a destinazione d'uso abitativa o anche cambio di destinazione d'uso).</p> <p>Intermediazione locativa che potrebbe essere svolta dall'agenzia sociale per la casa</p>
Emergenza estrema, assimilati ai senza fissa dimora: rifugiati politici, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ma anche migranti che non godono di tale protezione	Azioni si sistema	<p>Incremento dotazione ERP</p> <p>Interventi a bassa soglia</p> <p>Agenzia sociale per la casa, intermediazione locativa, accompagnamento all'inclusione attiva, gestione liste ERP, intervento in caso di sfratto</p>
		<p>Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e misure di sostegno alle persone senza dimora e RCS nel percorso verso l'autonomia mediante ampliamento del parco alloggi in dotazione delle città; nella riqualificazione e recupero di un potenziale di riconversione. Azioni a valere su fondi FESR complementari e integrate al FSE.</p>

La tabella di demarcazione individua i principali orientamenti del PON inclusione in materia di accompagnamento all'abitare. Sebbene la programmazione si avvalga di un principio di demarcazione è altrettanto vero che le misure infrastrutturali a valere sui fondi FESR possono essere intese come a supporto di obiettivi di inclusione attiva in particolare per quanto riguarda il contrasto alla deprivazione materiale e al tema della casa "adatta". Per esempio per quanto riguarda le sperimentazioni della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e le misure di sostegno alle persone senza dimora e RCS nel percorso verso l'autonomia nel PON Inclusione avverrà limitatamente al FSE mentre nel PON Metro mediante ampliamento del parco alloggi in

dotazione delle città; nella riqualificazione e recupero di un potenziale di riconversione a valere su fondi FESR complementari e integrate al FSE. In questo senso Il rischio di sovrapposizione è meno rilevante che assicurare l'integrazione degli interventi, la sinergia tra gli obiettivi e la dotazione necessaria.

### **3.3 Il quadro logico. Correlazione tra le azioni supportate, output e risultati attesi**

Il programma, che individua 14 Città metropolitane come territori target prioritari e si incardina su due driver di sviluppo – *smart city* per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città e innovazione sociale per rafforzare i servizi di inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiate – offre una narrazione forte di ciò di cui intende occuparsi e dell’idea di sviluppo che sottende alla sua logica.

Tale narrazione, riassumibile in una città più intelligente perché più coesa e più coesa che affronta le sfide poste da uno sviluppo sostenibile è supportata da una selezione puntuale di risultati attesi.

Il quadro logico è esplicito ed efficace. La sua articolazione a cascata deriva dalla scelta degli Obiettivi Tematici (OT 2,4,9) che concorrono alla strategia di programma e definiti in ambito di Accordo di Partenariato.

Il quadro logico è stato semplificato rispetto alle versioni precedenti del programma anche in seguito alla fase di negoziato (come da tabella di comparazione fornita dagli uffici di programmazione, si veda sez I). La semplificazione attiene ad alcuni accorpamenti di misure che prima avevano una declinazione specifica soprattutto per quanto riguardava il contrasto al disagio abitativo. Durante la stesura del programma il driver orientato alla promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio è stato organizzato in due assi: l’asse 4 a valere sui fondi FERS ha l’obbiettivo di promuovere interventi materiali per il conseguimento degli obbiettivi di contrasto al disagio abitativo e alla marginalità sociale per tutti i target e le azioni immateriali esplicitati nell’asse 3.

La tabella seguente mostra la logica dell’intervento complessiva mettendo in relazione la selezione di Obiettivi Tematici, il pacchetto di Risultati Attesi, anch’essi selezionati nell’ambito dell’AdP e le relative priorità di investimento per come delineate dal regolamento e dalle tabelle di raccordo dall’Accordo di Partenariato. Emerge la coincidenza tra gli obiettivi specifici di programma e i risultati attesi, ma anche le azioni specifiche, le quali concorrono a circoscrivere la selezione e l’ammissibilità del parco progetti che le città candideranno a valere sui fondi comunitari.

**Tabella 16. Quadro logico del Programma Operativo Città Metropolitane**

Asse Prioritario	FondoFo	OT	Priorità di investimento	Obiettivo specifico	Azioni	
Asse 1 "Agenda digitale metropolitana"	FESR	2	1.1 - Rafforzando le applicazioni delle <b>TIC per l'e-government</b> , l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health (FESR 2.c)	1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia) ( <b>RA 2.2</b> )	1.1.1.1	Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city
Asse 2 "sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana"	FESR	4	2.1 - Sostenendo l' <b>efficienza energetica</b> , la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell' <b>energia rinnovabile</b> nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (FESR 4.c)	2.1. - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili ( <b>RA 4.1</b> )	2.1.1.	Illuminazione pubblica sostenibile
					2.1.2	Risparmio energetico edifici pubblici
			2.2 - Promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della <b>mobilità urbana</b> multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione (FESR 4.e)	2.2.- Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane ( <b>RA 4.6</b> )	2.2.1.	Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti
					2.2.2	Potenziamento flotte eco-compatibili

					2.2..3	Mobilità lenta
					2.2..4	Nodi di interscambio modale
Asse 3 "Servizi per l'inclusione sociale"	FSE	9	(FSE 9.i) Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di <b>disagio abitativo</b> [RA 9.4]	3.1.1	Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa
			(FSE 9.ii) L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom	3.2. - Riduzione della <b>marginalità estrema e interventi di inclusione</b> a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	3.2.1.	Percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate
					3.2.2	Servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)
			(FSE 9.v) Promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al fine di facilitare l'accesso all'occupazione	3.3. - Aumento della <b>legalità</b> nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del <b>tessuto urbano</b> nelle aree a basso tasso di legalità ( <b>RA 9.6</b> )	3.3.1..	Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate
			(FESR 9.b) - Sostenendo la <b>rigenerazione</b> fisica, economica e sociale <b>delle comunità sfavorite</b> nelle aree urbane e rurali	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di <b>disagio abitativo</b> ( <b>RA 9.4</b> dell'AdP)	4.1.1.	Realizzazione e recupero di alloggi
Asse 4 "Infrastrutture per l'inclusione sociale"	FESR		(FESR 9.b) - Sostenendo la <b>rigenerazione</b> fisica, economica e sociale <b>delle comunità sfavorite</b> nelle aree urbane e rurali	4.2 - Aumento della <b>legalità</b> nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del <b>tessuto urbano</b> nelle aree a basso tasso di legalità ( <b>RA 9.6</b> )	4.2.1	Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale

Asse 5 Assistenza tecnica	FESR			<p>5.1.1 - Garantire la qualità degli investimenti realizzati attraverso <b>l'efficacia e l'efficienza delle attività</b> di programmazione, attuazione, controllo, monitoraggio e gestione finanziaria.</p>		
				<p>5.1.2 - Migliorare la qualità degli investimenti realizzati attraverso un <b>confronto inter-istituzionale e partenariale aperto</b> e trasparente nelle attività di programmazione, co-progettazione, monitoraggio, valutazione e sorveglianza sui risultati conseguiti.</p>		

Oltre alla selezione dei risultati attesi, il PON METRO ha prodotto una reinterpretazione territoriale degli Obiettivi Tematici che tiene conto delle sfide e dei fabbisogni delle aree metropolitane alle quali il programma è indirizzato. Tale interpretazione territoriale costruisce una concatenazione articolata tra le necessità individuate come costituenti delle questioni urbane delle città metropolitane, la declinazione territoriale di obiettivi specifici e delle azioni (materiali e immateriali) con un complesso target di utenza al quale il programma intende indirizzare le opere. Concorrono alla territorializzazione della strategia due paradigmi interpretativi della città: la *smart city* e la città inclusiva. Si avverte in proposito l'esigenza di riprendere alcuni punti cardine della riflessione sulla nozione di *smart city* e sull'inclusione sociale, sulle quali i valutatori ex ante hanno avanzato l'opportunità di un approfondimento, anche in prospettiva, con il coinvolgimento delle Autorità Urbane interessate (i *workshop* tematici indicati nell'organizzazione del Programma).

La declinazione territoriale verrà di seguito esplicitata mediante una analisi dei suoi punti di forza e debolezza per i quattro assi prioritari.

Le tabelle "Individuazione delle integrazioni auspiccate" organizzate per ogni asse ricostruiscono le reazioni tra azioni materiali e immateriali, destinatari e aree bersaglio individuati, i partenariati locali prefigurati e il livello di interdipendenza complementarità tra le azioni specifiche a valere su assi e fondi diversi.

In conclusione al paragrafo si porterà all'attenzione dei programmatori un set di raccomandazioni per ogni asse prioritario. Nel momento in cui la programmazione deve tendere verso esiti e proposte definitive di co-progettazione – si pensi in particolare nella fase di implementazione – sembra opportuna una riflessione sulla natura delle difficoltà, sulle condizioni e sugli orientamenti che potrebbero (o meno) favorire un'evoluzione positiva del processo attivato con l'avvio della redazione del programma e che ha visto coinvolti i sindaci delle città metropolitane e le regioni.

Tale riflessione riguarda innanzi tutto l'interpretazione di ciò che "fa problema", nelle condizioni attuali e in prospettiva. Le questioni che la valutazione ex ante vuole contribuire a precisare riguardano in modo solo parziale le metodologie della programmazione e si sono manifestati soprattutto negli aspetti che concorrono alla declinazione territoriale degli obiettivi specifici e all'assunzione di alcuni paradigmi teorici.

### 3.3.1 Quadro logico in relazione agli ambiti tematici: smart city e inclusione

#### *Il paradigma della smart city nel PON METRO*

##### *Sfondi: smart growth e smart city*

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra l'Italia e la CE, approvato nel 2014, contiene le basi della futura agenda urbana italiana ed è anche lo sfondo strategico del PON METRO. L'Accordo di Partenariato articola tre driver di sviluppo progettuale. Il primo driver di sviluppo, in particolare, riguarda il "ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città, secondo il paradigma della *smart city*". Il paradigma della *smart city* costituisce dunque uno snodo importante nei documenti di *policy* elaborati per le future strategie urbane della programmazione comunitaria 2014-2020. Obiettivo di queste note è un approfondimento sul "paradigma" della *smart city*, a partire dal presupposto che si tratti di una definizione tutt'altro che univoca, determinata anche da alcuni malintesi.

Il termine *smart city* ha origine negli Stati Uniti. In particolare, viene coniata nell'ambito aziendale di due multinazionali, Cisco e Ibm, la visione di una città idealizzata dal forte contenuto di automazione, che vede le infrastrutture ICT chiave di volta dell'intelligenza urbana. La nozione di *smartness* invece si sviluppa entro le politiche urbane di alcune città degli Stati Uniti nei primi anni '90 come elemento del paradigma del cosiddetto *smart growth*. Il concetto di *smart growth* ha una radice essenzialmente nordamericana e ha articolato le polemiche anti-*sprawl* in una narrazione sullo sviluppo sostenibile, nella quale si integrano questioni economiche, ambientali e di equità sociale.

Il concetto di *smart city*, indubbiamente più neutro e meno contestualizzato della nozione di *smart growth*, si è prestato ad una applicazione e diffusione più ampia, soprattutto in Europa, proprio per l'inclinazione più pragmatica e l'appeal tecnico-strumentale. Le città europee con almeno 100.000 abitanti (EU28) che hanno implementato o proposto progetti *Smart City* sono 240 (51% del totale in questa categoria dimensionale). Le *Smart Cities* Europee tra i 100.000 e i 200.000 abitanti sono il 43%, mentre quasi il 90% delle città sopra i 500.000 abitanti sono *Smart Cities*.

Il numero in assoluto più alto di iniziative *Smart Cities* si evince in UK, Spagna, e Italia. Tali azioni sono focalizzate sui temi di *Smart Environment* e *Smart Mobility*<sup>28</sup>, mentre rimane in secondo piano il trattamento del digital divide.

Le iniziative di Smart City costituiscono dunque un approccio nuovo per trattare una serie di problemi emergenti associata all'urbanizzazione. Tuttavia misurare il successo alla scala urbana di tali iniziative è ancora prematuro.

---

<sup>28</sup> Directorate General for Internal Policies (2014), *Mapping Smart Cities in the EU*, Report, European Parliament.

Operare una chiara distinzione tra *smartness* e *smart growth* è una mossa cruciale. Va sottolineato inoltre, come è possibile evincere soprattutto nelle agende di *policy making* di molte città, la pratica della *smart growth* implica una dimensione spaziale (scalare), mentre il paradigma della *smart city* sembra identificarsi con una pianificazione settoriale (di *policy agenda*) connotata da un esplicito orientamento *space-blind*.

### Definizioni e “trappole”

La competenza digitale e la riduzione dei divari, la diffusione di connettività in banda ultra larga, l'innovazione tecnologica dei processi interni della Pubblica Amministrazione costituiscono temi cruciali per il paese.

Secondo i dati diffusi, il 60% degli italiani non ha competenze digitali o sono molto basse rispetto al 47% della media UE. La percentuale di persone svantaggiate (individui di età compresa tra i 55-74 anni, disoccupati o con basso profilo formativo, ritirati e/o inattivi) in Italia senza (o con scarse) competenze digitali (75%) è superiore alla media europea (64%).

Appena il 21% degli italiani usa servizi di e-Government e solo il 5% delle piccole e medie imprese è approdato in rete e vende on line rispetto al 14% delle piccole aziende europee. Appena il 16% delle grandi aziende italiane è attiva sul web (35% media UE) ed il 20 % degli italiani ha acquistato nel 2013 beni o servizi online, ben al disotto della media Ue del 47%.

Dunque le tecnologie digitali, informatiche, o “creative” non sono mai totalmente neutre e immateriali, hanno sempre un impatto economico, sociale e spaziale. E' da discutere inoltre come la caratterizzazione di queste trasformazioni attraverso l'uso del termine *smart cities* possa determinare certe assunzioni in relazione a queste stesse trasformazioni e, allo stesso tempo, minimizzare alcune delle sottostanti questioni urbane inerenti lo stesso processo di designazione. Parte del problema riguarda sia la modalità attraverso la quale il termine *smart* è impiegato, sia la varietà di significati che ad esso vengono attribuiti (si veda la tabella). Il rischio è di legittimare qualunque intervento porti l'etichetta *smart*. Per esempio, mentre l'aggettivo *smart* implica sovente una qualche forma di innovazione tecnologica urbana e di cambiamento attraverso l'uso dell'ICT, in modo analogo, tecnologie digitali e informazionali sono utilizzate in relazione all'*e-governance*<sup>29</sup>, all'apprendimento sociale, e nella risposta a questioni di sostenibilità ambientale e sociale<sup>30</sup>. Inoltre, una confusione terminologica si può determinare intorno al legame tra IT, conoscenza e industrie creative e culturali (arte, multimedia, ecc.).

A fronte della rilevanza che assume il tema della *smart city* nella strategia di programma del PON METRO, sembra particolarmente necessario sottolineare alcune ambiguità e aspetti retorici delle città etichettate come intelligenti. Non si tratta tanto di elaborare una definizione empirica e verificabile di *smart city*. Piuttosto si tratta di operare una sorta di posizionamento critico che nel PON METRO può essere utilmente assunto, in

---

<sup>29</sup> Eurocities (2007), *Knowledge Society*, <http://www.eurocities.org/main.php>

<sup>30</sup> Smart Growth Network (2007), *Smart growth online*, <http://www.smartgrowth.org>

relazione alla rete dei significati disponibili, sottolineando come alcune delle assunzioni aprioristiche di *smart city* possano risultare valutazioni celebrative dell’etichetta per se.

### **Smart city. Una varietà di definizioni**

“Intelligent (smart) cities as territories with high capacity for learning and innovation, which is built-in the creativity of their population, their institutions of knowledge creation, and their digital infrastructure for communication and knowledge management”. Komninos N. (2006), *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, London.

“A city well performing in a forward-looking way in economy, people, governance, mobility, environment, and living, built on the smart combination of activities of self-decisive, independent and aware citizens”. Giffinger et al. (2007) “Smart cities. Ranking of European medium-sized cities”, Final Report.

“A city connecting the physical infrastructure, the IT infrastructure, the social infrastructure, and the business infrastructure to leverage the collective intelligence of the city”. Harrison et al. (2010), “Foundations for Smarter Cities”, *IBM Journal of Research and Development*, Vol. 54, n. 4.

“A city “combining ICT and Web 2.0 technology with other organizational, design and planning efforts to dematerialize and speed up bureaucratic processes and help to identify new, innovative solutions to city management complexity, in order to improve sustainability and livability”. Toppeta et al. (2010) “The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart”, in *Sustainable Cities*, The Innovation Knowledge Foundation.

“The use of Smart Computing technologies to make the critical infrastructure components and services of a city which include city administration, education, healthcare, public safety, real estate, transportation, and utilities more intelligent, interconnected, and efficient”. Washburn et al. (2010) *Helping CIOs Understand Smart City Initiatives: Defining the Smart City, Its Drivers, and the Role of the CIO*, Forrester Research, Inc., Cambridge, MA.

“The city is called smart when investments in human and social capital and traditional and modern communication infrastructure fuel sustainable economic growth and a high quality of life, with a wise management of natural resources, through participatory governance. Furthermore, cities can become smart if universities and industry support government’s investment in the development of such infrastructures”. Nijkamp et al. (2011), *An Advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities performance*, Research Memorandum.

The objective of Smart Cities is to accelerate investment and the rate of innovation in cities in Europe with the aim of achieving social, economic and environmental objectives. Smart Cities are meant to:

- increase the quality of life of city-dwellers;
- enhance the efficiency and competitiveness of the local and EU economy;
- move towards the sustainability of cities by improving resource efficiency and meeting emission reduction targets.

At the core of this objective is the integration of new and smarter technologies for example in energy, buildings, transport and ICT. Traditionally isolated infrastructures are evolving into highly integrated systems on various scales so as to become “smarter”. EU Smart Cities and Communities (2013) *10 Year Rolling Agenda from the Smart Cities Stakeholder Platform’s Roadmap Group*, dec.

La nozione di *smart city* si è formalizzata ufficialmente nei documenti europei dal 2009, anche se ha cominciato a diffondersi all’inizio degli anni 2000. Il concetto viene introdotto in Europa per la prima volta formalmente tra le parole chiave dell’Unione Europea nel 2009, nell’ambito dello *Strategic Energy Technology Plan (SET)*, nel quale una *smart city* è definita come “*a city that makes a conscious effort to innovatively employ information and communication technologies (ICT) to support a more inclusive, diverse and sustainable urban environment*”.

La Strategia Europa 2020, sovente richiamata come radice del paradigma della *smart city*, fonda tuttavia le sue priorità non tanto sul paradigma della *smart city* – che rimane un *commitment* implicito – quanto su tre declinazioni del concetto di crescita: intelligente (*smart growth*), grazie a investimenti più efficaci nell’istruzione, la ricerca e l’innovazione; sostenibile (*sustainable growth*), grazie alla decisa scelta a favore di un’economia a basse emissioni di CO<sub>2</sub>; e solidale (*social inclusion*), ossia inquadrata sulla creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà. La strategia Europa 2020 s’incardina su cinque obiettivi riguardanti l’occupazione, l’innovazione, l’istruzione, la riduzione della povertà, i cambiamenti climatici e l’energia.

Grazie alla promessa di garantire uno sviluppo “intelligente”, inclusivo, sostenibile e fondato sull’innovazione tecnologica digitale, sempre più programmi assumono tale paradigma come *framework* o “etichetta” principale dell’azione pubblica nelle città.

In realtà, nonostante sia ampiamente evocato come dimensione centrale dello sviluppo nell’approccio *place-based*<sup>31</sup> variamente (e non univocamente) definito e concettualizzato, rimane da capire come si possa “praticare” tale paradigma in relazione sia alle evidenti specificità urbane italiane e sia al perdurare della crisi economica, senza correre il rischio di cadere nella trappola dell’ennesimo *fuzzy concept*. Dalla tabella ad esempio è possibile evincere un evidente problema nel mettere insieme *smart cities* con i termini digitale, conoscenza, creatività, quando a questi stessi concetti possono essere attribuiti molteplici significati. Alcune opacità e contraddizioni latenti nelle etichette più diffuse di *smart city* sono state colte implicitamente anche dal Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, in particolare nei contributi sul riconoscimento dell’inerzia di recenti agende urbane italiane<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Barca F., Mc Cann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The case of regional development intervention. Place-based versus place-neutral approaches”, in *Journal of Regional Science*, n. 52, vol. 1 pp. 134-152.

<sup>32</sup> Amato F., Bolocan Goldstein M., Cremaschi M., Governa F., Pasqui G. (2010), “Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010)”, in Dematteis G., a cura di *Le grandi città italiane. Società e territori*, Marsilio, Venezia.

L’Agenzia per l’Italia Digitale ha proposto la seguente definizione di *Smart City*:

Luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti<sup>33</sup>.

Sembra utile allora che il PON Metro adotti una definizione di Smart City, condivisa anche a livello europeo, che possa aiutare a orientare i contenuti delle azioni e non costituisca solo un *modus operandi* di tipo strumentale:

Smart city working definition: a city seeking to address public issues via ICT-based solutions on the basis of a multistakeholder, municipally based partnership<sup>34</sup>.

### *Questioni di spazio, di scala, di integrazione della smart city*

Se una delle sfide cruciali del PON METRO è rappresentata dal percorso di ridisegno istituzionale delle città metropolitane, allora è necessario cercare di comprendere quale sarà il nesso tra la ridefinizione dei ruoli interistituzionali alle diverse scale e la responsabilità della gestione delle azioni. Una ulteriore questione riguarda il nesso tra la scala della *smart city* e la dimensione spaziale dei sistemi urbani proposti dai documenti della nuova programmazione comunitaria per le aree urbane. Per evitare di confondere urbanità e centralità sembra necessario osservare come, da un lato, si possano evincere ampie e crescenti ineguaglianze tra le città italiane, in termini di potenzialità di sviluppo, povertà, *shrinkage* spaziale, invecchiamento ed esclusione sociale. Dall’altro, si possano riconoscere profonde e urgenti polarizzazioni all’interno delle diverse parti delle città, in termini di reddito o di qualità della residenza, ma anche in termini di accessibilità ad un welfare materiale di qualità

I fenomeni e le funzioni transcalari che investono i territori contemporanei ci consegnano una profonda incongruenza tra confini amministrativi e confini urbani e la fine, forse, dell’era metropolitana così come è stata interpretata fino ad oggi, uno stile metropolitano che si esprime anche in una particolare forma di *policy-making*: la designazione formale di confini fissi attraverso l’istituzione di nuove entità di governo, come per esempio le città metropolitane in Italia.

Questa ridefinizione istituzionale apre alcuni interrogativi sulle relazioni tra scelte e responsabilità in tema di *smart city* e riarticolazione delle reti di governance metropolitano. Da questo punto di vista la vaghezza definitoria del paradigma della *smart city* non può rappresentare un escamotage completamente neutrale e a-spaziale, rispetto al quale, non può esserci che consenso. Proprio per evitare queste “trappole”, e

<sup>33</sup> Agenzia per l’Italia Digitale (2012), *Raccomandazioni alla pubblica amministrazione per la definizione e sviluppo di un modello tecnologico di riferimento per le smart city*.

<sup>34</sup> Directorate General for Internal Policies (2014), op. cit.

non solo per ottenere economie di scala, finanziamenti o risolvere problemi attuativi, potranno svolgere un ruolo decisivo i gruppi di lavoro orizzontali promossi dall’Autorità di Gestione del PON METRO, sia le piattaforme territoriali di coordinamento attivate dalle Autorità Urbane.

In definitiva, ogni forma di conoscenza tecnica e di dispositivo tecnologico non è mai completamente neutro. La possibilità che la designazione promozionale di *smart city* celi alcuni effetti negativi dello sviluppo delle nuove infrastrutture digitali apre ai dilemmi del consenso e dell’inclusione. La città “intelligente” può diventare non solo economicamente polarizzata, ma anche divisa dal punto di vista spaziale, sociale e culturale, anche a partire dalle crescenti disparità tra diverse popolazioni urbane.

Da questo punto di vista le sinergie con gli Assi prioritari 3 e 4 del PON METRO nella versione definitiva aprono a relazioni tra progetti di estremo interesse:

### ***La declinazione dell’inclusione sociale nel PON METRO***

Il tema dell’inclusione sociale, che si mostrava debole nella bozza di programma, ha raggiunto una declinazione pertinente nell’avanzamento del lavoro di redazione del programma fino ad assumere pari consistenza (finanziaria e strategica) rispetto al tema della modernizzazione dei servizi e della mobilità. In particolare emerge come il programma faccia propria la nozione di inclusione attiva e affianchi azioni materiali orientate all’incremento della dotazione di alloggi a percorsi per l’inserimento lavorativo, sociale, educativo e/o sanitario, in concomitanza e a mutuo rafforzamento del tema dell’abitare per quanto concerne categorie in grave disagio e marginalità abitativa.

La versione definitiva del programma organizza gli interventi tesi al miglioramento delle condizioni di inclusione sociale in due assi 3 e 4 rispettivamente orientati ai servizi e alle infrastrutture necessarie per il conseguimento di obiettivi quali il contrasto alla marginalità estrema, al disagio abitativo e alle condizioni di marginalità presenti in alcuni ambiti urbani definiti dal programma “isole di degrado”- con i quali si intende contesti che presentano concentrazioni di disagio socio economico tali da richiedere interventi specifici. I due assi (inizialmente pensati come un solo asse che integrasse FES e FESR) sono stati separati su richiesta esplicita della commissione e per una più facile gestione dei fondi.

Nella versione definitiva del programma sono state rafforzate le misure orientate ai servizi per l’inclusione attiva a valere su FSE nell’asse 3 (si veda paragrafo *Ripartizioni finanziarie*). Per comprendere appieno la portata dell’asse inclusione è importante notare che il programma ricolloca nella sua stesura definitiva alcuni servizi di inclusione digitale nell’asse agenda digitale rafforzando così le integrazioni possibili tra l’idea di modernizzazione delle infrastrutture e una più ampia idea di cittadinanza sociale (anagrafe degli assegnatari, ma anche l’istituzione di banche dati per gestione degli alloggi e le attività delle agenzie sociali per la casa). Tali spostamenti contribuiscono a rafforzare il peso e l’importanza del tema dell’inclusione sociale nell’intero programma incidendo in modo sostantivo sull’approccio integrato di sviluppo urbano sostenibile che

sta alla base dell'operazione. L'interdipendenza tra i due driver di sviluppo: *smart city* per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città e la promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio sembra aver raggiunto maggior maturazione. I due driver si rafforzano mutualmente e promuovono una visione di città metropolitana più efficiente e coesa internamente. Il rafforzamento dei servizi orientati all'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e nei quartieri disagiati il programma individua due sfide territoriali principali: *rendere le città metropolitane più accessibili e sostenibili e, insieme, più coese ed inclusive*.

Per una maggiore integrazione tre fondi e obiettivi dell'asse 3 e 4 il programma vincola le azioni a strategie di azioni locale integrate (Piano di Azione locale si veda raccomandazioni alla fine del capitolo). La dimensione integrata incoraggiata dal programma dipenderà però dalle scelte specifiche delle Autorità Urbane.

La fase di negoziato e i commenti della commissione hanno contribuito alla maturazione del programma per quanto riguarda il rafforzamento dell'asse 3 a valere sui fondi strutturali. Ciò è evidente soprattutto nell'introduzione di alcuni elementi qualificanti per l'intero programma. In primo luogo il programma tenta una generalizzazione delle esperienze più innovative a livello locale per provare a farle diventare esempi di una strategia nazionale unificante. La ricchezza delle esperienze fatte dagli enti locali in materia di inclusione abitativa è nota. Più difficile è lo scarto seguente, fare sì che diventino prassi diffuse. Va in questa direzione l'azione tesa al potenziamento e/o all'istituzione dove non ancora presenti di agenzie sociali per la casa che svolgerebbero sia la funzione di un primo contatto e presa in carico dei soggetti/famiglie interessate da disagio abitativo e attività di orientamento all'abitare per individuare una soluzione "adatta" alle esigenze specifiche dei diversi soggetti interessati che interventi multi-dimensionali e integrati d'inclusione attiva, percorsi individualizzati di inserimento lavorativo. in linea con esperienze pilota anche comunitarie (si veda il riferimento ad Housing first).

