



**UNIONE EUROPEA**  
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

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

**Report Intermedio - Fase 2**

**CIG 97147029B1 – CUP E81H17000000007**

**18 ottobre 2023**



**CLES**

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



**MIPA**

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

## Indice

Premessa .....	1
1. Quadro di riferimento .....	3
2. La metodologia e lo stato di avanzamento del Piano delle attività .....	5
3. La ricostruzione del Quadro Logico del Programma.....	7
4. I modelli di governance assunti per la gestione e attuazione degli interventi dell'Asse 4 .....	10
5. La ricostruzione del processo di selezione degli interventi .....	12
5.1. La fase programmatoria e il processo di definizione delle priorità di intervento .....	12
5.2. La complementarità e la sinergia con gli altri strumenti programmatori .....	14
5.3. L'efficacia dei criteri di selezione delle operazioni nell'orientare la scelta degli interventi	15
5.4. Il coinvolgimento del partenariato.....	18
6. Il processo di attuazione degli interventi.....	21
6.1. Lo stato di avanzamento fisico e finanziario .....	21
6.2. Il quadro delle riprogrammazioni .....	27
6.3. Le modifiche intervenute nella pianificazione degli interventi .....	29
6.4. I fattori che hanno influenzato le tempistiche e il successo/insuccesso degli interventi ...	32
6.5. La tipologia degli interventi finanziati.....	35
L'Azione 4.1.1 - Realizzazione e recupero di alloggi .....	35
L'Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale.....	38
7. Un'analisi del sistema degli Indicatori.....	41
7.1. Gli Indicatori di output e di risultato .....	41
7.2. Ulteriori indicatori specifici.....	44
8. Le prime evidenze valutative emerse dall'analisi.....	48

## PREMESSA

---

Il presente documento costituisce il Report Intermedio - Fase 2- del servizio di valutazione indipendente a favore dell'Autorità di Gestione del PON Città Metropolitane 2014-2020 - Asse 4 – “Infrastrutture per l'inclusione sociale, aggiudicato al RTI Cles S.r.l. - Consorzio Mipa.

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

Il servizio valutativo è finalizzato a:

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

Il Report si colloca in prosecuzione e a completamento del precedente prodotto valutativo (Report Intermedio - Fase 1) elaborato dall'RTI nel corso del servizio, nel rispetto dei focus di indagine e degli obiettivi indicati dall'Autorità di Gestione. Il Report contiene un avanzamento delle analisi svolte in relazione alla ricostruzione del processo di selezione e attuazione degli interventi e allo stato di avanzamento degli indicatori di output e di risultato. Inoltre, in esito al processo valutativo in corso, sono riportate alcune prime indicazioni, quali spunti per la programmazione operativa degli interventi previsti per il periodo 2021-2027.

Il documento riprende gli ambiti tematici del servizio di valutazione ed è articolato come segue:

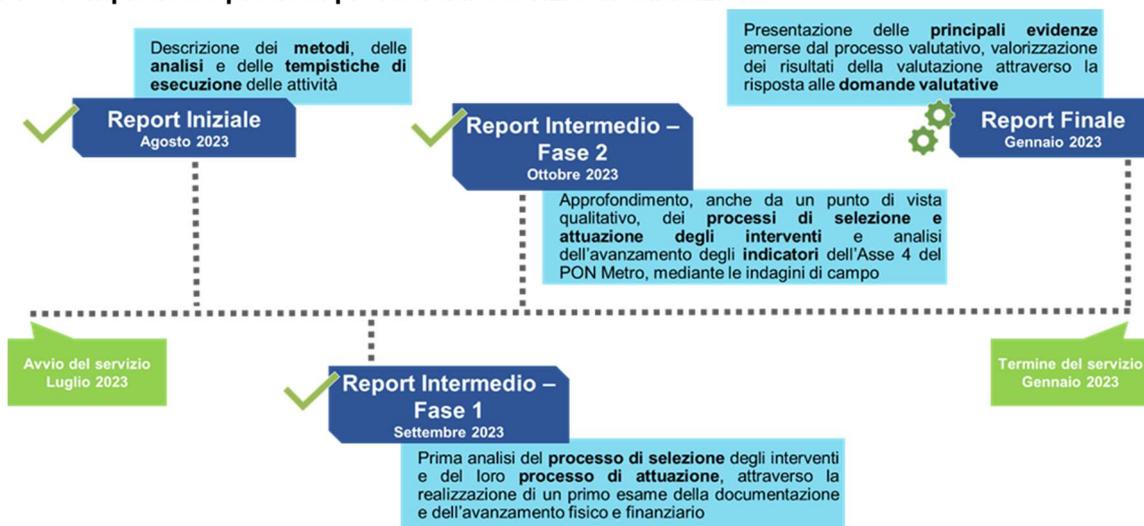
- il Capitolo 1 riporta sinteticamente il quadro di riferimento del Programma in relazione alle specifiche Azioni oggetto di valutazione;
- il Capitolo 2 riprende brevemente le scelte metodologiche adottate (illustrate nei precedenti Report) e riporta lo stato di avanzamento delle attività valutative;
- il Capitolo 3 presenta la ricostruzione del Quadro logico del Programma, realizzata utilizzando la Teoria del Programma (TdP);
- il Capitolo 4 si focalizza sulla *governance* che ha caratterizzato la gestione e attuazione degli interventi dell'Asse 4;
- Il Capitolo 5 riporta gli esiti della ricostruzione del processo di selezione degli interventi, approfondendo anche la complementarietà e sinergia con gli altri strumenti programmatori e il coinvolgimento del partenariato;
- Il Capitolo 6 si focalizza sui primi esiti dell'analisi del processo di attuazione degli interventi con riguardo allo stato di avanzamento fisico e finanziario, alla tipologia di interventi finanziati e alle modifiche intervenute nella pianificazione degli interventi. Sono, inoltre, riportati i primi risultati dell'analisi sui fattori che hanno influenzato il successo o, viceversa, l'insuccesso degli interventi;
- Il Capitolo 7 contiene i risultati dell'analisi del sistema degli indicatori.

Infine, un ultimo breve Capitolo riporta alcune prime evidenze valutative emerse dall'analisi che saranno oggetto di approfondimento nel Report finale.

A corredo del Report Intermedio – fase 2 stato predisposto un documento allegato contenente gli strumenti di rilevazione adottati per le indagini di campo rivolte agli OI e ai RUP e funzionari tecnico-amministrativi coinvolti nella realizzazione degli interventi finanziati.

Il servizio di valutazione ha rispettato quanto previsto dal Piano di Lavoro iniziale. La Figura 1 illustra schematicamente l'iter di avanzamento del servizio in relazione alle tempistiche e ai prodotti previsti.

**Figura 1 – Tempistica e prodotti previsti dal Servizio di valutazione**



## 1. QUADRO DI RIFERIMENTO

---

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

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

**La dimensione d’