Le agenzie della casa che il PON Metro si prefigge di finanziare sono si sovrappongono a quanto già attivate nelle città in materia di intermediazione locativa in quanto potrebbero svolgere lo stesso intervento alla scala metropolitana, mediante accordi intercomunali. Questo aspetto sarà valutato nelle fasi di implementazione del programma ma è fuori dubbio che siano in atto forme di riequilibrio territoriale che hanno spostato la domanda abitativa verso le aree frange delle aree metropolitane, la sede in cui il programma si prefigge di poter intervenire.

Un secondo punto qualificante è quello dell'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari (ERP) e a sostegno lo sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) soprattutto nell'ottica del potenziale di riconversione e non della nuova edificazione, che facciano leva sul recupero a fini abitativi, sull'auto-recupero, sull'autocostruzione e pertanto siano rispondenti a diverse forme dell'abitare e a diverse esigenze espresse dai territori. Il tema del recupero e della manutenzione torna anche congiuntamente all'obiettivo di

attivazione della comunità e sostegno alle pratiche di innovazione sociale in quartieri svantaggiati.

Data la frammentazione tipica del Paese per quanto riguarda sia la declinazione della questione abitativa e le risposte in atto, così come diversi approcci regionali e locali in materia di politiche di inclusione delle popolazioni più svantaggiate ( si veda per esempio la differenze locali in materia di inclusione degli stranieri, oggetto anche di specifiche ricerche nazionali) è evidente quanto il programma provi a contribuire, quando non a colmare, un vuoto decennale in materia di politiche abitative. E' indubbio che i fondi a disposizione del PON metro sull'asse inclusione non saranno sufficienti per intervenire in modo sostanziale sia per quanto concerne le ragioni strutturali della marginalità estrema, che per calmieri in modo considerevole il disagio abitativo. Ciononostante rappresentano una traccia di quelli che potrebbero rappresentare i contenuti di un'agenda urbana nazionale per quanto riguarda l'inclusione abitativa.

Infine, ono evidenti gli esiti della consultazione con i valutatori ex ante, l'apporto di competenze specifiche e il confronto con enti e agenzie specializzate sul tema dell'inclusione attiva con riferimento specifico ai temi dell'abitare e dell'accompagnamento (anche lavorativo) che hanno contribuito della stesura bilanciata del programma. A ciò si aggiungono gli approfondimenti specifici, casi di studio, consultazioni dirette fatti dal team di progettazione. Questo è un altro elemento qualificante del programma. Un contributo a più voci sui possibili contenuti di una agenda urbana per quanto riguarda i temi del contrasto alla marginalità estrema e dell'inclusione abitativa che si sarebbe auspicato anche più intenso se non fosse stato per i tempi e i cambiamenti interni dovuto alla riorganizzazione del DPS in Agenzia per la Coesione territoriale e che il programma auspica possa avere proseguimento nella fase di implementazione del programma.

#### *Plausibilità delle descrizioni in materia di disagio abitativo*

Nella Sezione 1 il programma offre una fotografia sintetica ma esaustiva della nuova questione abitativa per come si è venuta a formulare con la crisi economica, facendo riferimento sia ai dati sintesi disponibili a livello nazionale che alla situazione registrata nelle singole città. In questo modo il programma si dota di una narrazione chiara del problema che intende affrontare (riassumibile nella combinazione tra disagio abitativo e marginalità estrema con attenzione specifica ai quei contesti in cui si registra una concentrazione del fenomeno di marginalità sociale). La narrazione aggiorna quella che è il noto paradosso della questione abitativa in Italia (carezza strutturale dell'offerta di alloggi sociali; aumento del numero di soggetti interessati dal tema del disagio abitativo; e contemporanea crescita del numero di abitazioni alle quale questi soggetti non riescono ad accedere) riattualizzandolo alla luce sia della crisi economia che dei nuovi fenomeni demografici come ad esempio il numero crescente di cittadini stranieri.

Le descrizioni delle problematiche specifiche che tali assi prioritari intendono affrontare, riassumibili in disagio abitativo, marginalità estrema e nelle esigenze specifiche dei quartieri ad alta concentrazione di disagio, appaiono plausibili e pertinenti soprattutto

alla luce della gravità delle condizioni di vita dei cittadini in seguito alla crisi economica e alla recessione che ha investito i paesi dell'Europa settentrionale. La pertinenza è data anche dall'aver riconfermato che tali fenomeni si presentano in modo accentuato nelle aree urbane densamente popolate. In questo senso il PON Metro contribuisce alla declinazione *urbana* della presente stagione di programmazione individuando le aree metropolitane come la sede in cui ha oggi più senso praticare il contrasto al disagio abitativo delle categorie sociali più svantaggiate. Le Autorità Urbane responsabili del PON Metro insistono infatti in aree metropolitane ad alta tensione abitativa, dove per alta "tensione abitativa" si fa riferimento alla Delibera in vigore dal 18 febbraio 2004 (Delibera CIPE n. 87 del 13/11/2003 pubblicata sulla G.U. n. 40 del 18/2/2004). Nei comuni ad alta tensione abitativa è possibile per i proprietari godere di agevolazioni fiscali nella stipulazione di contratti a canone concordato (anche e soprattutto per studenti universitari) e del differimento degli sfratti per immobili abitativi previsto dall'art. 6 della legge 431/'98 (contratti ad equo canone o a patto in deroga). Tali contesti, anche in luce della loro autonomia in materia di politiche abitative (fatto salve il rispetto degli orientamenti e del quadro normativo regionali) si presentano come la sede ottimale per la sperimentazione in campo abitativo.

Il ruolo riconosciuto alle aree metropolitane nel contrasto agli effetti sociali della crisi economica trova dimensione operativa e azioni specifiche negli assi 3 e 4 (servizi all'inclusione sociale e 4 infrastrutture per l'inclusione) che mirano *a contrastare le diverse forme di disagio, marginalità ed esclusione sociale attraverso una combinazione di interventi e politiche indirizzate prioritariamente a qualificare la condizione abitativa nei quartieri e nelle comunità più svantaggiate, nonché a favorire l'integrazione e l'accesso ai servizi dei gruppi sociali più deboli* (Obiettivo tematico 9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà).

Tali Assi, da intendersi l'uno completamento infrastrutturale dell'altro, individuano un set di azioni ascrivibili a pieno alla nuova questione abitativa per come declinatasi in Italia negli ultimi anni. L'abitazione è intesa nel programma sia come dotazione materiale che nei termini più ampi dell'abitare assistito e dei servizi di accompagnamento all'inclusione attiva (anche lavorativa) ad esso connessi.

Per quanto riguarda la casa come dotazione materiale, intesa come uno degli elementi della definizione di deprivazione materiale<sup>35</sup>, essa è declinata nel programma come 'la casa adatta' e viene intesa sia come dotazione minima per perseguire obiettivi di l'integrazione di minoranze etniche (tra i quali i Rom), immigrati o altri gruppi altamente vulnerabili (richiedenti asilo o titolari di altre forme di protezione; persone senza fissa

---

<sup>35</sup> Tra gli indicatori sociali della povertà sviluppati dalla Piattaforma Europea contro la povertà vi è l'indice di deprivazione materiale in cui gioca un ruolo decisivo la casa e i suoi costi. Una persona è considerata "in condizioni di deprivazione materiale" se almeno 4 deprivazioni su 9 la riguardano, vale a dire se non può permettersi: i) di pagare l'affitto o le bollette, ii) di riscaldare adeguatamente la propria casa, iii) di far fronte a spese impreviste, iv) di mangiare ogni due giorni carne, pesce o cibi di tenore proteico equivalente, v) di trascorrere una settimana di vacanza una volta l'anno, vi) un'automobile, vii) una lavatrice, viii) un televisore a colori, o ix) un telefono. (FORMEZ 2012).

dimora, donne vittime di violenza e tutte le categorie della classificazione ETHOS elaborata dal FEANTSA ).

In questo senso il programma è coerente con il tema del contrasto alla povertà e supporto all'alloggio per come declinato nella Strategia Europa 2020. Assente dalle passate stagioni di programmazione, la questione abitativa occupa infatti un ruolo contrale nella nuova programmazione e diventa uno dei temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà. Il *Social Investments Package* della strategia Europa 2020, coerentemente con la Piattaforma europea per il contrasto alla povertà, individua l'housing tra i domini di policy funzionali a contrastare la povertà l'emergenza abitativa. La sua centralità è confermata anche dalla *Risoluzione del Parlamento europeo* dell'11 giugno 2013 *sull'Edilizia Popolare nell'Unione Europea* che definisce i principi della formulazione di una agenda europea per l'edilizia abitativa sociale. La RE individua l'alloggio come un servizio d'interesse economico generale riconoscendo il ruolo che esso svolge in termini sia sociali che economici, soprattutto alla luce dell'impatto economico e sociale e a lungo termine della crisi, non solo sulla crescita economica, sui tassi di occupazione e sui livelli di povertà e di esclusione, ma anche sull'accesso agli alloggi e sugli investimenti nell'edilizia sociale all'interno dell'Unione europea. In particolare la RE chiede alla Commissione, agli Stati membri e alle autorità responsabili di destinare fondi strutturali agli alloggi e all'alloggio delle comunità emarginate, in particolare nell'edilizia sociale, facendo figurare tale priorità nei loro programmi operativi. Il punto 22 della risoluzione, inoltre, commenta le proposte della Commissione per il pacchetto legislativo di regolamento sulla politica di coesione per il periodo 2014-2020 dichiarandosi *“a favore dell'ammissibilità ai fondi strutturali e di coesione degli investimenti prioritari in materia di efficienza energetica e di utilizzo di fonti di energia rinnovabili nelle abitazioni sociali ed economicamente accessibili, nonché dei progetti integrati di sviluppo urbano e territoriale sostenibile, pari accesso all'alloggio per le comunità emarginate e promozione degli attori dell'economia sociale e solidale come le imprese sociali e le cooperative per l'edilizia abitativa”*.

Gli Assi 3 e 4 del PON Metro (e la loro potenziale integrazione con l'inclusione digitale per come declinata nell'asse 1) contribuiscono al campo della sperimentazione e dell'innovazione nell'housing. A fronte dell'assenza di una politica nazionale per la casa atta a fronteggiare il disagio abitativo in modo organico (fatta eccezione per le soluzioni emergenziali in materia di casa e pertanto non risolutive che hanno preso piede dalla finanziaria del 2007 in poi fino all'ultimo PCN) e in complementarietà con di altri programmi (POR regionali e PON Inclusione) il driver inclusione del PON metro è ambizioso ed una delle poche azioni di programmazione organiche presenti a livello nazionale in materia. In questo senso mitiga anche l'impatto diretto e indiretto di alcune misure di draconiane di austerità nel contesto dell'attuale crisi sociale ed economica, come i tagli agli aiuti per la casa, ai servizi sociali e l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico.

### 3.3.2 Il quadro logico e l'articolazione degli assi prioritari

#### *Asse 1. Agenda Digitale Metropolitana*

La declinazione territoriale dell'OT 2 per come dichiarata nel Programma fa leva sull'azione 2.2.2 del AdP: "Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (*joined-up services*) e progettati con cittadini e imprese, soluzioni integrate per le *smart cities and communities*" (non incluse nell'OT4).

Il documento preliminare del PON METRO consegnato in bozza in data 15 Maggio 2014 ha articolato la priorità *smart city* su due assi prioritari.

- l'Asse prioritario 1 "Agenda digitale metropolitana" finalizzato a ridurre i divari digitali nei territori attraverso la digitalizzazione delle procedure amministrative offerte dalla Pubblica Amministrazione;
- l'Asse prioritario 2 "Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana" per la riduzione dei consumi energetici nei manufatti pubblici e a potenziare il ricorso alla mobilità sostenibile in ambito urbano.

In quel documento l'azione "Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani" e, l'azione "Piattaforme e dotazioni per l'inclusione digitale" erano perseguite dall'Asse Prioritario 1. Nella versione del 14 luglio 2014 del PON si ridefinisce l'Asse 1 con il perseguimento di una sola Azione denominata "Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city" (Azione 1.1.1.1). Nella versione del PON Metro dell'aprile 2015 è stata cancellata l'Azione 3.4.1.1 "Alfabetizzazione e servizi per l'inclusione digitale". Il programma tuttavia prefigura diversi livelli di integrazione e complementarità anche tematica. L'Asse 1 infatti è orientato ai temi dell'agenda digitale include azioni orientate all'inclusione digitale e al superamento del *digital divide* mediante l'attivazione di nuove piattaforme compatibili con gli standard nazionali e l'integrazione degli *asset* tecnologici esistenti compatibili con la *Strategia nazionale per la crescita digitale*, ma contempla sette aree tematiche tra le quali *l'assistenza e sostegno sociale* – in cui è inclusa l'azione relativa all'anagrafe degli assegnatari e banche dati che saranno necessarie l'attivazione dell'agenzia sociale per la casa. Tale obiettivo è dunque ora collocato in Asse 1 ma si integra alle azioni a valere sull'Asse 3 – e *ambiente e territorio* – che prevede il potenziamento e l'integrazione di sistemi di raccolta di informazioni real time in materia di uso del suolo, conferimento di rifiuti, qualità dell'aria e che dunque potrà integrarsi con le azioni dell'Asse 2.

L'intervento dell'asse è stato declinato a livello territoriale nelle tre categorie di Regioni. Tale articolazione è motivata dalla prospettiva di un unico percorso per le Autorità Urbane e coordinato dall'Autorità di Gestione di futura costituzione in cooperazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale e le amministrazioni centrali di riferimento per specifici settori. Tale percorso è volto a definire e condividere metodologie comuni per l'individuazione dei fabbisogni specifici, e l'identificazione delle soluzioni tecnologie e organizzative, ma anche l'adozione di meccanismi condivisi di attuazione e gestione dei servizi.

Da quanto restituisce il Programma le azioni rispondono ad una logica selettiva, lineare e consequenziale, che il programma persegue, tra AP/OS/RA.

Nell'Asse 1 si misura la *dimensione monofondo* del programma in cui soli fondi FESR saranno spesi per il conseguimento di obiettivi. Da questo punto di vista, il sostegno allo Sviluppo di strumenti funzionali a pratiche di democrazia digitale (*e-democracy*), che estendano la possibilità di accesso dei cittadini all'informazione e al processo decisionale, che *potrebbe costituire un'azione immateriale* di particolare importanza nell'ambito dell'asse, va adeguatamente assecondato. Sono esclusi dagli obiettivi del Programma gli interventi attinenti all'estensione della banda ultra-larga nel territorio delle Città metropolitane.

**Quadro logico Asse 1 –individuazione dei tipi di azione, delle forme di territorialità e attivazione locale e delle integrazioni auspiccate**

Declinazione territoriale dell'inclusione nel PON METRO						tipo di azione		territorialità dell'azione			Integrazione
						progetto/ servizio		people based	placed based	attori e beneficiari	
	OT	Fondo	Priorità investimento	obiettivo specifico	Azioni di programma	Materiale	immateriale (potenzialmente)	soggetti destinatari	aree bers.	reti e partenariati	
Agenda digitale metropolitana	2	FESR	1.1 Rafforzando le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health	1.1.1. Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	Azione 1.1.1.1: Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city	Sette aree tematiche: 1) assistenza e sostegno sociale: l'acquisto di sistemi informativi e servizi connessi dedicati alla gestione del patrimonio residenziale (anagrafe degli assegnatari) e al contrasto al disagio abitativo 2) edilizia e catasto: sostenendo azioni volte a dematerializzare i processi amministrativi; 3) cultura e tempo libero: i servizi per la consultazione di cataloghi, i prestiti bibliotecari; 4) lavoro e formazione: servizi online legati all'offerta di lavoro, ai concorsi pubblici, e alle iscrizioni a corsi di formazione professionale; 5) tributi locali: realizzazione di piattaforme avanzate per dematerializzare i processi amministrativi legati al	Sviluppo di strumenti funzionali a pratiche di democrazia digitale (e-democracy), che migliorino la possibilità di accesso dei cittadini all'informazione e al processo decisionale	tutta la cittadinanza.	AU che ad oggi hanno presentato iniziative nelle tre tipologie di Regioni	Autorità Urbane (Comune capoluogo). Altre amministrazioni comunali o loro società di scopo interamente pubbliche.  Per interventi fuori dal capoluogo sono necessari meccanismi di accordo formale fra Comuni.	Sinergia con Asse 2 Sinergia con Asse 3

					<p>pagamento dei tributi locali, offrendo servizi on-line;</p> <p>6) ambiente e territorio: potenziamento e l'integrazione di sistemi di raccolta di informazioni real time in materia di uso del suolo, conferimento di rifiuti, qualità dell'aria, erosione e dissesto idrogeologico, miglioramenti negli strumenti di pianificazione e controllo del territorio,;</p> <p>7) lavori pubblici: l'attivazione di strumentazione per la gestione digitale delle procedure di appalto e il monitoraggio in tempo reale delle attività di verifica dello stato di avanzamento dei lavori e dei pagamenti, la mappatura e la gestione ottimale degli effetti delle aree di cantiere sul traffico urbano.</p>					
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

## *Asse 2. Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana*

Rispetto agli altri tre Assi, l'Asse 2 "Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana" è quello che si pone in più diretta coerenza con l'approccio settoriale prefigurato con l'individuazione degli 11 Obiettivi Tematici dai Regolamenti comunitari e assunto all'interno dell'Accordo di Partenariato.

In particolare, pur all'interno del *driver* di sviluppo progettuale connesso al paradigma della *smart city*, gli interventi promossi nell'Asse si pongono come diretta declinazione dell'Obiettivo Tematico 4, avendo selezionato al suo interno l'attuazione delle *policy* in materia di efficienza energetica e mobilità sostenibile.

In ragione della "semplicità" nell'articolazione interna, derivante anche dalla sua caratterizzazione monofondo, l'Asse presenta meno occasioni di riflessione in merito alla logica di intervento. Anche la rete dei soggetti coinvolti è prevalentemente limitata alle Amministrazioni comunali e ai soggetti pubblici a cui è affidata la gestione dei servizi.

La valutazione sulle possibilità di integrazione interna e esterna all'Asse offre tuttavia alcuni spunti derivanti dall'opportunità che le azioni di efficientamento energetico di edifici pubblici si concentrino, in una logica *place based*, su ambiti di intervento circoscritti e in relazione con gli interventi a contrasto del disagio abitativo e di situazioni di degrado urbano e sociale.

Rispetto a quanto contenuto nella versione del PON trasmessa nel luglio 2014, l'attuale Programma vede rafforzarsi la logica dell'Asse in ragione di alcune, seppur minori, semplificazioni operate nell'articolazione delle azioni, ma soprattutto in relazione alla più chiara definizione delle priorità di investimento con riferimento alle diverse esigenze manifestate dalle realtà metropolitane incluse nelle differenti categorie di regioni.

**Quadro logico Asse 2 –individuazione dei tipi di azione, delle forme di territorialità e attivazione locale e delle integrazioni auspicate**

Declinazione territoriale dell'inclusione nel PON METRO					tipo di azione		territorialità dell'azione			Integrazione	
					progetto/ servizio		people based	placed based	attori e beneficiari		
	O T	Fo n d o	Priorità investment o	obiettivo specifico	Azioni di programma	materiale	immateriale	soggetti destinatari	aree bers.	reti e partenaria ti	
Asse 2 "sostenibilità dei servizi della mobilità urbana"	4	FESR	(4.c) Sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture e pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (FESR 4.c)	2.1 - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili [RA 4.1]	2.1.1: Illuminazione pubblica sostenibile	sostituzione delle fonti di illuminazione con materiali a basso consumo nonché l'ammodernamento e/o sostituzione degli impianti tecnologici connessi alla gestione e all'esercizio dei servizi di illuminazione pubblica	sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete),  l'installazione dei c.d. "pali intelligenti" (ad es. dotati di sensori di monitoraggio ambientale o del traffico)	tutta la cittadinanza	Differenza tra città in RMS, dove si ottiene una significativa riduzione dei consumi ascrivibile in modo diretto al PON METRO e altre categorie di regioni, dove l'intervento è più circoscritto e limitato al completamento delle già significative iniziative di efficientamento avviate	Autorità Urbane, altre amministrazioni comunali o loro società di scopo interamente pubbliche	Integrazione con Asse 1 (servizi smart city) con altre azioni asse 2 sulla mobilità e con interventi su Asse 4 per ristrutturazione edifici per servizi

1.					2.1.2: Risparmio energetico negli edifici pubblici	ristrutturazione e riqualificazione energetica di edifici di titolarità comunale, sostituzione degli impianti di raffrescamento, riscaldamento e illuminazione  installazione di sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili consentita esclusivamente a complemento di interventi di riqualificazione energetica degli edifici	sistemi intelligenti di controllo che permettano l'ottimizzazione dei consumi energetici  realizzazione, ove necessario, di approfondimenti conoscitivi (audit energetico sul patrimonio) a integrazione dei PAES	tutta la cittadinanza	Possibile concentrazione in relazione ad altri interventi volti a contrastare situazioni di disagio	Autorità Urbane, altre amministrazioni comunali o loro società di scopo interamente pubbliche.	Integrazione con altri interventi dell'Asse 4 legati alla realizzazione/ristrutturazione di edifici di proprietà comunale o di riqualificazione di specifici quartieri all'interno del territorio comunale
2.		(4.e) Promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento	2.2 - Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (RA 4.6)	2.2.1: Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti	l'acquisizione e messa in esercizio di sistemi tecnologici e gestionali quali la realizzazione di reti capillari di sensori per la raccolta real time dei dati di traffico, il coordinamento remoto degli schemi semaforici, l'attivazione di interfacce con l'utenza su piattaforme fisse e mobile, l'implementazione di Centrali integrate di controllo della mobilità in merito alle componenti Gestione semaforica, Gestione controllo accessi e Gestione sistemi di TPL	sviluppo e l'implementazione di idonei modelli di integrazione tariffaria, bigliettazione elettronica e interoperabilità dei pagamenti per i servizi di trasporto collettivo e la gestione della sosta	cittadini, imprese e city users metropolitani	Differenziazione tra città in RMS dove l'azione si concentra sulla infrastrutturazione tecnologica e le RS in cui si interviene per l'adeguamento di sistemi integrati già esistenti	Amministrazioni comunali e loro società di scopo interamente pubbliche	sinergia con gli interventi di efficientamento dell'illuminazione pubblica e con le altre azioni a valere sullo stesso obiettivo specifico	

			e mitigazione								
3.					2.2.2: Rinnovo e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL	acquisto di beni e di servizi dedicati al potenziamento e rinnovo delle flotte impiegate nei servizi di trasporto pubblico locale	sistemi di localizzazione, tecnologie per le comunicazioni con le centrali di controllo e i livelli periferici (depositi, validatori, paline, ecc.), validatori adeguati per la transizione alla dematerializzazione dei titoli di viaggio, sistemi di informazione e di videosorveglianza	cittadini, imprese e city users metropolitan	Concentrazioni degli interventi nelle città in RMS	Amministrazioni comunali e loro società di scopo interamente pubbliche	sinergia con le altre azioni a valere sullo stesso obiettivo specifico
4.					2.2.3: Mobilità lenta	realizzazione di opere pubbliche, acquisto e installazione di beni e impianti tecnologici finalizzati a consentire la mobilità dolce, pedonale e ciclabile		cittadini, imprese e city users metropolitan	Differenziazione tra città in RS dove l'azione si concentra sulla realizzazione di tratti di piste ciclopedonali e ciclabili integrati con la rete esistente e avvio di nuove iniziative in RMS purché integrate e funzionali alla maglia urbana del TPL.	Amministrazioni comunali e loro società di scopo interamente pubbliche	integrazione con i sistemi previsti dall'Azione 2.2.1: Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti

5					<p>2.2.4: Corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale</p>	<p>realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto e installazione di beni e impianti tecnologici finalizzati alla creazione o al potenziamento di corsie preferenziali protette per il TPL e nodi di interscambio modale</p>		<p>cittadini, imprese e city users metropolitan i</p>	<p>Differenziazione tra città in RMS dove l'azione si concentra sulla realizzazione di corsie protette e regioni RS in cui si privilegia lo sviluppo dei nodi di interscambio</p>	<p>Amministrazioni comunali e loro società di scopo interamente pubbliche</p>	<p>sinergia con le altre azioni a valere sullo stesso obiettivo specifico</p>
---	--	--	--	--	--	---	--	---	---	---	---

### *Assi 3 e 4. Servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale*

La declinazione territoriale dell'OT 9 per come esplicitata nel programma fa leva su tre temi cardine, quello del contrasto al disagio abitativo, la riduzione della marginalità estrema e quello della rigenerazione del tessuto sociale e urbano di quartieri ad alta concentrazione di disagio mediante attivazione di servizi.

Emerge dal programma che gli assi 3 e 4 sono da interpretare in modo integrato e complementari. Per esempio le forme di sperimentazione e di accompagnamento all'abitare di soggetti fragili verso una piena autonomia (inclusione attiva) incoraggiata dalle misure presenti nell'asse 3 (3.1.1) trovano conformità con l'adeguamento funzionale e il recupero edilizio nell'asse 4. Tale completamento rappresenta un punto di forza del programma nella misura in cui sembrerebbe che la dimensione materiale dell'inclusione (la dotazione di attrezzature, servizi, abitazioni) si renda del tutto funzionale ad un programma più ampio di accompagnamento/presa in carico/attivazione sociale – riassumibile in una dimensione immateriale dell'inclusione che trova spazio nell'Asse 3. In una logica di incremento della dotazione di housing il programma fa esplicito riferimento al recupero di un potenziale edilizio ad oggi sottoutilizzato o che richiede di essere adeguato/convertito a scopi abitativi. Vvanno in questa direzione anche le azioni orientate al recupero di immobili da destinare ad attività di economia sociale e di riqualificazione dell'ERP che a loro volta sono da interpretare integrate con la misure di adeguamento e risparmio energetico presenti nell'asse 2.

Il programma non intende la casa però solo come mera dotazione di edilizia residenziale pubblica. Essa è piuttosto intesa come l'elemento essenziale per la riconquista dell'autonomia di categorie svantaggiate. A queste due dimensioni, materiale e immateriale (declinate come infrastrutture e servizi) del contrasto al disagio abitativo si affianca anche il tema del *management* e dell'efficientamento dell'erogazione di servizi di housing ai quali sono dedicate le azioni integrate di anagrafe digitale e di istituzione di agenzie sociali per la casa. In particolare nella stesura definitiva del programma il potenziamento o l'istituzione di una agenzia sociale per la casa diventa un punto qualificante. Le agenzie sociali per la casa sono "prefigurate" dal programma come agenzie metropolitane per le quali si auspica la collaborazione di comuni di corona (oggetto per esempio dell'atterraggio di popolazioni in fuga dai centri metropolitani per via dell'aumento del costo delle abitazioni). Il ruolo di intermediazione e di gestione attribuito all'agenzia non si riduce però al reperimento degli alloggi. L'agenzia sociale per la casa diventa la sede dove avviare percorsi di accompagnamento abitativo (e lavorativo) adatti alle esigenze di diverse categorie sociali e di supporto all'abitare assistito. Il Programma infatti prefigura che siano le agenzie a gestire azioni di accompagnamento e a farsi sede di sperimentazione. In quest'ottica l'agenzia è demndata anche della gestione dell'emergenza che deriva dal numero crescente di sfratti esecutivi ai quali gli enti locali sono chiamati a dare risposta. Nelle versioni

precedenti del programma si era proposto un incremento del fondo dedicato alla morosità incolpevole che, per come disciplinato dalla normativa nazionale, puntasse non solo a sollevare dal debito gli affittuari ad oggi morosi ma anche ad una riconversione delle tipologie di contratto verso forme concordate che rendano più stabile e sostenibile il comparto dell'affitto. Tale azione specifica è stata eliminata nella fase finale del programma su indicazione della CE e si è preferito ampliare le possibilità di azione in materia di inclusione attiva delle agenzie sociali per la casa che non escludo però la presa in carico di individui e famiglie la cui stabilità abitativa è stata minata da una ingiunzione di sfratto.

Diverse dimensioni di policy inerenti il tema dell'abitare: innovazione istituzionale e *management* di sistema, incrementare la dotazione di alloggio sociale, rigenerare insediamenti esistenti, rafforzare il capitale sociale e umano in quartieri di edilizia residenziale pubblica e/o ad alta concentrazione di disagio e bassi tassi di legalità trovano coerente formulazione negli obiettivi specifici e nelle azioni. La tabella seguente consente di esplicitare alcune dimensioni innovative e le ambizioni degli Assi 3 e 4 riassumibili entro questi aspetti: *l'integrazione tra i Fondi, la dimensione integrata delle iniziative, le forme di complementarità, un approccio placed-based e di attivazione della comunità locale, l'individuazione di un target complesso di destinatari dei progetti e il ruolo auspicato del terzo settore.*

**Quadro logico assi 3 e 4 -individuazione dei tipi di azione, delle forme di territorialità e attivazione locale e delle integrazione auspicate**

Declinazione territoriale dell'inclusione nel PON METRO					tipo di azione		territorialità dell'azione			commenti
							people based	placed based	attori e beneficiari	
O	T	Priorità investimento	obiettivo specifico	Azioni di programma			soggetti destinatari	aree bers.	reti e partenariati	
					materiale	immateriale				
3										
3 Servizi per l'inclusione sociale										
	9	FSE	(FSE 9.i) Inclusion e attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [R.A 9.4]	3.1.1: Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa	percorsi integrati accompagnamento all'abitare, nella forma dell'inclusione attiva (housing first)	1) istituzione agenzia sociale per la casa per la presa in carico delle diverse situazioni di disagio abitativo e attivazione di un percorso di accompagnamento all'abitare, l'individuazione di una soluzione abitativa "adatta" alle esigenze specifiche dei soggetti.  2) la definizione e attivazione di un percorso per l'inserimento lavorativo, sociale, educativo e sanitario	individui e nuclei familiari in condizione di povertà e/o che appartengono a gruppi sociali e target di popolazione in situazioni di particolare fragilità ( e.g donne vittima di violenza; persone dimesse da comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura o penali; famiglie sotto sfratto )	Autorità urbana, altre amministrazioni comunali, soggetti del terzo settore	necessaria integrazione FESR per dotazione infrastrutturale nell'ottica del recupero edilizio  necessaria attività di ricognizione territoriale  mappe che considerano alcuni indicatori rappresentativi dei disagio abitativo e delle soluzioni (in termini di numero di alloggi disponibili) per poter attivare percorsi di inserimento e sperimentazione abitativa

				3.2.1. Percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate		progetti sperimentali di inserimento dei nuclei familiari e gruppi di individui in percorsi di accompagnamento e inclusione attiva e verso forme abitative stabili (in una logica di superamento dei campi)	individui e nuclei familiari appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti		Autorità urbana, amministrazioni comunali, soggetti del terzo settore	necessaria integrazione FESR per dotazione infrastrutturale nell'ottica del recupero edilizio, dell'auto-recupero e dell'autocostruzione.
	(FSE 9.ii) L'integrazione socioeconomiche delle comunità emarginate quali i rom	3.2. - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	3.2.2: Servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)	progetti sperimentali per la creazione di alloggi per la prima accoglienza		l'attivazione di servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale	individui senza fissa dimora, individui in temporanea situazione di emergenza abitativa, beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria e richiedenti asilo o migranti che non possono beneficiare di tale status.		Autorità urbana, altre amministrazioni comunali, soggetti del terzo settore	necessaria integrazione FESR per dotazione infrastrutturale nell'ottica del recupero edilizio, dell'auto-recupero e dell'autocostruzione.
	(FSE 9.v) Promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al	3.3. - Aumento della <b>legalità</b> nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del <b>tessuto urbano</b> nelle aree a basso tasso di legalità ( <b>RA 9.6</b> )	Azione 3.3.1.1: Attivazione di servizi negli immobili inutilizzati			creazione di nuovi servizi di prossimità con vocazione sociale, culturale o imprenditoriale,	individui, gruppi residenti in aree bersaglio, city users, giovani	quartieri ad alta concentrazione di marginalità sociale e a basso tasso di legalità	Autorità urbana, altre amministrazioni comunali, soggetti del terzo settore	necessaria integrazione con FESR  <b>prevista attivazione locale</b>

			fine di facilitare l'accesso all'occupazione							
Asse 4 Infrastrutture per l'inclusione sociale	F E S R	(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)	Azione 4.1.1: Realizzazione e recupero di alloggi	realizzazione di opere pubbliche finalizzate al recupero di alloggi (anche nell'ottica della riqualificazione energetica), auto-recupero, autocostruzione, realizzazione e ampliamento strutture di accoglienza		cittadini in grave emergenza abitativa, anche stranieri residenti in condizioni di grave disagio abitativo regolarmente iscritti nelle liste  soggetti ad elevato grado di fragilità presi in carico con azione 3.1.1	quartieri degradati e a basso tasso di legalità	Autorità urbana, amministrazioni comunali e loro società di scopo responsabili della gestione del patrimonio pubblico	complemento infrastrutturale e anche sotto il profilo dell'efficienza energetica, in collegamento con l'asse 2), programmi di mobilità degli inquilini (in collegamento con l'asse 3.1.1); e anche con anagrafe assegnatari Asse 1.  <b>prevista attivazione locale</b>
				4.2 - Aumento della <b>legalità</b> nelle aree ad alta esclusione	Azione 4.2.1: Realizzazione e recupero immobili per servizi	realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto e installazione di beni, forniture e impianti tecnologici finalizzati alla creazione o recupero di		individui, terzo settore, giovani gruppi di residenti in aree bersaglio, city users,	quartieri bersaglio, in cui si registra alta concentrazione	Autorità urbana, altre amministrazioni comunali, soggetti del terzo settore

				<p>sociale e migliorament o del <b>tessuto urbano</b> nelle aree a basso tasso di legalità (<b>RA 9.6</b>)</p>		<p>strutture esistenti da destinare all'attivazione di nuovi servizi e ad ospitare le attività dedicate a economia e attivazione sociale</p>			<p>zione di disagio</p>		<p><b>ricognizione territoriale</b>  mappe che considerano alcuni indicatori rappresentativi dei diversi gradi e situazioni di degrado urbanistico e sociale</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	--	-----------------------------	--	--

*L'integrazione tra i Fondi e la dimensione integrata delle iniziative.*

Nella stesura finale del programma il gruppo di programmazione ha optato per una sintesi degli specifici e delle azioni. In essi però rientrano target molto diversi e possono essere pertanto oggetto di interpretazione da parte delle principali istanze e emergenze che le Autorità Urbane intendono affrontare con il programma.

Una interpretazione integrata delle operazioni che ricadono rispettivamente sull'asse 3 e 4 (fondi FSE e FESR) si fa dirimente. Il programma incoraggia, anche nel testo, che le azioni a valere sui due assi saranno impiegati per il conseguimento di obiettivi comuni e mediante azioni complementari. Un chiaro esempio è la riduzione alla marginalità estrema che per entrambi i target individuati (comunità RSC e senza fissa dimora/ e assimilati) in cui le forme sperimentali di abitare assistito necessitano di dotazioni specifiche da reperire nella forma espressa dalla misura 4.1.1 adeguamento, auto-recupero, riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio esistente.

Una interpretazione integrata del programma consente di associare azioni materiali e immateriali e rafforza l'intento di affiancare il tema della dotazione materiale di alloggi e della riqualificazione fisica dei quartieri anche forme di *empowerment* e esperienze *on the job* orientate a forme di mixità funzionale e sociale in quartieri ad alta complessità sociale (*co-working*, avviamenti professionali etc.). Anche l'obiettivo dell'aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità è stato messo in relazione con la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità che auspica una piena sinergia tra la misura 3.3.1 e 4.2.1.

La peculiarità dell'Azione integrata incoraggiata nel programma è infatti proprio quella di sviluppare sinergie tra azioni materiali e immateriali, e ciò è consentita dalla compresenza di risorse FESR e FSE sui medesimi Risultati Attesi. E' infatti l'integrazione di fondi FSE e FESR che consente di mettere promuovere iniziative immateriali in materia di abitare, abitare assistito, accompagnamento e inclusione lavorativa, supportandole però con azioni orientate alle opere, al recupero del patrimonio e all'incremento quantitativo della dotazione di alloggi sociali e di servizi in cui per esempio sperimentare forme di occupazione nel sociale o in lavori socialmente utile (in associazioni, *co-working*, *fab-lab* o cooperative di auto-recupero). Le misure a valere sul FESR consentono di realizzare i lavori necessari e di acquisire beni e impianti funzionali al recupero e adeguamento (anche energetico) degli immobili, mentre il FSE permette di acquisire dal terzo settore le professionalità necessarie a condurre progetti di intervento sociale.

Al fine di conseguire questo obiettivo di integrazione e complementarietà il programma ha rafforzato l'obbiettivo di sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite, con una esplicitazione della dimensione di quartiere a valere sui fondi FSE. La dimensione integrata delle azioni non si esprime però solo nella complementarietà dei fondi, ossia nella misura in cui concorreranno al suo

finanziamento assi prioritari di investimento diversi. Al di fuori della logica di finanziamento, che è un parametro di integrazione per sé, il programma prefigura diversi livelli di integrazione e complementarietà anche tematica. Per esempio l'Asse 1 orientato ai temi dell'agenda digitale include anche azioni orientati all'inclusione digitale e al superamento del *digital divide*, ma anche anagrafe degli assegnatari e banche dati che saranno necessarie per le attività dell'agenzia sociale per la casa. Tale obiettivo è ora collocato in asse 1 ma è da intendersi integrato e complementare alle azioni a valere sull'asse 3 e alle risorse necessarie la l'attivazione e il funzionamento dell'agenzia per la casa metropolitana. A ciò si aggiunge l'aggiornamento e la digitalizzazione delle liste dell'ERP e dispositivi di gestione del patrimonio. Emerge anche integrazione con asse 2 per quanto riguarda il Risparmio energetico negli edifici pubblici. Tale azione può integrarsi con altri interventi dell'Asse 4 legati alla realizzazione/ristrutturazione di edifici di proprietà pubblica o di riqualificazione di edifici in specifici quartieri individuati quali aree bersaglio nelle aree metropolitane.

#### *La combinazione placed-based e people-based*

Il programma promuove politiche territoriali *place based*. Ciononostante ci evince come il pacchetto di azioni degli Assi 3 e 4 si presenti anche *people based* in quanto individua uno spettro ampio di destinatari finali delle azioni: individui e famiglie in grave condizione di disagio abitativo che rappresentano la cifra delle domande di alloggio sociale ad oggi inevasa, ma anche profili socio-economici più gravi che richiedono forme integrate di accompagnamento all'abitare (come declinate dalla classificazione Ethos). Particolare attenzione è data a categorie sociali ad alto rischio di marginalità per via di condizioni abitative estreme: senza fissa dimora, immigrati, rifugiati politici e comunità Rom, Sinti e camminanti. Agli stranieri in particolare viene dedicata parte della descrizione di sfondo, in quanto il numero crescente di collettività straniere ha anche contribuito alla riformulazione della domanda abitativa. Gli stranieri potranno beneficiare delle misure del programma in modo diretto, vengono per esempio assimilati ai senza fissa dimora in casi di marginalità abitativa estrema, ma che indirettamente in quanto da regolamenti vigenti beneficerebbero in qualità di stranieri residenti anche dell'incremento di alloggi ERP e delle forme di intermediazione locativa attivate dalle agenzie per la casa. La dimensione *people-based* del programma è anche riconducibile nell'aver fatto propria parte della strategia di inclusione dei Rom. Ai Rom è dedicata una misura specifica nell'asse 3. Mentre fondi specifici destinabili al tema dell'inclusione abitativa a valere sui fondi FESR sono stati accorpati nella misura 4.1.1. insieme ad una compagine ampia di destinatari delle iniziative. In questo senso si può dire che il programma potenzia la dotazione finanziaria l'asse 4.1.1 dedicato alle infrastrutture per l'abitare per una larga compagine di categoria ma anche depotenzia una iniziativa specifica che sarebbe potuta essere coraggiosamente destinata alle collettività Rom Sinti e camminanti le quali condizioni abitative hanno raggiunto condizioni estreme nelle principali aree metropolitane. In questo modo il programma lascia ampia delega alle Autorità Urbane nella determinazione del tipo di iniziative e

saranno le singole città in fase di attuazione degli interventi a stabilire quali destinatari avranno la priorità nell'ambito di una strategia di azione locale. Le misure orientate all'inclusione delle comunità RSC promuovono forme di accompagnamento all'abitare nella logica del superamento dei campi che si auspica venga intesa come tale sia nei casi di insediamenti spontanee che nei casi di campi istituzionali che presentano ad oggi gravi carenze di servizi (come ad esempio l'assenza di acqua potabile). Le azioni a valere sull'asse 4.1.1 prevedono interventi di recupero, auto-recupero e auto-costruzione che lasciano ampio margine alle Autorità Urbane in materia di sperimentazione in campo abitativo anche per fare fronte alle esigenze di collettività specifiche.

L'approccio *placed-based* emerge nell'individuazione della dimensione di "quartiere" quale aree bersaglio degli obiettivi 3.3 e 4.2, sede adatta per l'attivazione della comunità in un ottica di aumento dell'imprenditorialità locale (nella forma dell'economia sociale), attivazione di comunità e iniziative bottom up. Il perimetro dell'azione integrata che si intende praticare con il PON metro è prioritariamente la scala del Comune capoluogo; la dimensione *placed-based* si ripresenta però anche a livello locale, nell'opzione di localizzazione degli interventi in specifiche aree geografiche, più colpite dalla povertà o dall'individuazione di gruppi bersaglio a maggior rischio di discriminazione o esclusione sociale.

Questa opzione, laddove pertinente, verrà praticata mediante un rafforzamento dell'approccio integrato. L'individuazione di quartieri bersaglio, infatti concorre ad aumentare le possibilità di forme di concentrazione localizzativa degli interventi che a sua volta potrebbe rappresentare una ulteriore leva di integrazione funzionale e spaziale moltiplicando i vantaggi sinergici delle azioni. La definizione dei quartieri sarà oggetto di mappature e analisi territoriali specifiche da parte dell'Autorità urbana. Si veda *Principi guida per la selezione delle operazioni*.

#### *Pertinenza e coerenza tra azioni proposte e beneficiari e destinatari delle azioni*

Gli assi prioritari 3 e 4 sono quelli in cui i destinatari delle azioni si diversificano di più: per comunità di appartenenza (Rom, Sinti e Camminanti) o per il tipo di disagio abitativo in cui versano (senza fissa dimora, donne vittime di violenza). Il programma dimostra di aver saputo allineare con pertinenza le azioni proposte e lo spettro di beneficiari interessati da forme di disagio abitativo e marginalità.

Per quanto concerne i destinatari finali degli interventi gli assi 3 e 4 si confrontano con un ventaglio complesso dei soggetti (target) ai quali ci si riferisce quanto si parla di disagio abitativo. Si fa così riferimento sia alle categorie sociali più colpite dal problema (disagio abitativo grave come homeless, immigrati, minoranze e rifugiati) che a famiglie e individui la cui stabilità abitativa è stata rese vulnerabile dalla crisi (famiglie sotto sfratto). A questi si affiancherebbe la nuova domanda abitativa fatta di giovani, precari, famiglie monoparentali non necessariamente in condizioni di disagio grave ma che rappresentano la cosiddetta zona grigia, in altri termini una domanda solvibile di

abitazione che non incontra l'offerta. Pur mantenendo ampie le attività che potrebbe svolgere l'agenzia sociale della casa, il programma non si fa promotore di iniziative tese ad incontrare questa domanda fatta eccezione per quei casi in cui si deciderà di recuperare alloggi per edilizia sociale, in collaborazione con il terzo settore.

Assume invece un approccio *very social* per quanto riguarda il disagio abitativo estremo. Emerge però il tentativo di tamponare l'emergenza sfratti che ha interessato molte famiglie dagli anni della crisi. Le famiglie oggi sotto sfratto sono intercettate dagli obiettivi l' OS 3.1.1 OS 4.1.1 e dalle attività dell'agenzia sociale per casa. In particolare le azioni in cui rientra l'attivazione dell'agenzia per la casa ma anche quelli in cui si fa riferimento a forme integrate di accompagnamento alla casa giusta emerge il tema dell'innovatività delle soluzioni dell'abitare (il programma fa riferimento ad Housing first come esempio da cui partire ma non sono escluse altre forme come l'abitare condiviso/il *co-housing*/ auto-recupero/ auto-costruzione).

Il programma amplia strategicamente il ruolo dell'agenzia così come i possibili interventi in materia di dotazioni per abitare con l'obiettivo di promuovere forme di innovazione sociale in materia di contrasto al disagio abitativo, emarginazione e rigenerazione dei quartieri, campi in cui l'innovatività si misura più in termini di processo (tipi di servizi offerti, reti locale attivate con il terzo settore) di quanto non avvenga in termini di prodotto. Al fine di amplificare le opportunità di innovazione sociale l'asse prioritario 3 e 4, oltre ad allargare lo spettro dei destinatari delle azioni, auspicano il pieno protagonismo del terzo settore e del privato sociale. L'innovatività degli interventi e la sperimentazione è delegata quasi interamente al ruolo assunto dal terzo settore in materia di innovazione sociale ma non si esclude che l'Autorità Urbana gestisca di persona le forme di intermediazione locativa descritte tra le attività dell'agenzia della casa o anche altre iniziative.

Per perseguire forme di innovatività il PON Metro assume che l'incremento di dotazione di abitazioni sociali e la creazione/adequamento di infrastrutture per l'inclusione (a valere sull'asse 4) vengano messi in relazione con l'erogazione di servizi per l'inclusione, il pieno coinvolgimento del contesto locale, partecipazione della comunità locale, l'attivazione delle reti presenti e coinvolte nei progetti (alle quali sono dedicate le azioni dell'asse 3). Entrambi gli assi auspicando nuove e possibili sinergie tra PA, terzo settore e privato sociale.

Emerge dal quadro di sintesi, il forte ruolo attribuito al terzo settore in materia di innovazione e erogazione di servizi, delle Autorità Urbane nel siglare partenariati locali così come la delega alle città in materia di attivazione delle comunità insediate.

### **3.3.3 Il nesso tra il quadro logico e l'implementazione: raccomandazioni**

#### *Asse 1*

Dall'osservazione empirica le azioni che sembrano emergere come prioritarie o più frequenti, nei tavoli di confronto avviati dal team di programmazione con le Autorità Urbane sull'**Asse 1 Agenda Digitale**, sono realizzazione di interfaccia dei sistemi informativi con l'utenza, azioni integrate di digitalizzazione, interfaccia utente, sensoristica, centrali operative, open data.

La potenziale debolezza di alcune delle prime azioni proposte è la digitalizzazione di funzioni meramente endo-procedimentali dei sistemi informativi, senza che si verifichino ricadute dirette sull'utenza e quindi sulla dimensione urbana.

Le città che vantano un progresso alquanto solido di policy sul tema dell'agenda digitale non hanno ad oggi presentato progetti specificamente orientati a quest'ambito (ad esempio Milano).

Per quanto riguarda la tipologia di Azione 1.1.1.1 si possono suggerire quattro raccomandazioni da tenere presenti soprattutto nella fase di implementazione.

1. La futura Adg in co-progettazione con le Autorità Urbane dovrà garantire, negli interventi del PON Metro, una uniformità con la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e in coerenza con l'Agenda digitale europea.

2. E' importante che la futura AdG supporti le Autorità Urbane nella condivisione dei propri *asset* informativi, nei limiti tuttavia di quanto l'ordinamento già prevede. Le previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (D. lgs 7 marzo 2005, n. 82) non abilitano i soggetti pubblici a effettuare operazioni di comunicazione e di diffusione dei dati personali altrimenti non consentite, oppure a oltrepassare i limiti imposti dai principi di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza dei dati personali trattati.

3. La progettazione degli interventi dovrebbe essere accompagnata da un'accurata individuazione sia dei ruoli organizzativi interni all'amministrazione coinvolta, sia degli eventuali attori esterni (municipalizzate, utilities), coinvolti nei processi decisionali e di controllo.

3. Per la definizione di una strategia di Smart City è opportuno avviare un processo di cambiamento che non riguarda solo le tecnologie, o i soggetti svantaggiati, ma anche il modo di lavorare e gestire i problemi. Sembra opportuno pertanto prevedere un piano di formazione per i dirigenti e funzionari dell'amministrazione (su questo aspetto si vedano anche i contenuti dell'Asse Assistenza Tecnica).

## Asse 2

Le raccomandazioni inerenti l'implementazione della strategia con riferimento all'Asse 2, data la natura prevalentemente infrastrutturale degli interventi, si sono soprattutto concentrate sugli aspetti riguardanti la selezione delle operazioni per ciò che concerne l'esistenza di un adeguato livello di maturazione progettuale e procedurale.

Inoltre, in ragione del fatto che le tipologie di azioni si prestano più di altre ad essere attuate al di fuori di logiche *place-based* è opportuno che l'ancoraggio strategico venga garantito attraverso il loro inquadramento all'interno di strumenti di programmazione settoriale quali i PAES e i PUM.

In tema di mobilità sostenibile, inoltre, è stata richiamata la necessità che gli interventi siano attuati in coerenza con alcuni orientamenti di carattere nazionale quali quelli riguardanti la promozione della mobilità elettrica e il Piano Nazionale sugli ITS.

## Assi 3 e 4

La forte autonomia attribuita alle Autorità Urbane nella selezione delle operazioni, così come al terzo settore e al privato sociale quali garanti dell'innovatività delle proposte non può che fare emergere la centralità della fase di co-progettazione e di scambio tra città per una valutazione e selezione delle proposte che tenga conto anche di forme di innovazione di processo, di attivazione di comunità locali e dall'ampio coinvolgimento del terzo settore e del privato sociale nell'orazione di servizi e opere.

Una raccomandazione riguarda il fatto che la fase di co-progettazione, che contribuirà alla selezione degli interventi in forma definitiva, e la progettazione specifica delle città garantiscano la massima integrazione delle azioni. Nella selezione delle operazioni ammissibili una stretta collaborazione tra Autorità urbane e Autorità di Gestione, prevista dal programma ancorché auspicata dalla valutazione, si farà garante dell'individuazione delle forme di integrazione possibili tra le azioni che verranno finanziate a valere sui fondi strutturali (per esempio: spazialmente, in vista di una concentrazione tematica degli interventi; funzionalmente, nel concorrere alla realizzazione di un servizio; in termini di innovazione istituzione, sinergia tra diversi livelli di governo nell'efficientamento dei servizi di housing).

Sebbene il programma faccia riferimento al tema del mantenimento duraturo nel tempo di una situazione alloggiativa stabile, l'attenzione alle misure anti-sfratto ha nel programma solo una natura "di presa in carico" degli individui e delle famiglie che sono state oggetto di sfratto. E' venuto meno, in seguito al negoziato con la commissione, il tema della prevenzione e dell'esigenza di fondi da destinare alla prevenzione. A fronte di un crescente numero di individui in condizione di disagio abitativo intervenire nelle forme di vulnerabilità abitativa rappresenterebbe una forma di prevenzione alla

povertà come auspicato dalle linee guida del Social Investment Package 2014. Ci si auspica che le agenzie sociali per la casa, a lungo termine, possano svolgere anche un ruolo di intermediazione locativa e legale per la stabilizzazione delle situazioni abitative di categorie sociali interessate da forme di vulnerabilità abitativa non necessariamente riconducibili al disagio estremo (per esempio per le quali l'incidenza del costo della casa sul reddito è troppo elevata) per esempio mediante la gestione di misure e fondi dedicati alla prevenzione alla perdita dell'alloggio e/o al suo mantenimento nel tempo, oppure alla redazione di contratti a canone concordato.

Il programma fa specifico riferimento alla necessità di redigere strategie di azione locale integrata (nella forma del Local Action Plan) per un inquadramento strategico e operativo degli interventi FESR e FSE . Tale inquadramento delle opere è da intendere come una forma di inquadramento delle iniziative in una strategia comune. Una raccomandazione è che il LAP si avvalga di specifiche analisi e ricognizioni dei potenziali di attivazione locali, sia materiali (immobili e beni pubblici da recuperare) che di potenziali immateriali (reti, associazioni, culture locali) già attive nei territori. A questo fine potrebbero essere utilizzati i fondi a valere sulle misure di assistenza tecnica così come i fondi disponibili in ogni progetto per studi e ricerche. Il programma non fa specifico riferimento a forme di governance e partecipazione, dedicata, nella forma del CLLD, di attivazione locale e strategie partenariali. E' comunque auspicabile che la redazione del LAP venga fatta mediante attivazione della comunità e concertazione locale.

La selezione delle singole operazioni, affidata alle Autorità Urbane e alla fase di co-progettazione, e verrà condotta sulla base dei criteri generali dei principi guida e degli orientamenti specifici delineati dal programma per ogni priorità di investimento.

Tra i principi guida che informeranno la selezione si raccomanda di:

- 1) tenere in considerazione gli aspetti legati all'innovatività delle proposte, il grado di attivazione delle comunità locali, la creazione reazioni di reti e partnership, il coinvolgimento del privato sociale e le forme di attivazione di comunità anche mediante dedicati percorsi partecipativi.
- 2) Rafforzare i criteri di individuazione e le analisi territoriali dei quartieri svantaggiati, criteri che tengano in considerazione la compresenza e concentrazione di elementi del disagio sociale legate alla carenza di dotazioni e di servizi di vicinato orientati ai temi dell'inclusione (tra i quali alloggi sociali adeguati, ma anche servizi di quartiere, luoghi di aggregazione sociale), nonché la rilevazione di fenomeni di illegalità e di concentrazione del degrado socio-economico (soggetti multiproblematici, presenza di economia sommersa e forme di illegalità nel controllo del territorio, criminalità locale, etc.).
- 3) Tenere in considerazione un alto grado di innovatività, essa dovrà essere garantita dalla compartecipazione ai progetti di diversi attori tra i quali terzo settore, privato sociale e fondazioni non profit, individuati per la loro gestione, che siano attive e

competenti nel campo del disagio abitativo, dell'emarginazione grave e del contrasto alla povertà

4) Prefigurare tutte le forme di scambio e confronto possibile tra le autorità urbane, per favorire lo scambio di buone pratiche materia di disagio abitativo e contrasto all'emarginazione. Considerare le indicazioni e le iniziative promosse a livello nazionale e comunitario in materia, anche attraverso forme permanenti di coordinamento e collaborazione con le istituzioni deputate (ad es. Caritas, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR, ecc.).

5) Considerare prioritaria al fine del buon conseguimento delle iniziative, la capitalizzazione su esperienze pregresse in ambito di programmazione e programmi complessi.

6) Prestare attenzione al modo in cui le competenze in materia di housing sono organizzate a livello istituzionale. La scala di intervento scelta, aree urbane e città metropolitane, è interpretata come la scala di governo del territorio più adeguata per affrontare in maniera efficace politiche per la coesione sociale e di contrasto alla marginalità. E' però importante considerare che la competenza in materia di casa è regionale. Pertanto il programma ipotizza di incrementare il parco di alloggi sociali (nelle diverse forme ipotizzate del programma) che si configurerà come una dotazione comunale (o metropolitana). E' auspicabile la collaborazione del MIT e degli enti regionali.

Infine, precondizioni strutturali per un contributo efficace del programma alla strategia di inclusione di comunità RCS saranno:

- il coinvolgimento delle autorità regionali e locali. Le politiche di integrazione dei Rom e i relativi piani d'azione che le città intenderanno adottare dovranno essere elaborati in quanto parte integrale di programmi pubblici locali in stretta collaborazione con la società civile Rom;
- il monitoraggio dell'adeguamento e i progressi nell'attuazione degli obiettivi della strategia nazionale mediante piani d'azione locali;
- il monitoraggio relativo ai miglioramenti della situazione socioeconomica dei Rom e dei loro diritti fondamentali rispetto alla popolazione maggioritaria (anche al fine di fronteggiare una carenza generalizzata di indicatori in materia di inclusione dei Rom).

### **3.4 Valutazione degli effetti ambientali e principi per la fase attuativa**

Il rapporto ambientale elaborato nell'ambito del percorso di VAS evidenzia un notevole contributo positivo del PON al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità in tema di energia, mobilità sostenibile, emissioni climalteranti, gestione dell'ambiente urbano, *governance* e inclusione sociale. Sottolinea al contempo alcuni punti di attenzione relativi al consumo di suolo, alla potenziale interferenza con la componente naturale urbana e le aree protette, alla produzione di rifiuti (costruzione e demolizione), all'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici e al rumore.

La valutazione cumulativa, di cui si dà conto di seguito, focalizza i temi che ricorrono in diverse azioni ed opzioni di programmazione fornendone una lettura trasversale secondo le tre chiavi di lettura adottate per la valutazione ambientale:

- Cambiamenti climatici (Emissioni climalteranti, Energia, Mobilità e Trasporti)
- Ambiente Urbano (Acque, Rifiuti, Biodiversità, Suolo, Risorse culturali e paesaggio, Qualità dell'aria, Inquinamento elettromagnetico, Rumore, Salute e qualità della vita)
- *Governance*.

Di seguito è riportata una sintesi di tale valutazione, da cui discendono alcuni principi trasversali per l'attuazione che hanno l'obiettivo di massimizzare gli effetti ambientali positivi potenzialmente attivabili dal Programma e mitigare le possibili ricadute negative.

Tali principi trasversali, unitamente ai criteri specifici per azione elaborati nel rapporto ambientale sono alla base del percorso continuo di integrazione ambientale che accompagnerà la progettazione delle azioni integrate.

#### **Cambiamenti climatici**

Il PON METRO riserva circa il 37% delle risorse all'OT 4, in materia di mitigazione del cambiamento climatico. Le azioni dell'Asse 2 incidono in modo sensibile sulla trasformazione dei sistemi urbani in questo senso, promuovendo come ambito di intervento il risparmio ed efficientamento energetico di edifici e sistemi di illuminazione pubblica, nonché il supporto alla gestione del sistema della mobilità urbana in diversi suoi aspetti.

Complessivamente, anche considerando le risorse disponibili e le possibili interazioni con altri strumenti di finanziamento, le azioni previste possono incidere sulla capacità di Piani Urbani per la Mobilità (PUM) e Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) di rendersi strumenti efficaci per il governo di queste tematiche a livello locale, fungendo da innesco per ulteriori azioni e progetti. La scelta del Programma di inquadrare i finanziamenti all'interno dell'approvazione di tali strumenti operativi è estremamente condivisibile, per la sua capacità di mettere a sistema risorse, strumenti e attività. Inoltre, consente di attivare interventi che sono già stati in gran parte frutto di un percorso di riflessione e condivisione a livello locale, e dunque "maturi" per poter essere inseriti nelle azioni integrate e realizzati.

In fase di attuazione del Programma, sarà possibile monitorare il suo contributo agli obiettivi legati al cambiamento climatico, attraverso la valutazione del risparmio di energia conseguito nei diversi settori e delle emissioni di CO<sub>2</sub> evitate tramite le diverse tipologie di intervento.

Oltre agli effetti diretti dell'Asse 2, l'azione relativa all'Agenda digitale (Asse 1) può comportare effetti indiretti positivi sulla diminuzione della domanda di mobilità legata alla fornitura di servizi pubblici online.

Infine, l'Asse 4, prevedendo recupero e realizzazione di alloggi e spazi per l'abitare inteso in senso ampio, può avere effetti positivi diretti, in particolare per l'obiettivo specifico 4.1, che fornisce la possibilità di intervenire attraverso ristrutturazioni anche energetiche di immobili esistenti.

Per massimizzare il contributo positivo che complessivamente il Programma indurrà sull'obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti nei diversi settori, e per sfruttare la ristrutturazione di immobili pubblici e di sistemi di illuminazione e della mobilità come occasioni di complessiva riqualificazione urbana e ambientale, è importante che gli interventi siano attuati con un approccio olistico alla sostenibilità. A questo fine è necessario integrare tutti gli aspetti legati alla salubrità degli edifici, all'utilizzo del verde come elemento di progettazione bioclimatica e di contributo alla costruzione dell'infrastruttura verde urbana, alla riqualificazione di spazi aperti interconnessi, alla progettazione bioecologica degli edifici. Inoltre, tramite la realizzazione degli interventi, deve essere posta attenzione alla diminuzione della popolazione esposta al rischio idrogeologico e ambientale (inquinamenti), che in alcuni contesti particolarmente problematici può rivelarsi un fattore condizionante per l'efficacia delle azioni previste.

### **Ambiente urbano**

Il Programma può rivestire un ruolo importante per il miglioramento dell'ambiente urbano delle città coinvolte, in particolare in relazione agli obiettivi della Carta di Lipsia inerenti la qualità dell'abitare, lo sviluppo dell'economia locale e la produzione di spazi pubblici di qualità. Dedicando all'OT 9 il 45% delle risorse disponibili, questa si rivela la sfera principale di intervento del PON METRO: tutti gli Assi possono offrire un contributo in tal senso, sebbene gli elementi principali siano rilevabili negli Assi 3 e 4.

Per migliorare complessivamente le ricadute dei singoli interventi, è importante che essi siano concepiti come *progetti urbani*, valutandone l'integrazione con il contesto di riferimento e intervenendo ove possibile in continuità su di esso, in particolare valorizzando le relazioni e contribuendo alla qualità degli spazi pubblici circostanti le aree di progetto.

In termini complessivi, il Programma vuole incidere anche sulla capacità di programmazione e attuazione degli interventi da parte delle amministrazioni locali. In questo senso, appare estremamente importante utilizzare il PON METRO, e l'assistenza tecnica che verrà attivata nel suo ambito, anche per rafforzare l'integrazione di

modalità di progettazione e realizzazione degli interventi che integrino ordinariamente gli aspetti ambientali nel senso più ampio.

In questo modo sarà inoltre possibile stimolare l'eco-innovazione di prodotti e processi produttivi, aumentando la domanda delle amministrazioni in tali settori.

Per poter valutare effettivamente come sia possibile migliorare le prestazioni ambientali e le ricadute sociali degli interventi, è necessario promuoverne analisi di fattibilità che integrino la considerazione dei costi di realizzazione e gestione su tempi medio/lunghi, e che prendano a riferimento la vasta gamma di possibili approcci e gradazione di applicazioni di strumenti, tecniche e materiali disponibili, in continua evoluzione. Anche l'accompagnamento degli interventi con azioni di sensibilizzazione dei cittadini e informazione finalizzata anche alla gestione e corretta fruizione degli immobili riqualificati da parte degli utenti riveste in questo senso un ruolo fondamentale.

Riflettendo sugli effetti inerenti l'uso delle risorse naturali, appare importante la scelta di privilegiare principalmente il recupero di immobili e strutture esistenti piuttosto che prevedere nuova occupazione di suolo. In diverse azioni però tale possibilità non è preclusa, sia per la costruzione o efficientamento di nodi di interscambio e infrastrutture per la mobilità che per la realizzazione di strutture e infrastrutture per servizi e alloggi. Sarà dunque necessario in fase di attuazione sollecitare le città nel minimizzare il ricorso al consumo e impermeabilizzazione di nuovo suolo, prevedendo interventi di recupero di immobili e ripristino di suoli già impermeabilizzati. Particolare attenzione dovrà essere posta nella verifica di eventuali condizioni pregresse di contaminazione superficiale o inquinamento dei suoli. Dovrà inoltre essere promossa nelle singole città un'ottica di intervento a consumo di suolo 0, prevedendo adeguate misure compensative nel caso si opti per la realizzazione di interventi ex novo.

È necessario inoltre porre attenzione alla localizzazione degli interventi in relazione alla prossimità di aree vulnerabili o di pregio, in particolare le aree della Rete Natura 2000, le Aree Naturali Protette e di Collegamento Ecologico. Particolare accuratezza deve essere ad ogni modo posta nella considerazione della componente naturale urbana eventualmente presente nelle aree interessate dagli interventi e alla eventuale previsione di interventi in prossimità dei Siti della Rete Natura 2000, ricorrendo ove necessario alle opportune procedure di Valutazione di Incidenza. Analoga attenzione dovrà essere posta qualora si prevedano interventi in ambiti posti in stretto contatto con gli elementi che compongono il reticolo idrico.

Con riferimento agli interventi di recupero ed efficientamento di immobili e strutture, è necessario porre particolare attenzione agli effetti che essi potrebbero avere sulla produzione di rifiuti speciali. Lo smaltimento dei materiali e gli scarti di cantiere deve in questo senso essere oggetto di specifiche previsioni che ne prediligano ove possibile il recupero. Per orientare stabilmente a tale pratica, le città potrebbero inoltre

prevedere nei capitolati specifici l'utilizzo di materiali di recupero, anche con l'obiettivo di sviluppare la filiera economica in ambito locale.

Infine, è di interesse considerare l'installazione di pali e antenne per il wi-fi, in considerazione del fatto che diverse azioni contengono previsioni specifiche in tal senso. Si riconosce che tale tecnologia possa essere genericamente considerata preferibile dal punto di vista dell'inquinamento elettromagnetico rispetto alle tecnologie a larga banda tipo UMTS e LTE. Tuttavia, per ridurre l'emissione nell'ambiente di radiazioni elettromagnetiche non indispensabili, ove possibile è opportuno privilegiare l'accesso mediante rete fissa, tenuto in debito conto dei fattori di efficienza tecnico-economica. Quest' ultima, a parità di prestazioni, ha infatti un minor impatto ambientale da un punto di vista dell'inquinamento elettromagnetico.

### ***Governance***

Il tema della *governance* assume un'importanza strategica trasversale al PON METRO, che vede coinvolti a pieno titolo i due livelli del governo centrale e delle città capoluogo delle future città metropolitane. In questo quadro il Programma si pone apertamente come supporto alla costruzione di soggetti istituzionali inediti, le città metropolitane, la cui definizione avverrà probabilmente con tempi molto differenziati tra le diverse realtà coinvolte. Appare dunque opportuno in questo contesto che la definizione delle azioni integrate avvenga, ove possibile, all'interno di progettualità di sistema multi scalari e condivise, strutturate alla scala metropolitana.

Con riferimento all'attuazione, preme rimarcare le potenzialità insite in un corretto ed efficace coordinamento tra le azioni finanziabili tramite il PON METRO e le possibilità offerte dai Programmi regionali, sia FESR che FSE. In questo senso, il percorso di co-progettazione e la previsione di una Segreteria Tecnica della futura AdG (descritta nella Sezione 7 del PON METRO) dovrebbero porre come condizione importante l'attenta definizione delle relazioni tra i diversi interventi, in ottica di pianificazione integrata degli interventi nei contesti locali, per massimizzarne l'efficacia. È dunque fondamentale prestare particolare attenzione all'organizzazione della relazione a livello locale tra i finanziamenti PON Metro e POR regionali.

Appare inoltre essenziale, come meglio esplicitato al capitolo 5, la definizione di un percorso di approfondimento della valutazione ambientale che declini e specifichi, ove opportuno, la valutazione effettuata nel Rapporto Ambientale nell'ambito di percorsi locali di consultazione del partenariato socioeconomico.

### **3.5 Congruenza delle ripartizioni finanziarie**

Le linee guida sulla valutazione ex ante stabiliscono, in coerenza con quanto disposto dai Regolamenti, che venga effettuata un'analisi sulla congruenza delle ripartizioni finanziarie in relazione ai risultati attesi dall'implementazione del Programma e in linea con i requisiti di concentrazione stabiliti dagli stessi Regolamenti.

In prima battuta occorre ricordare che il Programma si caratterizza già a priori per un elevato livello di concentrazione in virtù della scelta di agire in attuazione di soli 3 degli 11 Obiettivi Tematici e, all'interno di essi, su un numero limitato di Risultati Attesi così come definiti all'interno dell'Accordo di Partenariato.

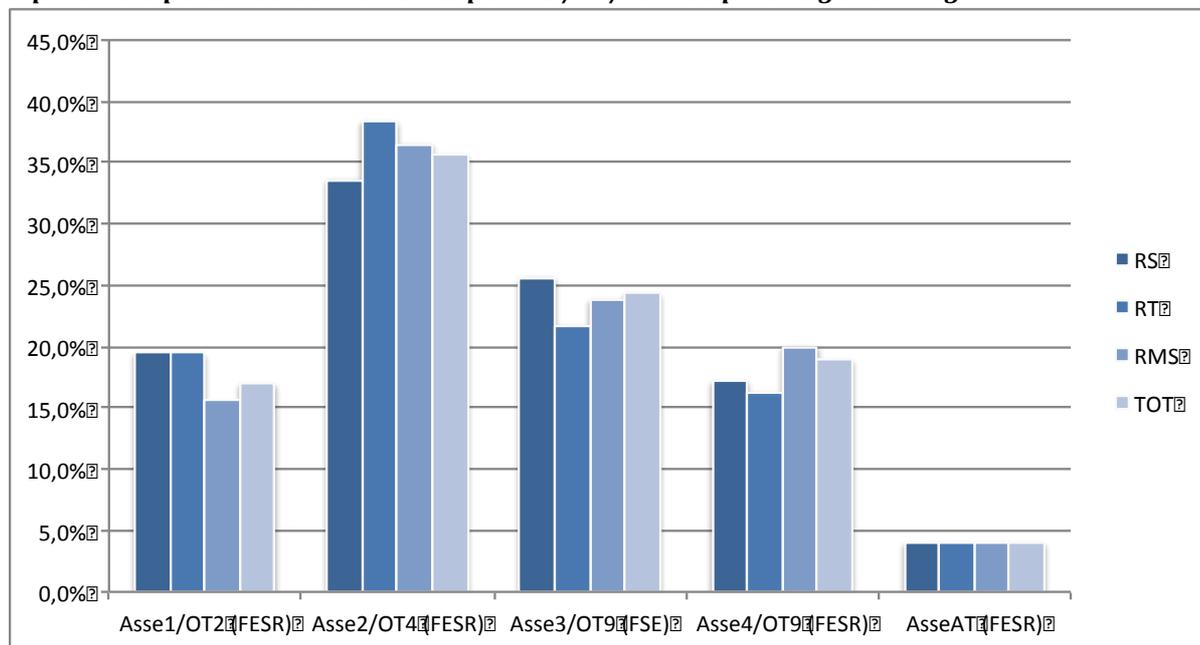
Come si evince dal programma, la dotazione finanziaria del Programma corrisponde a circa 890 milioni di euro cofinanziato per circa i due terzi con fondi comunitari, 588 milioni di euro di contributo dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (Fondi SIE), e per la restante quota con i fondi nazionali. In termini di ripartizione tra i Fondi il sostegno del FESR è pari a circa 422 milioni (esclusi i 23,9 milioni impegnati sull'Asse di Assistenza Tecnica) che corrispondono a circa il 28% dell'allocazione indicativa del FESR in tema di Agenda Urbana nazionale nell'Accordo di Partenariato. Il FSE contribuisce invece per circa 142 milioni di euro che per ciò che concerne le risorse indicativamente allocate a livello nazionale sull'Agenda Urbana rappresenta ben oltre la metà dei finanziamenti previsti (58,1%). In questo senso il PON si connota per rappresentare di gran lunga la principale fonte per gli investimenti a carattere sociale sviluppati nell'ambito dell'Agenda Urbana.

Le indicazioni concernenti la ripartizione del sostegno comunitario in relazione alle ripartizioni per Fondo, categorie di regioni, Assi/OT/PI è correttamente rappresentata all'interno del PON secondo le modalità previste. In termini assoluti e con riferimento alla suddivisione in categorie di regioni le risorse allocate per le regioni più sviluppate sono circa 285 milioni, 41 per Cagliari – unica città delle regioni in transizione – e circa 567 milioni per le regioni in ritardo di sviluppo. Ciò comporta una allocazione media di risorse di circa 40 milioni per il centro-nord e di circa 95 milioni per le città metropolitane del Mezzogiorno.

Con riferimento invece alla suddivisione per Obiettivi Tematici agli Assi 3 e 4 in attuazione dell'OT 9 è assegnato circa il 45% delle risorse disponibili (a esclusione delle risorse per AT) di cui oltre la metà (circa il 56%) per interventi cofinanziati dal FSE sull'Asse 3. Anche l'Asse 2 vede una significativa allocazione di circa il 37% dei finanziamenti mentre per la realizzazione degli investimenti in tema di agenda digitale sono impiegate circa il 17% delle risorse. Occorre ricordare che a valere sugli Assi 2 e 4 sono concentrati gli interventi più significativi sotto il profilo della dimensione infrastrutturale (e del costo unitario) che riguardano le azioni di efficientamento energetico degli edifici, le realizzazioni di opere e l'acquisto di mezzi per la mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale, le azioni di ristrutturazione di edifici orientate al contrasto dell'emergenza abitativa.

Nel seguito si offre una semplice rappresentazione riguardante la ripartizione percentuale della dotazione complessiva di programma per Asse/OT/Fondo e per categoria di Regioni.

**Ripartizione percentuale delle risorse per Assi/OT/Fondo e per categoria di regioni**



Nonostante una distribuzione abbastanza uniforme in termini percentuali, si notano alcune differenze che vedono un'intensità maggiore di intervento nelle regioni del centro-nord con riferimento all'Asse 1 e alle azioni dell'Asse 3 cofinanziate dal FSE, mentre le regioni in ritardo di sviluppo beneficiano percentualmente, e anche in termini assoluti, di maggiori finanziamenti sugli interventi in materia di efficientamento energetico, mobilità sostenibile e per le infrastrutture a supporto degli interventi in campo sociale. Tali diversità risultano coerenti con le individuazione delle sfide e fabbisogni del Programma in cui il Mezzogiorno evidenzia la necessità di colmare un gap infrastrutturale che le città del centro nord possiedono in misura significativamente minore.

Complessivamente appare evidente come la dimensione finanziaria allocata per ogni OT non può certo rispondere da sola alle sfide poste dal programma, essa però è calibrata rispetto alla natura sperimentale del programma che punta alla massimizzazione e capitalizzazione delle esperienze più significative in materia di *housing*, innovazione e mobilità sostenibile e efficientamento energetico presenti ad oggi in Italia.

Con riferimento all'evoluzione intervenuta durante la fase negoziale con la Commissione, sebbene dal punto di vista generale non siano stati introdotti significativi mutamenti nella ripartizione finanziaria, lo sforzo volto a una migliore precisazione della strategia e del quadro logico complessivo e dei singoli Assi ha consentito di

pervenire a una più chiara relazione tra le allocazioni finanziarie e le diverse tipologie di intervento realizzabili a valere, nell'ambito di uno stesso Obiettivo Specifico, nelle diverse categorie di Regioni.

### 3.6 Principi orizzontali

I principi orizzontali che il PON Metro deve garantire sia in fase di redazione del programma che nella sua implementazione (ai sensi dell'art Art. 5, 7 e 8 del Regolamento generale e degli Obiettivi strategici per l'attuazione dei Fondi SIE e del QSC) riguardano nello specifico:

- La promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne e non discriminazione (approccio di genere nell'analisi di problemi, identificazione obiettivi e scelte programmatiche)
- Lo sostenibilità dello sviluppo (richiede il rispetto dell'acquis ambientale e il contrasto al cambiamento climatico)
- Il confronto pubblico: applicazione del principio del partenariato (Art 5 del regolamento) azioni di coinvolgimento, ruolo svolto.

Tali principi sono considerati dalla EU come dei prerequisiti per uno sviluppo sano ed equilibrato e per la crescita sociale ed economica della società europea.

Prestare attenzione e gestire in modo attivo l'uguaglianza e la diversità, non solo per ciò che attiene alla dimensione formale garantita dalla legge (Art.3 della costituzione) quanto piuttosto per il piano sostanziale, ossia che l'uguaglianza si verifichi sul piano delle pratiche e dell'agire concreto, significa fare in modo che tali principi siano condizioni imprescindibili per la redazione e implementazione di programmi di investimenti.

#### *Il programma con la lente dei principi orizzontali.*

I macro obiettivi del programma: migliorare l'offerta e l'accessibilità di e ai servizi e la qualità della vita per tutti i cittadini (Asse 1 agenda digitale e Asse 2 Mobilità Sostenibile); contrastare la marginalità sociale estrema e la deprivazione materiale di un ampio spettro di categorie sociali svantaggiate anche mediante progetti pilota e esperienze di innovazione sociale (Asse 3 servizi per inclusione sociale e Asse 4 Infrastrutture per l'inclusione) sono congruenti con i principi orizzontali.

In particolare per quanto concerne "l'adeguatezza delle misure previste per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, prevenire la discriminazione" (Art 48 Rdg) il programma tiene conto sia di tematiche inerenti l'uguaglianza che quelle più affini ai temi della diversità sociale.

Se si considera che per praticare l'uguaglianza si debbano prevenire le discriminazioni basate sul sesso, origine razziale o etnica, religione o credo, disabilità, età e orientamento sessuale nonché abbattere le barriere che impediscono a tali soggetti di esercitare a pieno i loro diritti di cittadinanza, il programma e le sue azioni sembrano

aver tenuto conto di tali aspetti, in alcuni casi direttamente in altri indirettamente (come si evince da tabella 17 Rilevanza dei principi orizzontali).

Tale orientamento emerge nel programma a monte, nella selezione dei driver di sviluppo e nell'individuazione degli Obiettivi Specifici. Così come a valle nel disegno delle relative azioni ammissibili.

A ciò va affiancato che il programma sostiene, a fianco dell'uguaglianza, anche una più ampia nozione di diversità sociale nelle sue plurime forme. Tale aspetto emerge nell'individuazione dei beneficiari e dei target interessati dalle singole azioni, quali destinatari diretti dei progetti a tutti gli effetti riconducibili alla definizione di categorie svantaggiate<sup>36</sup>: popolazioni Rom Sinti e Camminanti, senza fissa dimora, ma anche anziani e giovani precari, rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione sussidiaria e stranieri in generale in condizioni di emergenza abitativa. (nell'asse inclusione OB 3.1.1 OB 3.2.1 e 3.4.1)

### *Uno sguardo in profondità*

Per poter sviluppare una valutazione più approfondita del programma in materia di principi orizzontali (come richiesto dal RdG) si è operata una disamina dei documenti programmatici e di indirizzo in materia di principi orizzontali che ha consentito di sviluppare delle domande valutative con le quali interrogare il contenuto del programma e delle azioni del programma nello specifico.

In particolare sono stati presi in osservazione:

#### *Documenti di riferimenti per sviluppo sostenibile:*

- Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, Strategia per lo sviluppo sostenibile elaborata dalla Commissione Europea nel 2001 ha avuto vari riesami<sup>37</sup> fino ad approdare in documento più recente Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta del 2013<sup>38</sup>che riporta la decisione del parlamento europeo in

---

<sup>36</sup> Per soggetti svantaggiati l'Art. 2 del Regolamento CE n. 800/2008 della Commissione - recepito con decreto legislativo 13 maggio 34 2011, n. 70 - individua: chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, molto svantaggiato se da 24 mesi; chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale; lavoratori che hanno superato i 50 anni di età; adulti che vivono soli con una o più persone a carico; lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo - donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

<sup>38</sup> Si fa qui riferimento alla strategia del 2006 *Review of the EU Sustainable Development Strategy* (EU SDS); del 2007 la *Relazione sulla strategia di sviluppo sostenibile*; del 2009 il documento *Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*.

merito ad un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020<sup>39</sup>.

*Documenti programmatici sulle pari opportunità e contrasto alle discriminazioni:*

- Strategia Nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, predisposta dall'UNAR, in collaborazione con le diverse realtà istituzionali, le Associazioni LGBT e le parti sociali.
- *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, Rapporto Italiano.
- Strategia Nazionale Inclusione Rom.
- *Situation of disabled people in the European Union: the European Action Plan 2008- 2009* Documento dell'Agazia Europea per i diritti fondamentali.

Dalla disamina dei documenti emergono delle domande valutative in materia di principi orizzontali raggruppati in temi quali: principi generali, pari opportunità (aspetti di genere e di contrasto alla discriminazione di categorie vulnerabili); accessibilità ai servizi urbani; e sviluppo sostenibile.

Obiettivi di Programma	Principi generali	Il programma è proattivo in materia di pari opportunità e uguaglianza ed esprime con chiarezza tali principi?
		Il programma assicura una chiara e coerente individuazione dei beneficiari e dei target cui sono indirizzate le azioni?
		Il programma è in linea con l'orientamento strategico generale per la politica ambientale della Eu?.
		Sono stati individuati dei soggetti responsabili del monitoraggio e della valutazione degli impatti e delle misure ambientali?
		Il programma prevede azioni integrate in materia ambientale?
		Sono stati programmati momenti di condivisione e confronto delle prassi esistenti riguardo approcci innovativi ai temi dello sviluppo urbano sostenibile (trasporti, mobilità pubblica, edifici sostenibili, efficienza energetica ma anche conservazione della biodiversità urbana della qualità delle risorse naturali)
Azioni di Programma	Pari opportunità: genere	Il programma ipotizza opportunità occupazionali per le donne? è prestata particolare attenzione alle imprese guidate da donne o ai loro bisogni? (per esempio con opportunità di ore di lavoro flessibile, oppure creazioni di asili nido?)
		L'analisi di contesto e le azioni di programma riflettono la prospettiva di genere?
		Le azioni prevedono erogazioni di servizi che riflettono la domanda delle donne? (per esempio asili nido o azioni di sostegno al doposcuola per ragazzi e ai tempi del lavoro del donne)
		Le organizzazioni impegnate nelle pari opportunità sono state coinvolte nella redazione del programma e nella sua implementazione?
	Pari opportunità: discriminazione (disabili, minoranze etniche e categorie svantaggiate)	E' stata fatta un'analisi sugli impatti che il programma avrà/potrebbe avere programma sulla qualità della vita di gruppi svantaggiati ?
		Il risultati attesi del programma producono benefici diretti e/o indiretti e migliorano la qualità della vita di target specifici riconducibili a categorie svantaggiate?
		Il programma prevede azioni specifiche per l'inclusione di gruppi appartenenti a minoranze etniche?
		I target a cui sono orientate le azioni (o i loro rappresentanti) sono stati coinvolti nella redazione del programma?
	Acc essi bililit à ai serv izi	Il programma e le azioni di programma prevedono investimenti specifici in materia di accessibilità e il principio di fruibilità da parte delle categorie portatrici di disabilità o a mobilità limitata come

<sup>39</sup> Decisione n 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

<b>Sviluppo sostenibile</b>	anziani e bambini? E' esplicitamente previsto e/o richiesto dal programma che gli edifici/le risorse interessate dai progetti siano rese accessibili ai disabili in fase di implementazione dei progetti
	I servizi di ICT e di e-government nell'ambito dell'agenda digitale prevedono accorgimenti per l'accessibilità di categorie portatrici di disabilità?
	Sono stati coinvolti nella redazione del programma i soggetti o rappresentanti delle categorie sociali svantaggiate che potrebbero essere interessate dal programma?
	Il programma e le sue azioni prevedono la protezione, tutela e miglioramento del capitale naturale (biodiversità, ecosistemi, coperture boschive, acqua e aria con riferimento anche allo zero consumo di suolo)?
	Il programma prevede azioni orientate alla gestione dei rifiuti (in un'ottica di riduzione, re-suo e riciclo? di green economy e di sostegno dell'eco-innovazione?)
	Il programma prevede azioni orientate alla riduzione di emissioni di carbonio e dei consumi energetici?
	Il programma e le sue azioni sono in linea con gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico?
	Il programma contribuisce ad una gestione integrata delle politiche e della programmazione in materia di sviluppo economico?
	Sono stati considerati gli impatti economici che il programma potrebbe avere a livello locale?
	Il programma prevede azioni che favoriscano la transizione verso la green economy? E il sostegno all'eco-innovazione?
	Il programma e le sue azioni promuovono soluzioni innovative in materia di trasporti, edifici sostenibili, efficienza energetica e conservazione biodiversità
	Sono stati stabiliti dei criteri di valutazione degli impatti ambientali dei progetti?

La tabella seguente misura se gli aspetti dei principi orizzontali riassunti nelle domande valutative siano stati tenuti in considerazione dalle azioni specifiche di programma. In particolare la prima parte della tabella misura se essi siano stati trattati in modo diretto o indiretto dalle azioni di programma. I colori delle celle indicano il peso e la rilevanza che i principi generali hanno nelle azioni specifiche come da legenda che segue.

	Indiretto
	Diretto ma poco rilevante
	Diretto rilevante
	Non presente

**Tabella 47 Rilevanza dei principi orizzontali**

Principi orizzontali domande valutative		PON METRO							
		1. Agenda digital e	2. Sostenibilità urbana		3 e 4 Inclusione sociale				
		OS 1.1.	OS 2.1.	OS 2.2.	OS 3.1.	OS 3.2.	OS 3.3.	OS 4.1.	OS 4.2.
	L'analisi di contesto e l'individuazione delle sfide riflettono la prospettiva di genere e delle categorie svantaggiate?								
Il programma	Il programma è proattivo in materia di pari opportunità e uguaglianza ed esprime con chiarezza tali principi?								
	Il programma assicura una chiara e coerente individuazione dei beneficiari e dei target cui sono indirizzate le azioni?								
	Il programma è in linea con l'orientamento strategico generale per la politica ambientale della Eu?								
	Sono stati individuati dei soggetti responsabili del monitoraggio e della valutazione degli impatti e delle misure ambientali?								
	Il programma prevede azioni integrate in materia ambientale?								
	Sono stati programmati momenti di condivisione e confronto delle prassi esistenti riguardo approcci innovativi ai temi dello sviluppo urbano sostenibile (trasporti, mobilità pubblica, edifici sostenibili, efficienza energetica)								
Obiettivi specifici e azioni	Si ipotizzano opportunità occupazionali per le donne? è prestata particolare attenzione alle imprese guidate da donne o ai loro bisogni? (per esempio con opportunità di ore di lavoro flessibile, creazioni di asili nido?)								
	gli obiettivi e le azioni di programma riflettono la prospettiva di genere?								
	si prevedono erogazioni di servizi che riflettono la domanda delle donne? (per esempio asili nido o azioni di sostegno al doposcuola per ragazzi e ai tempi del lavoro del donne)								
	Le organizzazioni impegnate nelle pari opportunità sono state coinvolte nella redazione del programma e nella sua implementazione?								
	E' stata fatta un'analisi sugli impatti che le azioni potrebbero avere programma sulla								

qualità della vita di gruppi svantaggiati ?								
Il risultati attesi del programma producono benefici diretti e/o indiretti e migliorano la qualità della vita di target specifici riconducibili a categorie svantaggiate?								
L'obiettivo prevede azioni specifiche per l'inclusione dei RSC?								
I target cui sono orientate le azioni (o i loro rappresentanti) sono stati coinvolti nella redazione del programma?								
Il programma e le azioni di programma prevedono investimenti specifici in materia di accessibilità e il principio di fruibilità da parte delle categorie portatrici di disabilità o a mobilità limitata come anziani e bambini?								
E' esplicitamente previsto e/o richiesto dal programma che gli edifici/le risorse interessate dai progetti siano rese accessibili ai disabili in fase d'implementazione dei progetti.								
I sevizi di ICT e di e-government nell'ambito dell'agenda digitale prevedono accorgimenti per l'accessibilità di categorie portatrici di disabilità?								
Il programma e le sue azioni prevedono la protezione, tutela e miglioramento del capitale naturale (biodiversità, ecosistemi, coperture boschive, acqua e aria con riferimento anche allo zero consumo di suolo)?								
Il programma prevede azioni orientate alla gestione dei rifiuti (in un'ottica di riduzione, re-suo e riciclo? di green economy?								
Il programma prevede azioni orientate alla riduzione di emissioni di carbonio e dei consumi energetici?								
Il programma e le sue azioni sono in linea con gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico?								
Il programma contribuisce ad una gestione integrata delle politiche e della programmazione in materia di sviluppo economico?								
Sono stati considerati gli impatti economici che il programma potrebbe avere a livello locale?								
Il programma prevede azioni che favoriscano la transizione verso la green economy? E il sostegno all'eco-innovazione?								
Il programma e le sue azioni promuovono soluzioni innovative in materia di								

Rapporto ambientale del PON Città metropolitane 2014/2020

	trasporti, edifici sostenibili, efficienza energetica e conservazione biodiversità								
	Sono stati stabiliti dei criteri di valutazione degli impatti ambientali dei progetti?								

## *Osservazioni sui principi orizzontali*

### *Parità di genere*

Sebbene il programma non faccia distinzione di genere, né in senso discriminatorio né al fine di mitigare le disparità, diverse linee intercettano le istanze di genere indirettamente. La parità di genere, che dai documenti ufficiali rappresenta ancora un problema per l'Italia con istanze maggiormente accentuate nelle aree del mezzogiorno dove essa è strettamente connesso con il ruolo svolto dalle donne nella cura della famiglia, è intercettata sia dall'asse inclusione che da quella della mobilità sostenibile.

Le azioni nell'asse inclusione e innovazione sociale, nell'intervenire in materia di dotazione di alloggi, di contrasto all'emarginazione e alla vulnerabilità abitativa, così come in materia di servizi e accompagnamento, intercettano inevitabilmente anche la popolazione femminile.

Come emerge anche dalla Risoluzione Europa sull'Housing sono particolarmente colpite dalla mancanza di possibilità di alloggi sociali accessibili e adeguati le donne – il 24,5% delle quali era a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2010, in particolare le donne con un reddito basso, le madri sole, le donne con un'occupazione scarsamente retribuita, le donne migranti, le vedove con figli a carico e le donne vittime di violenze domestiche.

L'asse sulla sostenibilità urbana, in particolare il tema della mobilità, intercetta i tempi della famiglia e delle donne lavoratrici e apre lo spazio per riflessioni in materia di spostamento casa-lavoro e mobilità lenta. Nell'asse inclusione non sono presenti sostegni per l'infanzia e asili dotazione importante per l'accesso delle donne al mercato del lavoro.

### *Discriminazione*

Per quanto concerne la lotta alla discriminazione di particolari categorie sociali e minoranze etniche il programma dedica due obiettivi specifici e relative azioni all'inclusione della comunità Rom, Sinti e Camminanti. Le azioni sono orientate sia alla sistemazione nel breve termine di situazioni di emergenza estrema che ad un ottica di superamento della logica del campo. La dimensione immateriale dell'azione a valere su FSE orientata alla formazione e a percorsi di accompagnamento verso l'inserimento scolastico, lavorativo e abitativo di queste popolazioni rafforza ulteriormente questo aspetto.

Il programma persegue il contrasto alla discriminazione anche per quanto concerne le altre azioni dell'asse inclusione. Il contrasto alla deprivazione materiale con focus sull'alloggio è pilastro importante del programma così come l'inclusione digitale. Esso individua un complesso e articolato spettro di destinatari delle azioni (senza fissa dimora, famiglie sotto sfratto, rifugiati, richiedenti asilo, titolari di protezione sussidiaria e migranti) e ciò può essere a tutti gli effetti inteso come lotta a discriminazione e alle disuguaglianze nell'accesso di beni primari come la casa.

## *Disabilità*

Per quanto riguarda la disabilità le strutture innovative per l'abitare non sembrano escludere i beneficiari portatori di disabilità anche se il programma non ne fa menzione diretta. Il tema della disabilità emerge in materia di accessibilità ed intercettato dalle azioni della mobilità sostenibile.

Tra le persone disabili quelle con disabilità fisica sono in maggior numero e sono perfettamente in condizione di godere di una vita autonoma a patto che siano messi in condizione di poter accedere ai servizi, ai mezzi di trasporto e agli spazi della vita pubblica. L'eliminazione di barriere architettoniche e l'accesso al sistema dei trasporti pubblici non solo migliorano le condizioni di esercizio dei portatori di disabilità ma sono accorgimenti che facilitano anche la mobilità degli anziani e delle famiglie con figli piccoli. Tali accorgimenti e specifici target di utenza dovranno essere presi in considerazione nella fase di progettazione degli interventi.

Sarà cura della redazione dei progetti proposti dalla città assicurare gli standard di accessibilità per disabili, abbattimento delle barriere architettoniche. Una menzione a riguardo nei principi di selezione potrebbe meglio assicurare che l'istanza venga presa in considerazione.

## *Sostenibilità dello sviluppo*

Tra le varie definizioni in materia di sviluppo sostenibile gli atti programmatici comunitari convergono sull'idea centrale che esso sia "uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie" (EU COM 2001). In altri termini, la crescita odierna non deve mettere in pericolo le possibilità di crescita delle generazioni future. L'ambizione dello sviluppo sostenibile è quella di tenere insieme la protezione dell'ambiente naturale e costruito - promuovendo la completa assunzione di responsabilità nei confronti dei limiti dello sfruttamento delle risorse ambientali così come degli impatti che il fenomeno di antropizzazione genera sull'ambiente naturale (e.g. emissioni e inquinamento) da parte degli stati membri e degli stati che hanno sottoscritto un impegno alla conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (Rio + 20) - con un' ampia nozione di equità e coesione sociale, una società più inclusiva, democratica e giusta che combatte le discriminazione e le diversità. Entrambi questi punti sono da intendersi come pre-condizioni irrinunciabili per perseguire la sostenibilità dello sviluppo.

Dal rapporto *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta del 2013* emerge quanto, nonostante l'impegno condiviso dagli stati membri in materia di politica ambientale, persistano tendenze non sostenibili nei settori prioritari della strategia dello sviluppo sostenibile per come formulata dalla Carta di Lisbona per quanto concerne ad esempio: i cambiamenti climatici; la tutela dell'ambiente, della natura e della bio-diversità; la salute e la qualità della vita (con particolare riferimento alle città e alle aree urbane densamente popolate); nonché all'uso e consumo delle risorse naturali con seguente produzione di rifiuti. Secondo la relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente,

*L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2010 (SOER 2010)*, restano ancora da affrontare grandi sfide in materia di ambiente.

Al contempo gli operatori economici dell'Unione e le occasioni di programmazione non hanno ancora imparato a sfruttare le opportunità che l'efficienza nell'uso delle risorse può offrire in termini di competitività, riduzioni dei costi, aumento di produttività e sicurezza di approvvigionamento. Ciò preclude e rallenta la transizione verso un'economia verde e le opportunità occupazionali che essa è in grado di offrire per esempio ai contesti di recessione e crisi economica in cui tale economia potrebbe riattivare un circuito virtuoso di consumi.

Sarebbe erroneo pensare che gli obiettivi dello sviluppo sostenibile possano essere raggiunti solo dalle città e con il Programma Operativo Città Metropolitane, essi dipendono da trattati internazionali e rispondono a scale di governo transazionali, eppure alle città, e le aree metropolitane, è affidato un ruolo specifico nel conseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo prioritario 8 del documento succitato recita: *migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione e prevede che le città attuino politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile, tra cui approcci innovativi ai trasporti e alla mobilità pubblici nell'ambiente urbano, agli edifici sostenibili, all'efficienza energetica e alla conservazione della biodiversità urbana.*

Il PON Metro si avvale della Valutazione Ambientale Strategica per valutare gli impatti ambientale delle azioni prefigurate e ha previsto che le autorità in materia ambientale abbiano accesso alle informazioni riguardo ai finanziamenti disponibili per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana.

Il programma è in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nella narrazione si fa riferimento al paradigma della *smart cities* che, scongiurato il rischio di rincorrere slogan senza contenuto (vedi paragrafo dedicato al paradigma della *smart city*), è ascrivibile al più ampio tema dello sviluppo sostenibile come si evince dall'art 1. "L'Unione si è prefissata l'obiettivo di diventare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020, ponendo in essere una serie di politiche e di azioni intese a renderla un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio" (ibidem). Per quanto concerne l'asse 2, le azioni orientate alla riduzione dei consumi energetici e alla mobilità sostenibile, a bassa emissione e che predilige la mobilità lenta il rinnovamento dei parchi mezzi delle città (alle volte obsoleti) è pienamente ascrivibile al framework dello sviluppo sostenibile. L'attuazione di questo Asse contribuirà, come specificato nel PON, al miglioramento della qualità dell'aria in ambito urbano e metropolitano, in linea con la Direttiva 2080/50/CE. Anche l'orientamento esplicito del programma verso il non consumo di suolo, che emerge nell'Asse 4, a favore della ristrutturazione ed dell'efficientamento energetico del patrimonio muove nella direzione di un progetto resiliente rispetto ai territori che faccia leva su quello che già c'è per migliorarne l'uso e l'erogazione di servizi urbani.

*La sezione 11 del Programma e l'integrazione della dimensione della sostenibilità*

Il percorso integrato per la programmazione e la valutazione (ambientale ed ex ante) del PON METRO ha portato a una integrazione anche puntuale dei contenuti della Sezione 11, in cui si delinea il contributo alla sostenibilità dello sviluppo.

Oltre a una valutazione degli effetti del programma in termini di sostenibilità, sono stati delineati alcuni contenuti e indicazioni specifici rispetto ad alcuni temi focali, in particolare:

- La sostenibilità delle azioni integrate verrà sostenuta attraverso il pieno recepimento all'interno del Programma delle indicazioni pervenute nell'ambito del percorso di consultazione VAS, con particolare riferimento ai principi per la selezione degli interventi contenuti sia nel Programma che nel Rapporto ambientale, al sistema di indicatori di monitoraggio e al piano delle valutazioni da intraprendere per migliorare l'efficacia dell'attuazione.
- E' necessario assicurare un presidio costante del principio della sostenibilità dello sviluppo e dell'integrazione delle considerazioni ambientali nel corso dell'intera fase attuativa, sia in relazione al coordinamento tra le diverse filiere di programmazione e le istituzioni competenti in materia, sia per quanto riguarda il merito delle scelte di investimento e progettazione delle Autorità urbane, in linea con l'articolo 7 del regolamento FESR e con l'articolo 8 del Regolamento (UE) n. 1303/2013). Il percorso di integrazione ambientale affiancherà dunque l'attuazione del Programma in tutte le sue fasi, a livello locale e nazionale.
- Nell'attuazione di tutte le Azioni Integrate, ove possibile in accordo con le Autorità Urbane, si prevedrà il ricorso agli Appalti Pubblici Verdi e si integreranno appieno i principi di prevenzione e gestione dei rischi.
- Nessun progetto/misura sarà cofinanziato se in violazione degli obiettivi della Direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE) e qualora non sia in linea con i piani di gestione dei bacini idrografici fluviali (RBMP).

#### *Alcuni punti da rafforzare nell'attuazione del Programma*

Per garantire la piena aderenza ai principi orizzontali si ritiene auspicabile soprattutto nella fase di implementazione delle operazioni uno sforzo aggiuntivo.

Gli aspetti inerenti i principi orizzontali dovrebbero trovare spazio e meritano una attenzione specifica nella fase di selezione e candidatura delle proposte che le singole città presentano a finanziamento a valere sui fondi strutturali. A tal fine è auspicabile che le Autorità Urbane, nel rispetto della loro autonomia nella decisione dei progetti, rendessero conto di una valutazione complessiva di tale aspetti nel confezionamento del parco progetti da candidare a finanziamento.

E' nella fase di co-progettazione però che i principi orizzontali potrebbero emergere come principi guida per orientare le città in questo senso. Affinché le azioni di programma e i progetti proposti dalle Autorità urbane garantiscano la prevenzione delle forme di discriminazione siano esse di genere, etniche, di orientamento sessuale, di

religione e alla disabilità su di un piano sostantivo sarebbe auspicabile che il programma prevedesse più indicazioni specifiche in tal senso, stabilisca dei principi e priorità di selezione in linea con tali principi e renda più espliciti i criteri di selezione delle proposte da parte delle città così come i criteri che guideranno le future fasi di co-progettazione tra Autorità di Gestione e Autorità Urbane.

Assicurare il pieno coinvolgimento nei tavoli tematici, ai quali parteciperanno i referenti delle Autorità Urbane per i vari settori di competenza, delle associazioni e rappresentanze attive nel contrasto alle discriminazioni (di genere, etniche, etc.). Per esempio si potrebbe supporre il coinvolgimento nella co-progettazione di enti e associazioni impegnate nel contrasto alla povertà, emarginazione, discriminazione (ad esempio Caritas o il Servizio Centrale SPRAR per i progetti di accoglienza, l'UNARP per le azioni orientate alla comunità Rom et) quali soggetti competenti in grado di affiancare le scelte delle AU in materia di contrasto alla povertà e emarginazione con indicazioni operative *ad hoc*.

## 4. Il sistema di indicatori del PON Metro

### 4.1 Il quadro delle indicazioni in materia di indicatori

L'art 55 del Regolamento UE 1303/2013 nell'elencare gli elementi che devono essere presi in esame nello sviluppo delle attività di valutazione ex ante individua tre aspetti con esplicito riferimento al sistema di indicatori di Programma. Essi attengono alla verifica in merito a:

- la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto;
- se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi SIE;
- l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;

Prima di procedere a tali verifiche si ritiene opportuno, tuttavia, fornire una rappresentazione del più ampio quadro delle indicazioni comunitarie e nazionali in merito a questi elementi. Rispetto ai precedenti cicli di programmazione, infatti, il periodo 2014-2020 in ragione dell'impostazione generale "focalizzata sui risultati", a partire dal Regolamento generale e da quelli specifici per Fondo e, a cascata, attraverso le scelte operate in sede di Accordo di Partenariato, ha determinato un sistema di disposizioni in cui – anche in materia di indicatori – gli spazi di decisione dei singoli Programmi Operativi sono significativamente ridotti.

Aldilà dell'innovazione che ha semplificato la tradizionale classificazione in indicatori di realizzazione, risultato e impatto, ai soli indicatori di output e di risultato, infatti, le disposizioni comunitarie sono diventate più vincolanti anche sotto il profilo della scelta dei singoli indicatori. Sulla scorta di quanto già avviato nella programmazione 2007-2013 con i *core indicators* – ma in modo più esteso e prescrittivo – i Regolamenti sui singoli Fondi stabiliscono, ai sensi dell'art 27 del Regolamento UE 1303/2013, "gli indicatori comuni e possono definire disposizioni relative a indicatori specifici per ciascun programma". Ciò anche con evidenti difformità tra i Fondi, sia nella decisione sul tipo di indicatori per i quali sono previsti tali orientamenti comuni – per il FESR solo di output, per il FSE di output e di risultato con ulteriori specificazioni – sia nell'interpretazione di tali categorie di indicatori<sup>40</sup>.

A livello nazionale, anche per garantire una risposta uniforme dei diversi Programmi alle disposizioni comunitarie e in osservanza della condizionalità ex ante generale "Sistemi statistici e indicatori di risultato"<sup>41</sup>, si è intrapresa un'analogha azione di indirizzo che ha

---

<sup>40</sup> Tra gli indicatori comuni del Regolamento UE 1301/2013 sussistono evidenti diversità nell'interpretazione del concetto di indicatore di output. L'Accordo di Partenariato ha inizialmente inserito alcuni di tali indicatori tra gli indicatori di risultato, ma il negoziato in corso modificherà probabilmente tale impostazione.

<sup>41</sup> Tra i criteri di verifica della condizionalità figura l'esistenza di "un sistema efficace di indicatori di risultato che comprenda: la selezione di indicatori di risultato per ciascun programma atti a fornire informazioni sui motivi che giustificano la selezione delle azioni delle politiche finanziate dal programma; la fissazione di obiettivi per tali indicatori; il rispetto per ciascun indicatore dei seguenti requisiti: solidità e validazione statistica, chiarezza dell'interpretazione normativa, sensibilità alle politiche, raccolta puntuale

recentemente condotto alla diffusione da parte di DPS-UVAL un database<sup>42</sup>, predisposto in collaborazione con Istat, che, per la maggior parte degli indicatori previsti dall'Accordo di Partenariato, consente la quantificazione delle baseline e contiene, per ogni indicatore, definizioni e note metodologiche.

In particolare, lo strumento mette a disposizione il complesso delle informazioni richieste dal modello di Programma Operativo (anno di riferimento, frequenza di aggiornamento, fonte dei dati, unità di misura) rilevate al livello regionale e talvolta disaggregate a livello sub-regionale. La versione attuale prevede una copertura di oltre la metà degli indicatori individuati, ma è previsto la popolazione della totalità degli indicatori entro il 2014.

Anche con riferimento agli indicatori di output è in corso un'attività volta a garantire, soprattutto per ciò che concerne gli adempimenti relativi al quadro di riferimento dell'attuazione (*performance framework*), una coerenza complessiva nella scelta degli indicatori attraverso un sistema di indicatori comuni a tutti i PO e monitorati dal Sistema di monitoraggio unitario gestito a livello centrale dall'IGRUE. Tale sistema, in via di definizione e già messo a disposizione di alcune Amministrazioni per essere testato, si basa anche in questo caso sugli indicatori di output comuni individuati dai Regolamenti per i singoli Fondi ed è integrato con indicatori derivanti dal sistema CUP (Codice Unico di progetto di investimento Pubblico) sottoposti a una opportuna revisione.

In ragione di quanto richiamato l'attività di individuazione del sistema di indicatori da parte di ciascun Programma Operativo è dunque caratterizzata da un significativo livello di automazione, laddove l'individuazione delle azioni – alla luce dello schema Risultati Attesi / Azioni – contenuto all'interno dell'Accordo di Partenariato determina, in modo appunto automatico, la scelta della maggior parte degli indicatori di risultato e di output necessari a misurare le performance attuative del Programma.

Tale impostazione offre evidenti vantaggi in termini di presidio nazionale sulla coerenza complessiva nella risposta agli adempimenti comunitari, omogeneità delle informazioni e conseguente possibilità di restituire progressivamente i risultati dell'attuazione a livello di Stato Membro. Le necessarie semplificazioni operate potrebbero tuttavia comportare una scarsa possibilità di cogliere le specificità apportate in termini di risultati conseguiti dai singoli Programma, soprattutto quelli caratterizzati da un carattere più innovativo rispetto alle esperienze delle precedenti programmazioni, tra cui figura sicuramente il PON Città Metropolitane.

A fronte del complesso degli orientamenti comunitari e nazionali, ai singoli Programmi è lasciata comunque la possibilità di individuare degli indicatori specifici – sempre nell'ottica di pochi e significativi indicatori – nel caso si individuasse la necessità di

---

*dei dati; esistenza di procedure per garantire che tutte le operazioni finanziate dal programma adottino un sistema efficace di indicatori”.*

<sup>42</sup> Le caratteristiche del database sono state illustrate nell'ambito del Seminario “Il processo di valutazione ex ante dei PO 2014-2020: confronto su questioni metodologiche comuni e interazione tra valutazione e programmazione” svoltosi a Roma il 24 giugno 2014.

colmare alcuni eventuali *gap* di rappresentazione nelle realizzazioni e risultati che il singolo Programma si propone di conseguire.

Tutto ciò premesso si ritiene che la valutazione *ex ante*, senza omettere considerazioni sul sistema così delineato laddove ritenute significative, concentri la propria attenzione sulle scelte specifiche operate dal Programma e dunque sui seguenti aspetti:

- la capacità degli indicatori automaticamente assunti in ragione delle disposizioni comunitarie e nazionali di essere *policy responsive* per il PON Metro;
- l'eventuale necessità di una diversa declinazione di tali indicatori sotto il profilo del dettaglio territoriale o dell'individuazione di indicatori specifici a livello di Programma;
- le decisioni assunte in merito alle attività di quantificazione dei target degli indicatori di risultato tenendo conto della necessità di riferirsi all'intera popolazione potenziale e di come il valore target debba esprimere la direzione in cui si mobilita il Programma senza limitarsi a isolare il contributo che il Programma stesso esercita;
- le modalità di quantificazione degli indicatori di output così come della selezione e quantificazione degli indicatori finanziari, di output e di attuazione relativi al *performance framework*.

## **4.2 La prima elaborazione del sistema di indicatori**

In ragione delle profonde modifiche che hanno interessato il sistema degli indicatori si è ritenuto opportuno, nella versione definitiva del Rapporto, dare evidenza di tale processo riportando integralmente le valutazioni formulate sulla base del sistema contenuto all'interno della versione del PO trasmessa nel luglio 2014 per poi procedere a una disamina delle variazioni intervenute, agevolando così la comprensione della significativa evoluzione intercorsa. Le valutazioni contenute nella Bozza di Rapporto di Valutazione *ex ante* sono di seguito riportate.

### *Gli indicatori di risultato*

Alla luce di quanto richiamato in merito alle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di indicatori e, il sistema di indicatori di risultato del PON Città Metropolitane trasmesso alla Commissione a luglio 2014 è di seguito richiamato.

**Tabella 18. Raccordo tra quadro logico e indicatori di risultato**

<b>Asse</b>	<b>OT</b>	<b>Priorità di investimento</b>	<b>Obiettivo Specifico (Risultato Atteso)</b>	<b>Indicatori di risultato</b>
1	2	1.1 - Rafforzando le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health (FESR 2.c)	1.1.1 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia) (RA 2.2)	Numero di Comuni della Città metropolitana con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni con sito web della Città metropolitana
2	4	2.1 - Sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (FESR 4.c)	2.1.1 - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (RA 4.1)	Emissioni di gas a effetto serra del settore Combustione non industriale - riscaldamento (SNAP 02) per i settori commerciale/istituzionale e residenziale nei comuni capoluogo delle Città metropolitane
				Consumi di energia elettrica della PA per Unità di lavoro della PA (media annua in migliaia) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane
				Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per kmq di superficie dei centri abitati misurata nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane
		2.2 - Promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione (FESR 4.e)	2.2.1 - Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (RA 4.6)	Emissioni di gas a effetto serra del settore Trasporti stradali (SNAP 07) al netto delle emissioni dei veicoli merci (HVD) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane
			Passeggeri trasportati dal TPL nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane per abitante	
			Velocità commerciale media per km nelle ore di punta del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	
3	9	3.1 - Miglioramento dell'accesso a servizi	3.1.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4)	Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo

		accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale (FSE 9.iv)		
		3.2 - L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom (FSE 9.ii)	3.2.1 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica e nell'occupazione anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento su popolazione target (ROM-senza dimora)
		3.3 - Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (FSE 9.vi)	3.3.1 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	Quota di persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno una attività di partecipazione sociale
		3.4 - L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità (FSE 9.i)	3.4.1 - Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale (RA 9.1)	Individui in condizioni di elevata fragilità e/o deprivazione materiale che utilizzano canali digitali per interfacciarsi con la pubblica amministrazione nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane
4		4.1 - Sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali (FESR 9.b)	4.1.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP)	Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo
			4.1.2 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica e nell'occupazione anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento su popolazione target (ROM-senza dimora)
			4.1.3 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	Quota di persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno una attività di partecipazione sociale

In merito a tale stato di avanzamento sono state formulate le seguenti considerazioni.

Le prime osservazioni attengono alla scelta degli indicatori alla luce degli orientamenti comunitari e nazionali. Per quanto attiene alle indicazioni contenute nei Regolamenti afferenti ai diversi Fondi, la problematica è limitata agli interventi finanziati dal FSE, in quanto, come ricordato, gli indicatori comuni del FESR sono unicamente di output.

Gli indicatori comuni di risultato contenuti nel Regolamento UE 1304/2013 sono prevalentemente orientati a misurare gli effetti in materia di politiche per la formazione, l'occupabilità e l'accesso al mercato del lavoro, dunque inerenti a Risultati Attesi non contemplati dal PON. Sembra tuttavia attualmente oggetto di negoziato la possibilità di utilizzare alcuni di tali indicatori comuni in relazione al Risultato Atteso 9.5. Ad eccezione di tale aspetto, dunque, gli indicatori di risultato del PON non presentano incoerenze – in quanto non significativamente attinenti – con le disposizioni di carattere regolamentare.

Per ciò che concerne gli orientamenti nazionali, invece, la maggior parte degli indicatori attualmente individuati sono stati assunti sulla base delle indicazioni fornite dal DPS-UVAL tramite la messa a disposizione del database sopra richiamato. Vi sono tuttavia alcuni elementi di disallineamento di seguito richiamati:

- l'indicatore "Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra" a livello nazionale viene riferito all'OT 4 nel suo complesso per ciò che concerne le emissioni del settore energetico e all'OT 7 per il trasporto stradale. Rispetto a quanto attualmente previsto dunque il PON declina diversamente l'indicatore nazionale andando a intercettare segmenti particolari dei settori oggetto di attenzione;
- non assume gli indicatori proposti per il Risultato Atteso 9.6, individuando un indicatore alternativo inerente all'incremento nelle attività di partecipazione sociale dei cittadini.

Tenendo presente i principali requisiti che gli indicatori di risultato devono possedere – in primo luogo il loro essere rispondenti alla politica tramite la considerazione dei più importanti cambiamenti che si intendono raggiungere, ma anche la necessità che siano limitati nel numero<sup>43</sup> – si sono formulate le seguenti ulteriori osservazioni.

Per la priorità di investimento "1.1 - Rafforzando le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health" è previsto l'unico indicatore "Percentuale di Comuni con servizi pienamente interattivi". Si ritiene che tale scelta interpreti in maniera pertinente il principale cambiamento atteso attraverso una focalizzazione sui benefici per i cittadini. I requisiti di chiarezza e robustezza del dato sono garantiti dalla fonte statistica ufficiale che opera una rilevazione periodica sull'ICT nella Pubblica Amministrazione locale.

---

<sup>43</sup> Cfr. Linee Guida sulla valutazione ex ante: "Per restringere il numero di indicatori di risultato, la DG REGIO raccomanda di istituire ove possibile un solo indicatore specifico di programma per ogni priorità di investimento e il relativo obiettivo specifico nei programmi FESR".

Il database offre attualmente dati di livello regionale, in ragione della struttura della rilevazione non dovrebbero sussistere problemi nella disaggregazione di livello provinciale e comunale ai fini della individuazione delle baseline. Il target è, per le Regioni più sviluppate e quelle in transizione, il dato riferito alla media delle città italiane con più di 60.000 abitanti (56,5%), per le Regioni meno sviluppate volto a chiudere il divario rispetto alla media nazionale (18,9%). Il target e la scelta di riferirsi al livello provinciale si ritiene interpretino correttamente la direzione del cambiamento assunta dal PON con riferimento al livello metropolitano.

Non ai fini dell'inserimento tra gli indicatori di risultato ma in un'ottica di più ampia comprensione dei risultati progressivamente conseguiti si ritengono particolarmente utili altre informazioni raccolte nell'ambito della stessa rilevazione ISTAT, in particolari si ritengono particolarmente significative in relazione agli obiettivi del PON quelle inerenti al riuso del software.

La priorità di investimento "2.1 - Sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa" prevede attualmente tre indicatori, di cui due sui consumi energetici sono desunti dal database DPS-UVAL mentre il terzo attiene alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. In ragione delle ipotesi formulate sulla distribuzione delle risorse tra le diverse tipologie di azione, anche alla luce degli esiti fin qui raggiunti nel percorso di progettazione, si ritiene che un'ulteriore riduzione nel numero degli indicatori non sia percorribile. Nell'attuale fase, in ragione della necessità di operare una disaggregazione del dato non sono fornite indicazioni in merito alle baseline e ai target, ad eccezione dell'indicatore sulla riduzione di emissioni. La metodologia di individuazione dei valori obiettivo delineata, che prende come riferimento gli obiettivi posti negli strumenti di programmazione quali i PAES, si ritiene tuttavia corretta e in linea con le indicazioni comunitarie, in quanto non limitata agli effetti delle azioni programmate ma allineata con gli obiettivi di policy più generali. Un contributo valutativo più significativo potrà essere sviluppato anche alla luce degli esiti definitivi della ricognizione intrapresa sul quadro programmatico delle singole città.

Anche la priorità di investimento "2.2 - Promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione" vede l'individuazione di tre indicatori.

In questo caso si ritiene che una semplificazione possa essere operata prevedendo l'utilizzo, oltre che dell'indicatore dedicato alla riduzione delle emissioni, del solo indicatore afferente ai passeggeri che fanno uso dei mezzi pubblici. Anche in virtù della scarsa significatività degli interventi di carattere infrastrutturale, si ritiene che l'indicatore relativo alla velocità media dei mezzi di trasporto pubblico possa risultare superfluo (anche in quanto in qualche modo assunto all'interno del precedente indicatore), presentando inoltre significativi problemi nella quantificazione del target

fortemente legato ai singoli contesti territoriali. Come per la precedente priorità si ritiene che il target, attualmente in fase di definizione, debba essere elaborato sulla base degli obiettivi di policy stabiliti all'interno dei Piani Urbani della Mobilità.

Una possibile opportunità risiede invece nel considerare un indicatore specifico di programma volto a rilevare l'incremento nell'uso di mezzi per la mobilità alternativa o lenta. Ciò anche in ragione della varietà di azioni previste e delle attuali ipotesi sull'allocazione delle risorse su queste tipologie di interventi.

Le priorità di investimento dell'Asse 3 e 4 "Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale" e "L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom" che prevedono ciascuna due obiettivi specifici uno a valere sul FSE e sul FESR vedono l'individuazione di indicatori di risultato coerenti con le indicazioni nazionali e comunitarie e dunque verificati sotto il profilo dei requisiti di chiarezza e robustezza. Per entrambi gli indicatori ("Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo" e "Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica e nell'occupazione anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento su popolazione target (ROM-senza dimora") sono in corso di finalizzazione le attività volte alla definitiva individuazione delle baseline e dei target connesse alle necessità di disaggregazione dei dati attualmente disponibili a livello regionale. Per entrambe le priorità è tuttavia qualitativamente descritta la direzione del cambiamento che, sia per ciò che concerne le azioni in contrasto all'emergenza abitativa, sia per le iniziative a favore delle comunità emarginate mira a incidere significativamente prendendo a riferimento la totalità dei soggetti investiti da tali problematiche nelle aree urbane in cui il Programma interviene. Anche in questo caso, dunque, in relazione alle considerazioni che vedono il PON quale principale strumento di sostegno alle policy in oggetto nelle città metropolitane, si ritiene sia stata correttamente interpretata la logica di individuazione dei target.

Con riferimento alla priorità di investimento "3.3 - Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo", come detto, il programmatore ha previsto l'indicatore "Quota di persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno una attività di partecipazione sociale" alternativo ai 3 indicatori inclusi nel database contenente gli orientamenti di livello nazionale. Pur ritenendo giustificata la scelta di non riferirsi a tali indicatori - riferibili a policy più specificatamente orientate alla promozione della legalità e al contrasto della microcriminalità - l'indicatore inserito non si ritiene il più adatto in quanto, tenendo conto anche della limitatezza delle risorse allocate e dell'ottica *place based* delle azioni previste, il PON potrà difficilmente incidere in modo significativo sulla sua crescita.

Come contributo valutativo si suggeriscono due opzioni da intendersi in senso alternativo o complementare:

- rimanendo nella logica della scelta operata si potrebbe considerare l'ipotesi di sostituirlo con "Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive. Percentuale di persone di 14 anni e più che vedono spesso elementi di degrado sociale ed ambientale nella zona in cui si vive sul totale delle persone di 14 anni e più", indicatore facente parte della rilevazione BES – Benessere Equo Sostenibile dell'ISTAT;
- adottando invece un approccio più coerente con la logica di intervento place based, ma con forse meno aderenza alle indicazioni comunitarie in materia di individuazione degli indicatori di risultato, potrebbe essere costruito un indice volto a misurare l'incremento nel numero di associazioni su una base territoriale più prossima al livello di intervento e utilizzando come fonte i registri regionali e provinciali delle realtà associative.

La priorità di investimento "3.4 - L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità", inizialmente prevista all'interno dell'Asse 1 vede individuato l'indicatore "individui in condizioni di elevata fragilità e/o deprivazione materiale che utilizzano canali digitali per interfacciarsi con la pubblica amministrazione", versioni precedenti del documento trovavano invece come riferimento l'indicazione di tipo nazionale relativa alle "persone a rischio di povertà o esclusione sociale". Si ritiene sicuramente appropriato il primo, ma non vi sono elementi sufficienti a esprimere un giudizio in merito agli aspetti di chiarezza e robustezza nella definizione dell'indicatore, né del relativo target.

Come considerazione conclusiva per l'Asse 4 si ritiene che, nonostante gli indicatori siano stati correttamente individuati alla luce delle indicazioni nazionali riguardanti i Risultati Attesi dell'OT 9, per gli obiettivi specifici finanziati dal FESR, perlomeno quelli in cui la componente infrastrutturale è più significativa, potrebbe essere opportuno affiancare agli indicatori attualmente previsti altri indici volti a comprendere tale dimensione. E' il caso ad esempio degli interventi volti ad affrontare il disagio abitativo in cui un possibile indicatore potrebbe riguardare il grado di copertura degli alloggi interessati dalle azioni del PON rispetto al complessivo patrimonio di edilizia residenziale pubblica delle città metropolitane.

#### *Gli indicatori di output e performance framework*

Nella tabella successiva si richiamano gli indicatori di *output* del PON Città Metropolitane trasmesso a luglio 2014 individuati alla luce dell'articolazione in Assi, Obiettivi Tematici, Obiettivi Specifici e Azioni così come individuate nell'Accordo di Partenariato.

**Tabella 19. Indicatori di output e performance framework**

<b>A p</b>	<b>O T</b>	<b>Obiettivo Specifico (Risultato Atteso)</b>	<b>Azioni (da Accordo di Partenariato)</b>	<b>Indicatori di output</b>
1	2	1.1.1 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia) (RA 2.2)	Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (joined-up services) e progettati con cittadini e imprese, soluzioni integrate per le smart cities and communities (non incluse nell'OT4). [I servizi valorizzeranno la logica del riuso e sostenendo l'adozione di applicazioni informatiche comuni fra più amministrazioni].	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi
2	4	2.1.1 - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (RA 4.1)	Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete)	Superficie oggetto di intervento (edifici e abitazioni) Punti illuminanti/luce
		2.2.1 - Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (RA 4.6)	Realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva e alla distribuzione ecocompatibile delle merci e relativi sistemi di trasporto Rinnovo del materiale rotabile Sistemi di trasporto intelligenti Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di charging hu	Superficie oggetto di intervento (nodi di interscambio) Unità beni acquistati (autobus, autoveicoli, biciclette) Estensione in lunghezza (direttrici viarie servite da ITS) Superficie oggetto di intervento (pedonalizzazioni) Estensione in lunghezza (piste ciclabili)

3	9	3.1.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4)	Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi , finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target [ad esempio residenzialità delle persone anziane con limitazioni dell'autonomia, l'inclusione per gli immigrati, la prima residenzialità di soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza] Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuelpoverty, morosità incolpevole)	Altre persone svantaggiate Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro
		3.2.1 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	(Strategia di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti) Azioni di supporto al risanamento e riqualificazione dei campi esistenti e azioni per l'accesso all'alloggio Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia.	Migranti, persone di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom) Homeless o persone colpite da esclusione abitativa N. di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici
		3.3.1 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	Attività di animazione sociale e partecipazione collettiva di ricostruzione della identità dei luoghi e delle comunità, connessi al recupero funzionale e al riuso di vecchi immobili, compresi i beni confiscati alle mafie	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative
		3.4.1 - Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale (RA 9.1)	Alfabetizzazione e inclusione digitale con particolare riferimento ai soggetti e cittadini svantaggiati	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative
4		4.1.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP)	Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente e di recupero di alloggi di proprietà dei Comuni e ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali. Interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi [quali, a titolo esemplificativo, cohousing, borgo assistito, altre tipologie di abitare assistito]	Abitazioni ripristinate in zone urbane Realizzazione di applicativi e sistemi informativi
		4.1.2 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti (RA 9.5)	(Strategia di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti) Risanamento e riqualificazione dei campi esistenti Finanziamento nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi infrastrutturali nell'ambito di progetti mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora [sportelli dedicati per la presa in carico, alloggio sociale temporaneo per adulti in difficoltà, docce e mense, alberghi diffusi per lavoratori stagionali nelle zone rurali] e per il potenziamento delle strutture abitative e socio sanitarie nell'ambito di progetti integrati di sostegno alle persone senza dimora nel percorso	Superficie oggetto di intervento (edifici e abitazioni)

Rapporto ambientale del PON Città metropolitane 2014/2020

			verso l'autonomia	
		4.1.3 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in zone urbane

La totalità degli indicatori di output è stata individuata sulla base delle indicazioni di livello nazionale, rispettose a loro volta degli orientamenti comunitari in materia di *common indicators*. In ragione del presidio centrale esercitato sui requisiti di pertinenza, chiarezza e robustezza degli indicatori così individuati non si ritiene dunque di formulare particolari considerazioni valutative su questi aspetti. Ciò nonostante, in ragione del particolare approccio del PON Metro ad alcune policy di intervento si rileva quanto segue:

- occorre prestare particolare attenzione nel precisare le modalità in cui l'indicatore "Realizzazione di applicativi e sistemi informativi" è definito. L'unità minima di quantificazione di tale indicatore dovrebbe tenere infatti conto della valenza che, nel paradigma della smart city, è attribuita all'utilizzo della tecnologia in relazione al rapporto tra cittadini e PA, all'integrazione tra i sistemi e l'utilizzo degli open data, ecc. In quest'ottica occorrerebbe dunque uno sforzo di precisazione, tenendo comunque presente la diversità delle azioni che possono essere finanziate, riguardante alcuni requisiti minimi per i quali un prodotto può essere considerato adeguato ad alimentare l'indicatore di output (l'unità elementare di operazione). Nella stessa direzione potrebbe essere utile – anche senza che tale indicatore rientri ufficialmente nel Programma – monitorare la quota di sistemi che afferisce ad attività di riuso o che è sviluppata come ricaduta di attività di ricerca precedentemente finanziate;
- lo stesso tipo di indicatore, con le opportune precisazioni, potrebbe forse integrare l'indicatore di output attualmente previsto in relazione ai realizzazione dei sistemi di infomobilità. Attualmente infatti a tali interventi corrisponde l'indicatore "estensione in lunghezza" che, se coglie bene azioni volte a strutturare dal punto di vista tecnologico sistemi di mobilità "lineari" quali metropolitane, tramvie o anche i percorsi degli altri mezzi di trasporto pubblico o privato, risulta invece difficilmente applicabile a interventi più specificatamente orientati, ad esempio, a fornire un servizio al *city user* basato sull'integrazione delle diverse informazioni o servizi più evoluti di quelli esistenti. Potrebbe essere inoltre presa in considerazione l'opportunità di prevedere un indicatore di estensione territoriale volto a misurare l'allargamento o lo sviluppo di servizi di infomobilità verso l'intero territorio metropolitano;
- sempre con riferimento alle azioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile, se giustificata da un previsione di allocazione finanziaria significativa, potrebbe essere considerata l'ipotesi di inserire un indicatore volto a misurare l'estensione di nuove piste ciclabili<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Nell'ultima versione del PO tale indicatore è stato effettivamente incluso.

A fronte di tali considerazioni generali si procede nel seguito a una più puntuale disamina sugli aspetti riguardanti la quantificazione dei target degli indicatori di output al 2023 e con riferimento alla determinazione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione e ai corrispettivi target intermedi al 2018.

In termini complessivi si ritiene che nello svolgere tali attività il programmatore abbia assunto una metodologia tale da considerare tutti gli aspetti necessari a una stima realistica dei target, attraverso:

- una ipotesi di allocazione delle risorse sulle diverse tipologie di azione suffragata dalle proposte emerse in sede di co-progettazione;
- un sistematico riferimento a costi standard individuati sulla base di fonti statistiche o alla luce di esperienze pregresse;
- l'individuazione di tempi medi di realizzazione alla luce di benchmark esistenti;
- la formulazione di considerazioni sull'emergere di possibili criticità nella fase implementativa.

Per l'Asse 1 l'indicatore "Realizzazione di applicativi e sistemi informativi" trova una dettagliata descrizione delle modalità attraverso cui si è operata la quantificazione del target, basata su solide fonti informative. E' stata inoltre opportunamente considerata la presenza all'interno delle azioni previste di differenti tipologie di realizzazioni. Anche l'individuazione del target intermedio – che supera ampiamente il 50 % dell'allocazione finanziaria dell'Asse – trova una giusta considerazione su un tempo mediamente veloce di realizzazione di questo tipo di interventi, prevedendo però un margine di rischio relativo a contesti in cui l'implementazione delle azioni debba essere preceduta da una fase di diagnosi e progettazione più lunga.

Con riferimento all'Asse 2 la stima del target al 2023 inerente la superficie di intervento degli interventi di ristrutturazione energetica è stata formulata, per l'individuazione dei costi standard, attraverso l'utilizzo del modello CO2MPARE sviluppato dall'ENEA per la stima degli effetti dei Programmi Operativi sulle emissioni di gas a effetto serra, mentre per quanto concerne i Punti illuminanti/luce la definizione del target finale al 2023 e del target intermedio al 2018 è stata effettuata attraverso l'individuazione di un costo standard corrispondente all'implementazione delle soluzioni tecnologiche più performanti.

Anche per i target relativi alle azioni per la mobilità sostenibile nel Programma si trova un riscontro sulle fonti utilizzate che, per le azioni di carattere infrastrutturale fanno riferimento alla valutazione di interventi analoghi e per l'acquisto di mezzi individuano un costo medio relativo alle soluzioni più performanti dal punto di vista del contenimento delle emissioni. Per gli interventi di carattere infrastrutturale, pur considerando che la complessità realizzativa di tutte le opere previste è piuttosto bassa, è stata presa in opportuna considerazione la possibilità che su una quota delle azioni

ammesse possano intervenire criticità e un conseguente dilatamento nella tempistica dei lavori. Anche per questo Asse è verificata una copertura superiore al 50% delle allocazioni per il *performance framework*.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, nella quantificazione dei target per gli indicatori di output dell'Asse 3 e 4 si ritiene siano stati applicati i medesimi criteri improntati al rigore metodologico utilizzati per gli altri Assi. Anche con riferimento ad azioni più innovative non mancano i riferimenti alle fonti sulla base del quali è stato individuato un costo standard per l'individuazione dei target. E' il caso ad esempio della realizzazione di servizi per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, servizi per l'inclusione dei senza dimora e delle azioni per l'alfabetizzazione digitale in cui i parametri individuati fanno riferimento a esperienze pregresse alcuni delle quali finanziate a valere sulla programmazione FSE 2007-2013. L'individuazione dei target relativi agli interventi infrastrutturali a contrasto dell'emergenza abitativa ha previsto nuovamente il ricorso al modello CO2MPARE e per altri interventi sono state adottate le medesime cautele in merito alla stima dei tempi di realizzazione dei lavori. I vincoli finanziari relativi al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione sono rispettati anche per l'Asse 3 e 4.

### **4.3 L'aggiornamento del sistema di indicatori**

#### *Alcune considerazioni generali*

Come anticipato, a fronte del livello di elaborazione del sistema di indicatori del PON conseguito in occasione della trasmissione del Programma alla Commissione nel luglio 2014, l'attuale versione del PO durante la fase di negoziazione ha subito significative evoluzioni. Esse sono ovviamente da porsi in relazione, in termini generali, con l'allineamento alla mutata articolazione all'interno degli Assi del Programma in Obiettivi specifici e Azioni.

Si ritiene, tuttavia, che la portata delle modifiche apportate sia da apprezzare e valutare nella sua dimensione qualitativa, conseguente al generale processo di rafforzamento delle analisi a sostegno della strategia, nella sua più puntuale definizione e esplicitazione – anche con riferimento alla dimensione più propriamente territoriale – e in una più approfondita assunzione delle specificità del Programma anche in merito al tema specifico degli indicatori. Lo sforzo operato in tal senso dal programmatore è sostenuto, inoltre, dalla presenza di alcuni documenti elaborati in affiancamento al PO costituiti dal già citato documento di “Diagnostica sintetica e prime ipotesi per le Città metropolitane” e dalla Nota metodologica “Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione”.

Al primo documento, in particolare, è allegata un'ulteriore appendice statistica che, per ciascuno dei diversi Risultati Attesi su cui il Programma interviene, fornisce una serie di indicatori volti a delineare il quadro di contesto a livello di singola città metropolitana. Tali dati offrono, in alcuni casi, una dimensione informativa più ampia rispetto a quella

strettamente necessaria a individuare le *baseline* degli indicatori di risultato che, si ricorda, nel Programma sono rappresentati a livello di aggregazione di tipologie di regioni (RS, RT, RMS).

La Nota metodologica, invece, illustra in modo dettagliato e approfondito le scelte che hanno guidato la selezione e il popolamento degli Indicatori di risultato (IR) e di output (IO) e l'impostazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (Performance Framework). Ciò attraverso un'articolazione in tre sezioni volte rispettivamente a:

- offrire una rappresentazione unitaria, e dunque più facilmente decifrabile anche se non contiene informazioni aggiuntive rispetto al PO, delle scelte operate in materia di indicatori di risultato e di output per ogni Asse Prioritario e Obiettivo Specifico;
- illustrare il quadro logico di collegamento tra Obiettivi Specifici, Azioni, Indicatori di Risultato e di Output, con una breve descrizione delle fonti statistiche e della metodologia di calcolo utilizzate per la definizione delle baseline e per la quantificazione dei target;
- esporre la metodologia adottata per il calcolo del Performance Framework, fornendo a livello di Asse Prioritario elementi informativi aggiuntivi in merito alle scelte operate in materia di indicatori di output pertinenti e degli indicatori finanziari.

A prescindere dalle considerazioni successive in merito alle scelte operate nell'elaborazione delle modifiche al sistema di indicatori, dunque, una prima valutazione in senso positivo è formulata con riferimento allo sforzo metodologico e informativo espresso dal programmatore anche in risposta a un'esplicita richiesta mossa dalla Commissione durante la fase negoziale. Ciò a fronte di una condizione peculiare, rispetto a tutti gli altri Programmi Operativi, rappresentata dalla strategia multilivello del PON Città Metropolitane. Condizione che non riguarda solamente la proposizione di una strategia di carattere nazionale declinata nei singoli contesti territoriali, ma anche e soprattutto – con specifico riferimento al tema indicatori – a una disponibilità di informazioni statistiche che, spesso, non sono direttamente riconducibili alla dimensione territoriale di interesse.

La valutazione complessivamente positiva, inoltre, deriva dal riconoscimento che lo sforzo espresso in fase di programmazione si traduce in un esplicito impegno di miglioramento connesso alla fase di implementazione del Programma, partecipando alla sfida posta al sistema statistico nazionale, *“cui il Programma intende contribuire in stretta sinergia con le azioni di sistema che saranno attivate in questo ambito della misurazione statistica attraverso il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”*. In questo senso, il PON, anche sotto il profilo dell'adeguamento degli strumenti statistici, persegue pienamente quell'obiettivo di accompagnamento della riforma amministrativa che coinvolge le Città Metropolitane, interpretando tale attività al di fuori della mera

finalità di adempimento a quanto richiesto per l'approvazione e successiva attuazione del Programma.

Sempre in termini generali, ma con più diretto riferimento alle scelte metodologiche e alle modalità operative di individuazione e quantificazione degli indicatori, si esprime una positiva valutazione sul livello di approfondimento raggiunto in merito a una più chiara esplicitazione degli aspetti riguardanti l'intensità del contributo diretto o meno del Programma al conseguimento del target di risultato e la specificazione di tale aspetto in relazione alle diverse categorie di Regioni.

### *Il nuovo set di indicatori*

Nelle pagine successive si procede alla disamina del nuovo sistema di indicatori, secondo l'articolazione per Assi e Obiettivi Specifici, individuando gli elementi di significativa evoluzione anche alla luce delle valutazioni formulate nella Bozza del Rapporto di Valutazione ex ante.

#### **Obiettivo specifico 1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili [RA 2.2] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR01	Numero di Comuni della Città metropolitana con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni della Città metropolitana	%	RS	20,6	2013	70,00	Istat, Rilevazione sulle ICT nella PA locale
			RT	23,6		70,00	
			RMS	15,5		70,00	
IR02	Percentuale di persone di 14 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per relazionarsi per uso privato con la PA o con i gestori di servizi pubblici	%	RS	35,9	2013	50,00	Istat, Indagine Cittadini e nuove tecnologie
			RT	36,9		50,00	
			RMS	29,1		50,00	

La definizione dell'Asse e del relativo Obiettivo Specifico non ha subito significativi mutamenti se non nella direzione di una migliore esplicitazione. In merito all'IR01, già presente, valgono dunque le considerazioni svolte in precedenza. Occorre sottolineare l'ulteriore sforzo inerente la precisazione della base territoriale di riferimento. Come anche avanzato dalla valutazione ex ante - anche se con accezione diversa - è stato

introdotto un nuovo indicatore (IR02 - Percentuale di persone di 14 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per relazionarsi per uso privato con la PA o con i gestori di servizi pubblici) volto comunque a qualificare il risultato che si intende conseguire andando a completare il set dell'Obiettivo con informazioni orientate a intercettare anche il lato della domanda di servizi e non solo dell'offerta. L'individuazione dei target si pone in linea con gli obiettivi nazionali e europei in materia di Agenda Digitale.

**Obiettivo specifico 1.1. - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili [RA 2.2] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
1.1.1 Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city	IO01	Numero di comuni associati a sistemi informativi integrati	n.	RMS	261
				RT	33
				RS	384

Anche per gli indicatori di output il sistema è stato modificato con l'introduzione di un nuovo indicatore (IO02 - Numero di comuni associati a sistemi informativi integrati) che amplia il portato informativo inizialmente previsto. Ciò anche in relazione a una più chiara esplicitazione del quadro logico dal punto di vista della sua evoluzione temporale durante l'arco di vita del Programma con l'individuazione di due fasi successive in cui la seconda coglie con più efficacia la dimensione metropolitana. Sono state inoltre accolte le osservazioni formulate in merito alla necessità di una migliore specificazione sulla natura dei sistemi informativi con un puntuale e dettagliato riferimento alle diverse aree tematiche di intervento. Nella nota metodologica è contenuto un riferimento all'utilizzo di costi standard per l'identificazione del target congruente con la logica di intervento e con gli obiettivi determinati dagli indicatori di risultato.

**Asse 1 - Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**

Tipo di indicatore	ID	Indicatore o fase di attuazione principale	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Target intermedio per il 2018			Target finale (2023)		
						U	D	T	U	D	T
Indicatore di output	IO01	Numero di comuni associati a sistemi informativi integrati	n.	FESR	RS			56			384
					RT			5			33
					RMS			38			261
Indicatore finanziario	IF01	Spesa certificata	€		RS			9.692.002			55.657.726
					RT			1.365.914			7.951.104
					RMS			15.264.161			88.374.000

Il Performance Framework relativo all'Asse 1 non presenta problemi dal punto di vista della copertura finanziaria che si estende a coprire la totalità della dotazione dell'Asse. Nell'individuazione del target intermedio si ritiene sia stato debitamente considerato il peso della fase istruttoria particolarmente rilevante in ragione del partenariato coinvolto.

**Obiettivo specifico 2.1. - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili [RA 4.1] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR03	Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per kmq di superficie dei centri abitati misurata nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	GWh	RS	31,10	2012	24,88	Terna-Istat
			RT	29,09		23,28	
			RMS	31,22		24,97	
IR04	Consumi di energia elettrica della PA per Unità di lavoro della PA (media annua in migliaia) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	GWh	RS	4,15	2012	3,32	Terna-Istat
			RT	3,97		3,18	
			RMS	3,16		2,53	
IR05	Emissioni di gas a effetto serra del settore Combustione non industriale - riscaldamento (SNAP 02) per i settori commerciale/istituzionale e residenziale nei comuni capoluogo delle Città metropolitane	Teq. CO2/1000	RS	9.457,94	2012	7.755,51	ISPRA
			RT	73,92		60,62	
			RMS	1.094,20		897,24	

Al di là di un diverso ordinamento, il set di indicatori di risultato dell'Obiettivo Specifico è rimasto immutato anche in relazione alla impossibilità, già rilevata anche in seno all'attività di valutazione, di operare ulteriori semplificazioni. Vi sono tuttavia significative evoluzioni costituite dall'attività di quantificazione di tutte le baseline e dei target al 2023. Dalla nota metodologica è stato possibile constatare un approccio metodologico coerente nell'individuazione di tali valori a partire dai riferimenti agli obiettivi di policy stabiliti a livello comunitario, dal riferimento alle fonti statistiche e all'utilizzo di riferimenti standard per la quantificazione dei target. Occorre inoltre sottolineare, come anticipato in termini generali, il dettaglio delle considerazioni fornite in merito al contributo diretto del programma al conseguimento dei target in relazione all'intensità dei finanziamenti previsti per le diverse azioni. Ciò anche con riferimento a una distinzione delle scelte strategiche riguardanti le città ricadenti nelle diverse

categorie di Regioni. Occorre infine rilevare come il testo del PO sia stato integrato con informazioni inerenti la situazione di base dei singoli contesti territoriali.

**Obiettivo specifico 2.1. - Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili [RA 4.1] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
2.1.1 Illuminazione pubblica sostenibile	IO02	Punti illuminanti/luce	n.	RS	19.192
				RT	6.667
				RMS	66.656
2.1.2 Risparmio energetico negli edifici pubblici	IO03	Superficie oggetto dell'intervento (edifici e abitazioni)	mq	RS	20.301
				RT <sup>45</sup>	0
				RMS	17.091

Per quanto concerne gli indicatori di output non vi sono significative evoluzioni, se non una più puntuale e dettagliata esplicitazione delle modalità di quantificazione utilizzate, e valgono dunque le considerazioni formulate in precedenza.

**Obiettivo specifico 2.2. - Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane [RA 4.6] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR06	Passeggeri trasportati dal TPL nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane per abitante	n.	RMS	94	2012	99	Istat
IR07	Persone di 15 anni e più occupate che escono di casa per andare al lavoro in bicicletta sul totale delle persone occupate	%	RS	4,05	2012	10,00	Istat
			RT	0,75		5,00	

<sup>45</sup> L'azione collegata all'IO non interviene nella categoria di regione indicata.

IR08	Emissioni di gas a effetto serra del settore Trasporti stradali (SNAP 07) al netto delle emissioni dei veicoli merci (HVD) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	Teq. CO2/1000	RS	8.820,53	2012	7.232,83	ISPRA
			RT	169,05		138,62	
			RMS	2.721,91		2.231,97	
IR09	Velocità commerciale media per km nelle ore di punta del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane <sup>46</sup>	Km/h	RS	n.d.	2015	n.d.	Istat
			RT	n.d.		n.d.	
			RMS	n.d.		n.d.	
IR10	Concentrazione di PM 10 nell'aria nei comuni capoluogo delle Città metropolitane	gg	RS	73,9	2012	59,1	
			RT	78		62,4	
			RMS	33,4		26,7	

L'Obiettivo specifico 2.2 vede l'inserimento, come suggerito nel percorso di valutazione, di un ulteriore quarto indicatore di risultato (IR07 - Persone di 15 anni e più occupate che escono di casa per andare al lavoro in bicicletta sul totale delle persone occupate) volto a intercettare l'ambito di intervento dedicato alla promozione della "mobilità lenta". Permane invece, a differenza di quanto suggerito, l'indicatore inerente la velocità commerciale media del TPL su gomma. Scelta che tuttavia si ritiene coerente in relazione alla più dettagliata specificazione della strategia che vede introdurre una più esplicita distinzione nell'intensità di intervento delle diverse azioni previste con riferimento agli aggregati di Regioni. L'indicatore non registra ancora una quantificazione della baseline e dei target, ma vi è tuttavia un impegno di provvedere entro il 2015 in virtù dell'inserimento di tale indicatore nell'ambito dell'attività di rilevazione dell'ISTAT, superando così le perplessità sollevate nelle valutazioni precedenti in merito alla possibilità di una sua effettiva quantificazione. Valgono anche per questo obiettivo specifico le osservazioni generali inerenti le considerazioni fornite in merito al contributo diretto del Programma, la suddivisione tra categorie di regioni e la fornitura di dati di contesto per le singole realtà territoriali. Si valuta inoltre in modo positivo, a conferma di uno sforzo di integrazione con le attività di monitoraggio ambientale, l'inserimento dell'indicatore *IR10 - Concentrazione di PM 10 nell'aria nei comuni capoluogo di provincia*.

<sup>46</sup> L'indicatore, previsto dall'Accordo di Partenariato, è rilevato dall'ISTAT a partire dall'anno 2014 e sarà disponibile nel corso dell'anno 2015.

**Obiettivo specifico 2.2. – Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane [RA 4.6] – Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
2.2.1 Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti	IO04	Estensione in lunghezza (direttrici viarie servite da ITS)	km	RS	90,50
				RT <sup>47</sup>	0
				RMS	113,12
2.2.2 Rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL	IO05	Unità beni acquistati (autobus)	n.	RMS	319
2.2.3 Mobilità lenta	IO06	Estensione in lunghezza (piste ciclabili)	km	RS	81
				RT	35
				RMS	32
2.2.4 Corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale	IO07	Superficie oggetto dell'intervento (nodi di interscambio)	mq	RS	40.000,00
	IO08	Estensione in lunghezza (corsie preferenziali protette)	Km.	RMS	150

Sebbene non in termini sostanziali, ma piuttosto nella direzione di rafforzamento e specificazione della strategia già più volte sottolineata, l'articolazione delle azioni dell'Obiettivo Specifico 2.2 ha subito alcune evoluzioni. A ciò sono corrisposte altrettante evoluzioni al set di indicatori di output che, sebbene di poco mutato, presenta una più solida definizione degli indicatori e delle relative modalità di quantificazione. Come già anticipato nella Bozza di Rapporto e come ivi suggerito, è stato inserito l'indicatore riguardante la realizzazione delle piste ciclabili. Inoltre vi è una più chiara definizione dei due indicatori afferenti all'Azione 2.2.4 con l'introduzione dell'indicatore riguardante l'estensione delle corsie preferenziali protette. A fronte delle osservazioni espresse in merito all'indicatore riguardante l'azione in materia di ITS, inoltre, dalla nota metodologica è possibile dedurre come sia stata affrontata – anche attraverso un confronto tra le diverse città – la criticità inerente la riduzione del complesso degli interventi informativi a una misura espressa con la lunghezza delle direttrici servite da tali sistemi. Per tutti gli indicatori vi è inoltre un puntuale riferimento ai costi standard utilizzati per la quantificazione dei target.

<sup>47</sup> L'azione collegata all'IO non interviene nella categoria di regione indicata.

**Asse 2 - Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**

Tipo di indicatore	ID	Indicatore o fase di attuazione principale	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Target intermedio per il 2018			Target finale (2023)		
						U	D	T	U	D	T
Indicatore di output	IO02	Punti illuminanti/luce	n.	FESR	RS			8.210			19.192
	IO02	Punti illuminanti/luce	n.		RMS			28.514			66.656
	IO05	Unità beni acquistati (autobus)	n.		RMS			130			319
Fase di attuazione principale	FA01	Numero di operazioni avviate	n.		RS			9			14
	FA01	Numero di operazioni avviate	n.		RT			4			6
	FA02	Numero di operazioni avviate	n.		RS			4			6
Indicatore finanziario	IF02	Spesa certificata	€		RS			16.710.348			95.961.600
	IF02	Spesa certificata	€		RT			2.691.457			15.667.200
	IF02	Spesa certificata	€		RMS			35.694.653			206.659.200

Per quanto riguarda il Performance Framework dell'Asse 2 risultano verificate le condizioni inerenti alla copertura sulla dotazione finanziaria. Si ritiene che la valutazione prudentiale - rispetto alle precedenti formulazioni - di introdurre alcuni indicatori di fase di attuazione principale in luogo di indicatori di output, sia giustificata dalla natura delle azioni a cui tali indicatori si riferiscono.

**Obiettivo specifico 3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [R.A 9.4] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR11	Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento [Altre persone svantaggiate (C.I. 17)]	%	RS	80,0	2014	85,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	80,0		85,0	
			RMS	80,0		85,0	
IR12	Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento [Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (C.I. 12)]	%	RS	80,0	2014	85,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	80,0		85,0	
			RMS	80,0		85,0	
IR13	Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell'intervento il percorso di ricerca di un'occupazione e/o acquisizione di una qualifica [Altre persone svantaggiate (C.I. 17)]	%	RS	0	2014	33,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	0		33,0	
			RMS	0		33,0	
IR14	Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell'intervento il percorso di ricerca di un'occupazione e/o acquisizione di una qualifica [Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (C.I. 12)]	%	RS	0	2014	33,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	0		33,0	
			RMS	0		33,0	

**Obiettivo specifico 3.2. – Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti [RA 9.5 dell'AP] – Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR15	Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento [Migranti, persone di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom) (C.I 15)]	%	RS	80,0	2014	85,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	80,0		85,0	
			RMS	80,0		85,0	
IR16	Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento [Homeless o persone colpite da esclusione abitativa (C.I.18)]	%	RS	80,0	2014	85,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	80,0		85,0	
			RMS	80,0		85,0	
IR17	Percentuale di partecipanti che hanno concluso positivamente entro 1 anno dalla conclusione dell'intervento il percorso di ricerca di un'occupazione e/o acquisizione di una qualifica [Migranti, persone di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom) (C.I 15)]	%	RS	0	2014	33,0	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	0		33,0	
			RMS	0		33,0	

Gli Assi 3 e 4 del Programma sono quelli che in fase negoziale hanno subito le più significative evoluzioni. In ragione dell'innovatività delle azioni promosse gli indicatori afferenti agli Obiettivi Specifici di tali Assi sono parte significativa di quell'ampio sforzo che dovrà essere profuso durante tutta l'attuazione del Programma per migliorare la capacità di comprensione dei fenomeni di disagio su cui si interviene e di misurazione del contributo del PON al superamento di tali fenomeni. Si ritiene, tuttavia, che rispetto alla precedente versione del Programma si possano registrare alcune positive evoluzioni. Per quanto riguarda gli Obiettivi 3.1 e 3.2, in particolare, il programmatore ha introdotto un indicatore alternativo che, pur in un quadro che necessita sicuramente di ulteriori analisi, compie un passaggio di ulteriore specificazione rispetto alla più generica individuazione della presa in carico all'interno di percorsi di diversa natura contenuta nel PON trasmesso a luglio 2014. Tale indicatore introduce infatti un

elemento di precisazione rispetto alla partecipazione con successo a tali percorsi, ovvero l'avvenuta qualificazione/occupazione a un anno dalla conclusione dell'intervento. La baseline non è disponibile in ragione dell'innovatività delle misure, mentre il target è assunto dalla nota diffusa in proposito dalla CE. Accanto a tale indicatore vi è poi un secondo - declinato anch'esso per le diverse categorie di destinatari - che, con la medesima attenzione nell'individuazione di un effettivo risultato, attiene alla partecipazione ai percorsi di accompagnamento abitativo. Per quanto concerne l'individuazione della baseline e del target vi è un riferimento a esperienze analoghe. Data la diversità delle tipologie di destinatari è ragionevole supporre che tale valore obiettivo possa essere ulteriormente differenziato, tuttavia, in ragione dell'innovatività delle azioni e dell'impegno previsto in materia di ulteriori sforzi conoscitivi da esprimere nella fase attuativa, si ritiene che in fase programmatica tale target possa essere considerato ragionevole.

**Obiettivo specifico 3.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [R.A 9.4] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
3.1.1 Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa	CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici (C.I. 22)	n.	RS	4
				RT	1
				RMS	6
	CO17	Altre persone svantaggiate (C.I. 17)	n.	RS	1.914
				RT	271
				RMS	3.671
	CO12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (C.I. 12)	n.	RS	1.276
				RT	181
				RMS	2.447

**Obiettivo specifico 3.2. - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti [RA 9.5 dell'AP] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
3.2.1 Percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate	CO15	Migranti, persone di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom) (C.I. 15)	n.	RS	167
				RT	67
				RMS	251
3.2.2 Servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati (stranieri in emergenza abitativa estrema)	CO18	Homeless o persone colpite da esclusione abitativa (C.I.18)	n.	RS	681
				RT	41
				RMS	1.090

Per quanto riguarda gli indicatori di output afferenti ai due Obiettivi Specifici 3.1 e 3.1 dalla nota metodologica è possibile risalire a un percorso di quantificazione dei target che appare coerente con l'intensità dell'intervento previsto dal Programma, con gli elementi di integrazioni con le azioni finanziate a valere sul FESR nell'Asse 4 e con costi standard desunti dalla realizzazione di iniziative analoghe.

**Obiettivo specifico 3.3. – Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità [RA 9.6]– Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR18	Numero di attività progettuali e/o network che ad un anno dalla conclusione delle attività di accompagnamento hanno assunto una conformazione stabile e durevole	n.	RS	n.d.	n.d.	n.d.	Rilevazione ad hoc da realizzare nell'ambito del Programma
			RT	n.d.		n.d.	
			RMS	n.d.		n.d.	

Per quanto riguarda l'Obiettivo Specifico 3.3 è stata pienamente accolta l'osservazione formulata in sede di Bozza di Rapporto di Valutazione ex ante tesa a intercettare la logica di intervento *place based* attraverso un indicatore più direttamente volto a misurare *“l'efficacia degli interventi attraverso la verifica del numero di attività progettuali e/o network che ad un anno dalla conclusione delle attività di accompagnamento hanno assunto una conformazione stabile e durevole, ovvero i progetti di innovazione [...] che sono riusciti ad adottare una organizzazione strutturata e risultano pertanto in grado di sostenersi nel tempo.”*. Anche in questo caso si è opportunamente introdotto un elemento di qualificazione del risultato rappresentato dal raggiungimento di una condizione di stabilità organizzativa e operativa dell'iniziativa finanziata. L'indicatore è compreso nel novero di quelli su cui è necessario intensificare gli sforzi conoscitivi durante la fase attuativa.

**Obiettivo specifico 3.3. – Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità [RA 9.6]– Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
3.3.1 Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate	CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative (C.I.20)	n.	RS	221
				RT	15
				RMS	408

Il relativo indicatore di output propone, sulla base di un'ipotesi dell'entità dei micro-contributi da destinare ai progetti di innovazione sociale una coerente identificazione dei target.

**Asse 3 - Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**

Tipo di indicatore	ID	Indicatore o fase di attuazione principale	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Target intermedio per il 2018			Target finale (2023)		
						U	D	T	U	D	T
Indicatore di output	CO17	Altre persone svantaggiate (C.I. 17)	n.	FSE	RS			307			1.914
			n.		RT			43			271
			n.		RMS			589			3.671
	CO12	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (C.I. 12)	n.		RS			218			1.276
			n.		RT			13			181
			n.		RMS			350			2.447
Indicatore finanziario	IF03	Spesa certificata	€	RS			5.000.000			73.204.992	
			€	RT			807.785			8.871.552	
			€	RMS			19.665.137			135.117.048	

Anche per il Performance Framework dell'Asse 3 risultano verificate le condizioni inerenti alla copertura sulla dotazione finanziaria e la coerenza degli indicatori finanziari. Nell'individuazione dei target intermedi appaiono opportunamente verificati gli elementi di rischio in relazione alle differenti tipologie di destinatari considerate.

**Obiettivo specifico 4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [RA 9.4] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR19	Percentuale di individui in condizioni di disagio abitativo sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	%	RS	8,87	2011	7,99	Istat, Indagine EU-SILC
			RT	3,75		3,37	
			RMS	12,15		10,93	

**Obiettivo specifico 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] - Indicatori di Risultato**

Indicatori di risultato							
ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati
IR20	Istituzioni non profit che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane	UL per mille abitanti	RS	0,64		0,74	ISTAT - Censimento non profit [aggiornabile nei periodi intercensuari sulla base di altre fonti]
			RT	1,21		1,33	
			RMS	0,46		0,60	

L'indicatore di risultato per l'Obiettivo Specifico 4.1 era già stato individuato nella precedente versione del Programma. Le evoluzioni riguardanti la quantificazione della baseline e dei valori obiettivo appaiono coerenti con gli elementi di analisi forniti (anche a livello di singoli contesti territoriali) e tengono conto del complesso delle risorse mobilitate dall'Accordo di Partenariato e a valere sulle più recenti iniziative di carattere nazionale.

Con riguardo all'Obiettivo 4.2, si valuta positivamente la scelta di ricorrere all'indicatore volto alla misurazione delle realtà operanti sui territori che si pone in linea con le indicazioni formulate in sede di Bozza di Rapporto di Valutazione ex ante.

**Obiettivo specifico 4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [RA 9.4] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
4.1.1 Realizzazione e recupero di alloggi	CO40	Abitazioni ripristinate in zone urbane (C.I. 40)	n.	RS	610
				RT	98
				RMS	1.547

**Obiettivo specifico 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] - Indicatori di Output**

Azioni	Indicatori di output				
	ID	Definizione	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore obiettivo (2023)
4.2.1 Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale	IO10	Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in zone urbane (C.I.39)	mq	RS	12.785
				RT	913
				RMS	21.918

Alla luce di quanto illustrato nel Programma e all'interno della nota metodologica la quantificazione degli indicatori di output dei due Obiettivi, già previsti precedentemente, appare coerente con la strategia delineata e tiene conto delle opportune relazioni con gli interventi finanziati a valere sull'Asse 3.

**Asse 4 - Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**

Tipo di indicatore	ID	Indicatore o fase di attuazione principale	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Target intermedio per il 2018			Target finale (2023)		
						U	D	T	U	D	T
Fase di attuazione principale	FA03	Numero di operazioni avviate	n.	FESR	RS			8			14
			n.		RT			1			2
			n.		RMS			22			36
Indicatore finanziario	IF04	Spesa certificata	€		RS			8.593.894			49.351.682
			€		RT			1.147.234			6.678.144
			€		RMS			19.642.283			113.721.752

Come per alcuni indicatori dell'Asse 2, anche il Performance Framework dell'Asse 4 - per il quale sono verificate le condizioni di copertura finanziaria - vede, rispetto alle

precedenti versioni del PO, l'introduzione di indicatori di fase di attuazione principale in luogo di indicatori di output, scelta giustificata dalla natura delle azioni previste.

### *Gli indicatori di monitoraggio ambientale*

La progettazione del sistema di monitoraggio ambientale è stata avviata a partire dagli Indicatori individuati dal PON METRO, con un approccio orientato a massimizzare l'integrazione tra il monitoraggio VAS e quello di Programma.

Si è scelto dunque, in accordo con l'Autorità di Gestione, di procedere a un **sistema di monitoraggio integrativo, ambientale** che tenga sotto controllo la qualità delle trasformazioni prodotte, oltre che la loro entità. Gli indicatori che sono stati definiti dovranno consentire di stimare i potenziali effetti ambientali prima della effettiva realizzazione degli interventi, al fine di intercettare eventuali ricadute negative e introdurre per tempo eventuali azioni correttive. In questo modo, alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di policy (posti dal programma e da questo monitorati) si integra la verifica del contributo del Programma al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità espressi nella VAS ed attribuibili ai diversi ambiti urbani e metropolitani. In altre parole, un monitoraggio degli effetti territoriali del PON METRO sulle aree metropolitane viene affiancato a un monitoraggio delle policy attivate. Essendo queste ultime in parte dedicate a temi legati alla sostenibilità urbana (energia, mobilità sostenibile, disagio abitativo), molti degli indicatori di programma sono funzionali anche al monitoraggio dei suoi effetti territoriali. Per tale ragione, diversi indicatori di programma sono stati utilizzati all'interno del sistema di monitoraggio degli obiettivi di sostenibilità proposto nella VAS. Ulteriori indicatori sono stati formulati in particolare per tenere sotto controllo gli effetti sui temi ambientali non coperti da specifiche policy di Programma (biodiversità, suolo, radiazioni, rumore, rifiuti, ecc).

L'insieme degli indicatori ambientali di output e di risultato è contenuto nel Rapporto Ambientale ed espresso rispetto a ciascun obiettivo specifico, in analogia alla struttura degli indicatori dell'Accordo di Partenariato e ripresa dal Programma.

La selezione degli indicatori ambientali è stata operata in base all'effettiva possibilità di popolamento da parte delle Autorità Urbane, che il Programma individua come organismi intermedi e a cui affida precise responsabilità in questo senso. Per rendere efficace il monitoraggio dovranno essere dedicate le opportune risorse umane, tecniche e finanziarie, sia per il popolamento degli indicatori, che per la loro interpretazione.

In particolare, alcuni degli indicatori proposti sono in questa fase individuati in termini generici e devono essere analizzati in fase di attuazione con il contributo diretto delle Autorità Urbane per poter essere popolabili ed effettivamente calibrati in funzione di specificità locali. I cosiddetti *indicatori aggiuntivi* sono infatti finalizzati a fornire ulteriori indicazioni in merito ad effetti ambientali indiretti o non misurabili in assenza di indicazioni specifiche inerenti la natura e la localizzazione degli interventi.

La tabella che segue fornisce il quadro di insieme del sistema di monitoraggio ambientale proposto nei documenti VAS. Per ciascun obiettivo di sostenibilità e relativi target sono individuati gli indicatori "di contesto" finalizzati a tenere sotto controllo l'andamento dello

scenario di riferimento ambientale in ciascuna città interessata dal PON e gli indicatori “di contributo del PON”. Questi ultimi tengono insieme indicatori di output e risultato di programma e ambientali e li utilizzano riordinandoli in base alla significatività rispetto all’obiettivo di sostenibilità di riferimento, intercettando gli effetti ambientali (positivi e negativi) degli interventi finanziati.

Le diverse tipologie di indicatori sono formattate in tabella come segue:

- indicatori di programma
- indicatori ambientali
- *indicatori ambientali aggiuntivi, da definirsi in fase di attuazione con il contributo diretto delle AU*

<b>Temi ambientali</b>	<b>Obiettivi di sostenibilità - Target</b>		<b>Contesto</b> (Indicatori di programma e ambientali)	<b>Contributo del PON</b> (Indicatori di programma e ambientali)	<b>Obiettivi Specifici del PON correlati</b>
Emissioni CC1	Ridurre le emissioni dei gas serra in particolare nei settori edilizia, trasporti e agricoltura	Target: Riduzione delle emissioni di CO2eq del 13% entro il 2020 nei settori non ETS rispetto al 2005 [Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva COM(2010) 2020 def.]	<u>Emissioni di gas a effetto serra del settore Trasporti stradali (SNAP 07) al netto delle emissioni dei veicoli merci (HVD) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (I. Risultato)</u>  <u>Emissioni di gas a effetto serra del settore Combustione non industriale - riscaldamento (SNAP 02) per i settori commerciale/istituzionale e residenziale nei comuni capoluogo delle Città metropolitane (I. Risultato)</u>	Variazione delle emissioni di gas a effetto serra del settore trasporti stradali dovuta agli interventi del PON <sup>48</sup>  Variazione delle emissioni di gas a effetto serra nel settore edilizia dovuta agli interventi del PON <sup>49</sup>	O.S. 2.1 O.S. 2.2 O.S. 4.1 O.S. 4.2
Energia CC2 -EN CC3 - EN	Incrementare l'efficienza energetica in edilizia e realizzare edifici a ridotto consumo energetico	Target: rinnovare ogni anno almeno il 3% degli edifici pubblici [Piano di efficienza energetica 2011 COM(2011)109 def.]  Target: ridurre i consumi del 20% rispetto agli attuali consumi (articolati secondo il Piano di Azione Italiano per l'Efficienza Energetica 2011)	<u>Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per kmq di superficie dei centri abitati misurata nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (I. Risultato)</u>  <u>Consumi di energia elettrica della PA per Unità di lavoro della PA (media annua in migliaia) nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (I. Risultato)</u>  Consumo di energia elettrica per uso domestico (kWh/ab) (ISTAT)  Consumo di gas metano per uso domestico e riscaldamento pro capite (m <sup>3</sup> ) (ISTAT)	<u>Numero di Punti illuminanti/luce</u>  <u>Superficie oggetto dell'intervento (edifici e abitazioni)</u>  Percentuale di interventi realizzati secondo protocolli volontari per la sostenibilità energetica e ambientale degli immobili (LEED, ITACA, ...) sul totale  <i>Variazione della classificazione energetica del patrimonio comunale (da verificare con le AU)</i>	O.S. 2.1 O.S. 4.1 O.S. 4.2
	Promuovere sistemi di produzione di	Target: raggiungere la copertura dei consumi con fonti rinnovabili del 17% al 2020 (Dlgs 28/2011)	Impianti fotovoltaici in esercizio finanziati tramite Conto Energia <sup>50</sup> (kW) (GSE).	Energia da FER prodotta e immessa in rete dagli interventi finanziati <sup>51</sup> (KWh)	O.S. 2.1

<sup>48</sup> La variazione delle emissioni attribuibile agli interventi verrà stimata in fase di attuazione attraverso la lettura aggregata di una serie di indicatori di output e di risultato ambientale di cui alle tabelle del paragrafo precedente. Opportune indicazioni in questo senso verranno fornite in avvio della fase di attuazione.

<sup>49</sup> Cfr. nota precedente

<sup>50</sup> Verificare aggiornabilità con passaggio da conto Energia a Conto termico.

<sup>51</sup> Si propone di considerare i KWH complessivamente prodotti, nell'ipotesi che i consumi finali non tengano conto della quota di autoproduzione da fonte rinnovabile. In caso contrario, andrebbero conteggiati solo i KWH immessi in rete.

Rapporto ambientale del PON Città metropolitane 2014/2020

<b>Temi ambientali</b>	<b>Obiettivi di sostenibilità - Target</b>		<b>Contesto</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Contributo del PON</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Obiettivi Specifici del PON correlati</b>
	energia rinnovabile	secondo quanto stabilito dal Burden Sharing Stato-Regioni (DM del 15 marzo 2011)	Potenza dei pannelli solari fotovoltaici installati sugli edifici comunali (rispetto a 1.000 abitanti) – kW/1.000 ab (ISTAT)		
Mobilità e Trasporti <b>CC4-MOB1</b> <b>CC5-MOB2</b>	Migliorare l'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto, mediante lo sviluppo e l'impiego di carburanti e sistemi di propulsione sostenibili [Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 def.]	Target: dimezzare entro il 2030 nei trasporti urbani l'uso delle autovetture "alimentate con carburanti tradizionali" ed eliminarlo del tutto entro il 2050; conseguire nelle principali città un sistema di logistica urbana a zero emissioni di CO2 entro il 2030	Autovetture ogni 1000 abitanti (ACI)  Età media delle flotte di TPL	<u>Unità beni acquistati (autobus) (I. output)</u>  <u>N. degli autobus Euro 0 ed Euro 1 sostituiti o ammodernati</u>  Variazione dell'età media delle flotte di TPL  Numero di mezzi a basso impatto acquistati (trazione elettrica, metano, GPL, ..)  Variazione dell'incidenza dei mezzi alimentati a diesel/totale flotta	O.S. 2.2
	Prestare particolare attenzione nelle aree urbane alla gestione del traffico e alle modalità di trasporto integrato, incluse piste ciclabili e aree pedonali affinché il trasporto urbano sia coordinato con le diverse esigenze per gli alloggi, le zone lavorative, l'ambiente e gli spazi pubblici [Carta di Lipsia, 2007]		<u>Persone di 15 anni e più occupate che escono di casa per andare al lavoro in bicicletta sul totale delle persone occupate (I. risultato)</u>  Disponibilità di piste ciclabili (metri per 1000 abitanti) (ISTAT, ACI)  Superficie in m <sup>2</sup> delle ZTL per 100 abitanti (comprese le aree dei fabbricati) (m <sup>2</sup> /100 ab) (ISTAT)	<u>Estensione in lunghezza (piste ciclabili realizzate) (I. output)</u>  Coefficiente di realizzazione del biciplan (Km piste realizzate/totale piste previste)  Estensione delle ZTL finanziate  Variazione della estensione delle ZTL nei comuni interessati dagli interventi	O.S. 2.2
Mobilità e Trasporti <b>CC6-MOB3</b>	Ottimizzazione della mobilità in ambito urbano mediante l'efficientamento della logistica per il trasporto di merci di lunga distanza in città e lo sviluppo delle applicazioni dei sistemi di trasporto intelligenti (STI). [COM(2009) 490 def]		<u>Passeggeri trasportati dal TPL nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane per abitante (I. Risultato)</u>  <u>Velocità commerciale media per km nelle ore di punta del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (I.</u>	<u>Estensione in lunghezza (direttrici viarie servite da ITS)</u>  <u>Estensione in lunghezza (corsie preferenziali protette)</u>  Numero sistemi di tariffazione integrata realizzati, di cui riguardanti l'area	O.S. 2.2

<b>Tem ambien ali</b>	<b>Obiettivi di sostenibilità - Target</b>	<b>Contesto</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Contributo del PON</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Obiettivi Specifici del PON correlati</b>
		<b>Risultato</b> Densità reti autobus (km/100km <sup>2</sup> ) (ACI) Posti-km totali nei capoluoghi di provincia (milioni) (autobus, tram, metropolitane, filobus) (ISTAT)	metropolitana Incremento abbonati TPL	
<b>URB1</b>	<b>Consumo di suolo</b> Gestione del patrimonio edilizio pubblico e privato attraverso politiche tendenti all'ottimizzazione del suo uso e all'incentivazione dell'edilizia di sostituzione, al fine di ridurre e, tendenzialmente, eliminare il consumo di suolo (CIPU - Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana", 20 marzo 2013)	Consumo di suolo (%) (ISPRA). Indice di dispersione urbana comunale (%) (ISPRA) Indicatore di diffusione urbana a livello comunale (ISPRA).	Consumo di suolo prodotto dagli interventi (nuova superficie - suolo naturale - occupata) Percentuale di superficie recuperata / riutilizzata rispetto al totale della superficie degli interventi	O.S. 2.1 O.S. 2.2 O.S. 4.1 O.S. 4.2
	<b>Produzione e gestione dei rifiuti</b> Proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia [COM(2005)666, Dir 2008/98/CE, D.Lgs. 152/2006,D.Lgs.205/2010]	Produzione di rifiuti urbani (kg/ab) (ISPRA) Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per i comuni (%) (ISPRA) Produzione di rifiuti speciali per regione di cui da Costruzione e Demolizione (Mt) (ISPRA)	<i>Monitoraggi su interventi specifici</i> (verifica con le AU) <i>Rifiuti da Costruzione e Demolizione prodotti e avviati a riciclo (t)</i> (verifica con le AU)	O.S. 2.1 O.S. 2.2 O.S. 4.1 O.S. 4.2
<b>URB2</b>	<b>Inquinamento atmosferico</b> entro il 2020 abbattere dell'82% le emissioni di SO <sub>2</sub> , del 60% quelle di NO <sub>x</sub> , del 51% quelle di COV, del 27% quelle della ammoniaca e del 59% quelle del PM <sub>2,5</sub> primario rispetto ai dati del 2000 [Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico COM(2005)	Stima top down - emissioni PM <sub>10</sub> primario (ISPRA) <u>Concentrazione di PM 10 nell'aria nei comuni capoluogo di provincia</u> (I. di risultato) Concentrazione di PM <sub>10</sub> - Valore medio annuo ( massimo e minimo) per città capoluogo (µg/m <sup>3</sup> )(ISPRA) Numero massimo dei superamenti del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM <sub>10</sub> per città capoluogo	Riduzione delle emissioni di PM <sub>10</sub> del settore riscaldamento (ton/anno) Riduzione delle emissioni di PM <sub>10</sub> dei settori trasporti su strada (ton/anno)	O.S. 2.1 O.S. 2.2

<b>Tem ambien temi ambien temi ambien</b>	<b>Obiettivi di sostenibilità - Target</b>	<b>Contesto</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Contributo del PON</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Obiettivi Specifici del PON correlati</b>
		(ISPRA)		
	<p><b>Campi elettromagnetici</b></p> <p>Assicurare la tutela della salute dei lavoratori e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici [Legge 22 febbraio 2001, n. 36 Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici]</p>	Numero di superamenti e stato delle relative azioni di risanamento per sorgenti RF (impianti radiotelevisivi e stazioni radio base per telefonia mobile) (numero) (ISPRA)	<p><i>Monitoraggi su interventi specifici, per assicurare il rispetto dei parametri normativi (verifica con le AU)</i></p> <p><i>Superficie di intervento ricadente in aree a specifica criticità ambientale ((verifica con le AU)</i></p>	<p>O.S. 1.1</p> <p>O.S. 2.1</p> <p>O.S. 2.2</p>
	<p><b>Inquinamento acustico</b></p> <p>Ridurre il rumore ambientale provocato da sorgenti specifiche, in particolare le attrezzature utilizzate all'aperto, i mezzi e le infrastrutture di trasporto e alcune categorie di attività industriali, che tengano conto delle misure già in vigore o di prossima adozione [l.r. 10 agosto 2001, n. 13.</p>	<p>% di popolazione esposta a livelli Lden tra 60 e 64 dB(A) (ISPRA, Comuni)</p> <p>% di popolazione esposta a livelli di Lnight tra 55 e 59 dB(A) (ISPRA, Comuni)</p>	<p><i>Monitoraggi su interventi specifici per valutare gli effetti delle azioni realizzate e garantire il comfort acustico (verifica con le AU)</i></p> <p><i>Superficie di intervento ricadente in aree a specifica criticità ambientale ((verifica con le AU)</i></p>	<p>O.S. 2.2</p> <p>O.S. 4.1</p> <p>O.S. 4.2</p>
<b>URB3</b>	<p><b>Biodiversità</b></p> <p>Incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani (capitolati per il miglior utilizzo e la manutenzione delle aree) (L. 10/2013)</p>	<p>% di verde pubblico sulla superficie comunale (ISTAT)</p> <p>Disponibilità di verde pubblico pro capite (m2/ab) (ISTAT)</p> <p>Presenza di Aree Natura 2000 (MATTM, Regioni)</p>	<p>Superficie interventi in prossimità<sup>52</sup> di aree naturali e culturali di pregio (aree Natura 2000, aree protette, corridoi ecologici, ad alto valore paesaggistico e monumentale, ecc)</p> <p>Percentuale di interventi che interessano la Rete Natura 2000 (sottoposti a screening o VINCA)</p>	<p>O.S. 2.1</p> <p>O.S. 2.2</p> <p>O.S. 4.1</p> <p>O.S. 4.2</p>
	<p><b>Biodiversità - Infrastrutture verdi</b></p> <p>In particolare nelle città è importante migliorare la comprensione delle soluzioni basate sulle infrastrutture verdi, cominciando dalle scuole, e potenziare la collaborazione attiva della società civile. COM(2013) 249 final</p>	% delle aree naturali protette e/o tutelate sulla superficie comunale, (ISTAT)		
	<p><b>Paesaggio</b></p> <p>Tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali [D.lgs 42/2004]</p>	Aree e beni vincolati ex art. 136 e art. 142 D.lgs 42/2004 (MIBAC)		

<sup>52</sup> Identificare apposite "aree buffer" o determinare un distanza media in fase di attuazione

Rapporto ambientale del PON Città metropolitane 2014/2020

<b>Temi ambientali</b>	<b>Obiettivi di sostenibilità - Target</b>	<b>Contesto</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Contributo del PON</b> (Indicatori di <u>programma</u> e ambientali)	<b>Obiettivi Specifici del PON correlati</b>
<b>URB4</b>	Riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale (Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 8)	<u>Percentuale di individui in condizioni di disagio abitativo sul totale della popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (I. Risultato)</u>	<u>Percentuale di partecipanti che si stabilizzano nel percorso di accompagnamento abitativo a 2 anni dall'avvio</u>	O.S. 3.1 O.S. 3.2 O.S. 4.1
	Creare ed assicurare spazi pubblici di alta qualità (Carta di Lipsia, 2007)	n.d.	<u>Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in zone urbane</u>	O.S. 2.1 O.S. 4.2
	Potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale (Carta di Lipsia, 2007)	<i>Presidio ambientale delle aree degradate (n. imprese/no profit a vocazione ambientale presenti)</i> (da verificare con le AU)	<u>Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative</u>  N. servizi/imprese a vocazione ambientale attivati (riciclo, educazione, ecc.)	O.S. 3.3
<b>GOV1</b>	Adottare approcci di governance multilivello rafforzando la pratica del partenariato sia in senso verticale sia in senso orizzontale, in particolare nel quadro del dialogo sociale [Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello]	n.d.	Incontri locali per la costruzione delle azioni integrate e per l'approfondimento della valutazione ambientale (n. e qualificazione soggetti partecipanti)	Tutto il PON
<b>GOV2</b>	Rafforzare l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica al processo decisionale e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali [Rapporto Geo5 dell'UNEP del 20 febbraio 2012]	<u>Numero di Comuni della Città metropolitana con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni della Città metropolitana (I. Risultato)</u>  Strumenti di Informazione e Comunicazione Ambientale sul Web (SICAW26 e SICAW26Q) (ISPRA)  Presenza di strumenti innovativi sui siti web comunali (INN8) (ISPRA)	<u>Numero di comuni associati a sistemi informativi integrati (I. Output)</u>  N. di servizi digitali su temi ambientali attivati (es. monitoraggio del territorio; rifiuti; mobilità dolce)	O.S. 1.1
<b>GOV3</b>	Costruire serie storiche attendibili e migliorare l'accesso ai dati. Costruire sistemi di monitoraggio nell'ambito di quadri di sostenibilità condivisi [Rapporto Geo5 dell'UNEP del 20 febbraio 2012]	n.d.	Periodicità dei rapporti di monitoraggio del PON e funzionalità del sistema di monitoraggio multilivello (attendibilità, comparabilità e qualità dati trasmessi dalle AU - valutazione qualitativa)  Capacità di costruzione di quadri di monitoraggio condivisi (n. sistemi di monitoraggio integrati a livello locale)	Tutto il PON

## 5. Capacità amministrativa, partenariato e valutazione

### 5.1 Architettura organizzativa, funzioni e selezione delle operazioni

Nonostante le linee guida sulla VEXA orientino, da un lato, le attività di analisi in merito alla capacità amministrativa con più specifica attenzione alla qualità e affidabilità dei sistemi di monitoraggio, dall'altro, la presa in conto dei temi della *governance* e del partenariato con riferimento al processo della valutazione lungo tutto l'arco di vita del Programma, si è ritenuto opportuno fornire un contributo valutativo che esaminasse tali aspetti in una prospettiva più ampia e fortemente rivolta a individuare ostacoli e opportunità nel conseguimento dei risultati attesi del PON.

Con riferimento alla capacità amministrativa, in particolare, alcuni elementi di riflessione scaturiscono dall'analisi della programmazione 2007-2013 che, per quanto riguarda il ruolo svolto dai Comuni, è bene trattata nella già citata presentazione del nuovo rapporto di iFEL-Fondazione ANCI "La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni". Dalla presentazione emergono i seguenti elementi:

- l'esiguità del numero complessivo dei progetti e del loro ammontare nel campo dell'inclusione sociale e di quelli dedicati al tema della *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci;
- alla maggioranza delle città metropolitane è stato assegnato un ruolo piuttosto marginale [...] nell'attuare la Politica di coesione del FESR.

Queste considerazioni inducono dunque a isolare fattori di attenzione per il nuovo periodo di programmazione che riguardano prevalentemente:

- la necessità di mantenere un forte presidio sugli interventi caratterizzati da un più elevato livello di integrazione tra azioni finanziate a valere sui due Fondi;
- la possibilità che le strutture amministrative delle città possiedano una relativa esperienza nella gestione di progetti cofinanziati in tema di sviluppo urbano – a meno che non siano state coinvolte in iniziative precedenti quali i progetti URBAN – soprattutto per quanto concerne gli interventi in tema di inclusione sociale.

Nell'affrontare il tema della capacità amministrativa, inoltre, è indispensabile ricordare come la Commissione Europea abbia chiesto di definire, nell'Accordo di Partenariato, una procedura di verifica delle competenze e delle capacità delle Autorità di gestione e degli organismi intermedi incoraggiando a tal fine gli Stati Membri a elaborare dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). In risposta a tale sollecitazione il DPS ha recentemente diffuso delle "Linee guida per la definizione del Piano di Rafforzamento

Amministrativo” contenenti anche un modello per la sua elaborazione in forma di indice ragionato dei principali elementi costitutivi del documento. Tali elementi, oltre all’individuazione dei principali fattori inerenti il contesto organizzativo, legislativo e procedurale, prevedono l’individuazione delle figure responsabili a livello politico e amministrativo, l’individuazione degli obiettivi di miglioramento e delle relative iniziative da intraprendere, le modalità di verifica, aggiornamento e comunicazione del documento.

A fronte di tali elementi di contesto, il PON Metro delinea un quadro organizzativo in cui la principale responsabilità attuativa, ferme restando le prerogative dell’Autorità di Gestione stabilite dai Regolamenti comunitari, è affidata alle Autorità urbane identificate nei Sindaci dei 14 Comuni capoluogo delle costituende Città metropolitane individuate dalla normativa nazionale e regionale di riferimento. Esse opereranno in qualità di Organismi intermedi a valle di un atto di delega volto a esplicitare la gamma delle funzioni trasferite, “che saranno valutate caso per caso in funzione dell’esperienza in materia di gestione dei fondi ESI e della comprovata capacità amministrativa”. Al fine di supportare l’espletamento di tali attività il Programma prefigura già una serie di misure che saranno intraprese dall’Autorità di Gestione e che delineano già un quadro di distribuzione delle funzioni tra Autorità di Gestione e Autorità urbane. Esse riguardano i seguenti aspetti:

- “Esecuzione diretta da parte dell’Autorità di Gestione dei controlli di primo livello e delle attività connesse alla certificazione, per limitare gli oneri in capo ai soggetti attuatori ai controlli ordinari previsti dalla legge.
- Attivazione e accessibilità ai soggetti attuatori di un sistema informativo di gestione e monitoraggio delle procedure connesse all’implementazione degli interventi.
- Creazione di task force centrali dedicate all’affiancamento delle Autorità urbane e dei soggetti attuatori per la soluzione di problematiche specifiche in fase attuativa.
- Promozione e coordinamento di gruppi di lavoro orizzontali, che saranno costituiti su tematiche di alto valore aggiunto e per gruppi di Azioni integrate di elevata complessità progettuale per contribuire alla soluzione di problemi progettuali e attuativi di carattere comune e permettere la diffusione delle migliori pratiche, valorizzando le conoscenze acquisite da alcune Città negli anni precedenti attraverso l’adozione di metodi innovativi, standard tecnici ed altre modalità per ottenere economie di scala.
- Attivazione di centrali di committenza nazionali, per conseguire importanti economie di scala nell’acquisto su vasta scala di beni e servizi di interesse comune all’interno di standard condivisi.
- Attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria nazionali, se fosse ritenuto necessario, al fine di massimizzare la leva finanziaria e le ricadute sul terreno degli investimenti volti al risparmio energetico. Tra questi,

figura ad esempio l'ipotesi dare finalmente abbrivio ai meccanismi di finanziamento tramite terzi delle azioni di efficientamento energetico (*c.d. energy service company*) attraverso una forte guida nazionale, sfruttando appunto le risorse cognitive e comunicative che solo un'iniziativa di respiro nazionale può mobilitare.

- Attivazione di risorse di assistenza tecnica in loco dedicate nell'ambito dell'Asse 4, sulla base di valutazioni del fabbisogno e piani di attività concordati secondo le modalità identificate nello stesso Asse 4".

Nell'ambito delle attività di definizione della struttura organizzativa, inoltre, il Programma stabilisce da un lato, supporto e assistenza all'Autorità di Gestione per lo svolgimento delle attività di indirizzo, coordinamento, gestione e controllo, anche attraverso la costituzione di una "segreteria tecnica" dell'AdG (si veda il capitolo successivo), al fine di rafforzarne la struttura con esperti tematici per la gestione e l'attuazione degli articolati macro-processi previsti, ma anche per un'efficace implementazione del Piano di Rafforzamento Organizzativo;

Il Programma prevede in secondo luogo per i Comuni, inoltre, compete l'individuazione delle "responsabilità in ordine al coordinamento del sistema di attuazione, al monitoraggio, alla gestione finanziaria, ai rapporti di partenariato, alle attività di controllo e alle attività necessarie alla realizzazione dei servizi e delle opere previste. Nello svolgimento delle attività di pertinenza, l'ufficio delegato per lo svolgimento delle funzioni di Autorità urbana è tenuto a raccordarsi con le strutture comunali competenti per materia, che potranno essere eventualmente individuate come responsabili e soggetti attuatori di specifiche linea di attività".

Rispetto a tali funzioni le misure messe in campo dall'Autorità di Gestione, sopra richiamate, si ritiene vadano incontro, fornendo un presidio e coordinamento centrale, ai rischi evidenziati in merito a una possibile scarsa confidenza delle strutture amministrative locali rispetto alle attività più strettamente connesse agli adempimenti regolamentari quali quelle relative alla certificazione, ai controlli e al monitoraggio sull'attuazione. Nello svolgere tali funzioni è inoltre importante la previsione di poter disporre di alcune risorse di assistenza tecnica in loco e che l'intensità di tali supporti possa essere stabilita in relazione a una valutazione sulle esigenze espresse dalle singole Autorità urbane, anche in relazione alla loro esperienza pregressa nella gestione di finanziamenti comunitari.

Da questo punto di vista la versione del PON di aprile 2015 prevede due traiettorie: un articolato percorso di **delega** alle Autorità urbane delle funzioni di Organismo intermedio e un percorso di **sostegno** alle Autorità urbane, attraverso l'acquisizione di servizi specialisti di supporto tecnico locale ai fini dell'attuazione del Programma, con particolare riferimento alle funzioni delegate e in coerenza con l'identificazione dei fabbisogni e piani di attività concordati con l'Autorità di Gestione in ragione della complessità e delle caratteristiche delle Azioni integrate (interventi di supporto tecnico e metodologico volti a rafforzare le strutture, gli uffici e le unità operative delle Autorità

urbane e delle diverse Amministrazioni Territoriali coinvolte nell'attuazione del Programma, attraverso l'implementazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo).

Si ritiene estremamente importante l'indicazione riguardante la funzione di raccordo attribuita all'ufficio delegato quale Autorità urbana, sia in relazione alle considerazioni emerse dai risultati della programmazione 2007-2013, sia con riferimento alla centralità attribuita dal PON alle azioni a carattere integrato. Quale che sia il modello organizzativo che sarà scelto dalle diverse città – l'ufficio di scopo, l'attribuzione di funzioni di snodo agli Uffici di Programmazione o al Gabinetto del Sindaco, la scelta di incardinare il presidio sul PON presso un settore dove si concentrano la maggior parte delle azioni – è fondamentale che venga garantito un coordinamento costante sull'implementazione, affinché non si replichino le criticità che hanno gravato sulle iniziative di sviluppo urbano integrato nella programmazione che si sta concludendo. Tale presidio deve porre particolare attenzione a garantire la più ampia sinergia tra le attività finanziate a valere sul FESR e FSE, inoltre potrà utilmente esercitare una funzione di raccordo con le altre azioni finanziate in attuazione dell'Agenda Urbana Nazionale a valere sui POR.

In merito a questi aspetti vale la pena soffermarsi su come l'approccio integrato sia inteso nel programma come un metodo di programmazione in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dell'azione progettuale siano fortemente coordinati anche attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* locali. Per quanto concerne il merito e le modalità di attuazione delle iniziative, tuttavia, nonostante l'Accordo di Partenariato sottolinei la pertinenza dei nuovi strumenti di sviluppo integrato (*"Community-Led Local Development"* e *"Investimenti Territoriali Integrati"*) per perseguire strategie integrate di sviluppo territoriale in un'ottica di integrazione dei fondi, il programma ha scelto di non avvalersi di questi strumenti.

Pur comprendendo la ragione di tale decisione, che muove, come sopra ricordato, dall'eredità della passata stagione di programmazione tra cui l'inefficacia degli strumenti di sviluppo territoriale integrato in alcuni contesti e l'esigenza di puntare sull'operatività degli interventi, si ritiene che l'ITI avrebbe potuto rappresentare un momento di condivisione e consolidamento delle proposte che le città fanno a valere sui fondi del PON Metro, un modo per esplicitare sforzi di integrazione e per inquadrare le opere in una strategia complessiva. Ciò detto tale fondamentale ruolo si esplica soprattutto nell'attività di selezione delle azioni.

Ai sensi del Regolamento UE 1301/2013 e con riferimento all'avvio della fase implementativa, la responsabilità principale affidata alle Autorità urbane – pur nella cornice del percorso di co-progettazione – è proprio quella afferente alla selezione delle operazioni. In merito a tale aspetto, su cui grava la delicata necessità di contemperare gli obiettivi di efficacia realizzativa – resi più urgenti dalle deboli performance pregresse – con il corretto dispiegamento della strategia integrata di Programma, il processo di valutazione *ex ante* ha fornito diversi contributi. In particolare è stato erogato un supporto, già assunto dal programmatore nell'attuale versione del PON, volto a

dettagliare i principi guida nella selezione delle operazioni. I suggerimenti, declinati in relazione alle singole priorità di investimento, sono stati orientati in linea generale a:

- introdurre una prima distinzione tra criteri di ammissibilità e priorità nella selezione degli interventi;
- valorizzare e integrare le indicazioni inerenti la coerenza con gli orientamenti nazionali su specifici settori di intervento;
- promuovere la partecipazione del partenariato nella selezione delle azioni;
- sottolineare l'importanza della capitalizzazione delle esperienze e della relazione con il più ampio contesto di programmazione nell'individuazione delle priorità di investimento.

E' stata inoltre rilevata l'importanza della valutazione sulla cantierabilità degli interventi, in termini di presenza di un adeguato livello di maturazione progettuale e procedurale, da assumere quale criterio di ammissibilità. A tal proposito è stato fornito uno specifico contributo in forma di nota metodologica sulla valutazione del grado di cantierabilità degli interventi a carattere infrastrutturale.

## **5.2 Governance, partenariato e valutazione**

Le Linee Guida sulla VEXA orientano il valutatore a basare il proprio giudizio sugli aspetti concernenti il rafforzamento del partenariato e della *governance* multilivello sul "Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei". Il Codice, in particolare, individua gli aspetti concernenti la preparazione dei Programmi sui quali è opportuno che venga coinvolto il partenariato che attengono a:

- l'analisi e l'identificazione delle esigenze;
- la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici;
- l'assegnazione dei finanziamenti;
- la definizione degli indicatori specifici dei programmi;
- l'applicazione dei principi orizzontali;
- la composizione del comitato di sorveglianza.

Il codice inoltre stabilisce che all'interno dei Programmi vengano inoltre incluse informazioni in merito alle azioni adottate per coinvolgere i partner pertinenti nella preparazione dei programmi e durante tutto il periodo di attuazione. Sono fornite inoltre indicazioni in merito all'identificazione di tali soggetti all'interno di tre grandi categorie, più dettagliatamente articolate, e afferenti a:

- le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche, tra cui:
- le parti economiche e sociali

- gli organismi che rappresentano la società civile, quali partner ambientali, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.

Il PON Metro nella sua attuale stesura fornisce informazioni sufficienti per comprendere le azioni adottate e che verranno adottate con riferimento agli obblighi richiamati.

Nel merito, per un giudizio su tali azioni occorre ricordare che l'individuazione delle sfide con cui il Programma intende confrontarsi è avvenuta inizialmente attraverso il percorso di confronto partenariale che ha guidato l'elaborazione dell'Accordo di Partenariato, ma si è intrecciato anche a passaggi complessi di innovazione istituzionale, in primo luogo con la definizione **dell'Agenda Urbana nazionale** e con l'approvazione della **Legge Del Rio** (legge n. 56 del 7 aprile 2014), e, in secondo luogo, ha visto avviare la preparazione del PON congiuntamente al percorso di costituzione dell'**Agenzia nazionale della coesione territoriale**, la quale si appresta a diventare formalmente l'AdG del programma. La valutazione sul coinvolgimento del partenariato deve quindi tenere conto dell'interesse del processo richiamato. Tuttavia, volendosi focalizzare sulla fase avviata a inizio 2014, l'elemento caratterizzante è sicuramente rappresentato dall'approccio di natura sperimentale della co-progettazione che ha previsto di procedere con la predisposizione del documento di Programma unitamente alla formulazione preliminare delle priorità di intervento e delle ipotesi progettuali delle singole Città coinvolte, piuttosto che rimandare completamente tali scelte a una fase successiva.

In questo processo hanno avuto un ruolo significativo le Amministrazioni regionali, con il principale fine di assicurare un coordinamento e una non sovrapposizione tra le azioni PON e POR, ma anche con effetti auspicati di sinergia e collaborazione che hanno arricchito entrambi (nazionale e regionali) i percorsi di programmazione. Un confronto è inoltre stato avviato con le expertise dei centri di competenza nazionali (presso le Amministrazioni centrali con competenze di policy nei settori oggetto del PON) ed è previsto che prosegua nelle successive fasi attuative attraverso la costituzione di un apposita **Segreteria Tecnica** della futura Autorità di Gestione del PON. A tale Segreteria Tecnica saranno affidate le funzioni volte a:

- garantire meccanismi di confronto istituzionale (tra cui confronti trilaterali tra AdG, AU e Regioni), in particolare con le Autorità di Gestione dei Programmi operativi nazionali 2014-2020 con ricadute nelle 14 aree metropolitane interessate dal PON METRO e le Autorità urbane, al fine di valorizzare la loro capacità di partecipazione alla costruzione e attuazione delle misure elaborate alla scala nazionale e specificare operativamente le demarcazioni programmatiche.
- assicurare, nella fase di programmazione di dettaglio, la massima integrazione delle Azioni integrate e degli interventi sostenuti dal PON METRO con i regolamenti, i piani e i programmi di spesa ordinaria a

titolarità delle Amministrazioni centrali, per garantire la coerenza e l'addizionalità della spesa dei Fondi ESI.

- concordare e promuovere attività di monitoraggio e valutazione unitarie a livello nazionale.

Sempre a livello centrale è previsto l'avvio di alcuni gruppi di lavoro orizzontali su tematiche di alto valore aggiunto e gruppi di Azioni integrate di elevata complessità progettuale (ad es. *smart city*, contrasto alla marginalità estrema e comunità Rom) con lo scopo di contribuire alla soluzione di problemi progettuali e attuativi di carattere comune, consentire la diffusione delle migliori pratiche, valorizzando le conoscenze acquisite da alcune Città negli anni precedenti attraverso l'adozione di metodi innovativi, standard tecnici ed altre modalità per ottenere economie di scala.

Alle Autorità urbane invece è attribuita la responsabilità del coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico di livello territoriale anche attraverso, nel corso dell'attuazione, della costruzione di una piattaforma territoriale di coordinamento e scambio di informazioni tra l'Amministrazione comunale e i numerosi altri soggetti pubblici e privati responsabili di investimenti con i fondi strutturali europei o altre fonti di finanziamento operanti nel territorio urbano di riferimento.

In sintesi, dunque, sotto il profilo della *governance* il PON Metro si configura come un Programma a regia nazionale ma che attribuisce una significativa delega in fase attuativa alle città. Le città e i sindaci, sono intese nel programma come gli enti più prossimi ai cittadini e pertanto i soggetti adatti a farsi carico dell'implementazione del programma. I ruoli e le aspettative che gravano sulle Autorità urbane dunque sono numerosi e fondamentali per il successo del Programma:

- ampia autonomia nella definizione dei fabbisogni a livello locale e nella conseguente individuazione degli interventi da realizzare;
- attivare partnership locali e accordi inter-comunali di area vasta;
- mettere in campo azioni integrate in campo urbano;
- promuovere e partecipare a uno scambio attivo tra città in una logica orizzontale e settoriale;
- cooperare attivamente con il livello nazionale e regionale.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attivazione di *partnership* a livello locale per la realizzazione di progetti a scala intercomunale, una opportunità importante prefigurata dal PON Metro, nella prima fase di co-progettazione non sembrano essere emersi sforzi significativi da parte delle autorità urbane. Tale aspetto dovrà essere rafforzato nel proseguimento dell'attività di co-progettazione.

Un ultimo aspetto, significativamente legato ai temi della *governance* del Programma, riguarda la pianificazione e realizzazione delle attività di valutazione. In ragione della molteplicità di obiettivi richiamati in premessa – di cui solo quelli esplicitamente afferenti agli Obiettivi Tematici a carattere settoriale prevedono un presidio conoscitivo

costante realizzato tramite il sistema degli indicatori – si ritiene fondamentale che venga data ampia rilevanza alle attività di valutazione in itinere. Su questo aspetto l'attuale versione del Programma si esprime con alcuni accenni essenzialmente coerenti con gli adempimenti regolamentari. Come primo contributo in materia si suggerisce che la pianificazione delle attività di valutazione nel corso dell'attuazione del Programma sia principalmente orientata, oltre al ruolo di sorveglianza, ad approfondire i seguenti elementi:

- analisi di livello locale riferibili ai singoli contesti metropolitani con un'attenzione prevalente a due aspetti:
  - o l'effettivo dispiegamento del valore aggiunto previsto in relazione al carattere integrato delle azioni selezionate;
  - o gli effetti in termini di aumento della capacità di governo metropolitano, sia attraverso il reale allargamento a una scala più ampia di quella comunale, sia in termini di replicazione/replicabilità delle azioni nei territori inclusi nell'area metropolitana;
- valutazioni di tipo settoriale e trasversale volte a verificare – ma anche a contribuire direttamente – gli esiti in termini di collaborazione virtuosa tra le città nell'individuare e migliorare le proprie soluzioni di intervento.

#### *La governance ambientale del PON METRO*

Dal punto di vista ambientale, alcuni elementi della struttura della governance del Programma devono essere messi in luce. In primo luogo, **la Segreteria Tecnica dell'Autorità di Gestione** vedrà la partecipazione di referenti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Ministero per i Beni Ambientali e Culturali e del Turismo. Inoltre, l'Autorità di Gestione dovrà assicurare il coinvolgimento da parte delle Autorità urbane dei **referenti ambientali locali** durante le fasi di programmazione, progettazione e attuazione delle Azioni integrate, al fine di garantire l'integrazione delle considerazioni legate alla sostenibilità degli interventi, in continuità con il percorso di VAS.

Per ciascuna città metropolitana, infatti, la definizione delle azioni dovrà essere accompagnata da un **percorso di approfondimento della valutazione ambientale** che declini e specifichi, ove opportuno, la valutazione effettuata nel Rapporto Ambientale **nell'ambito di percorsi locali di consultazione del partenariato socioeconomico**. La sezione 7 del Programma e il capitolo 8 del Rapporto Ambientale puntualizzano i contenuti e le responsabilità delle Autorità Urbane nella effettiva attivazione dei percorsi previsti.

A queste previsioni specifiche, si affianca il ruolo **dell'Autorità competente per la VAS**, con le specifiche funzioni attribuite dalla normativa in materia di monitoraggio e riorientamento.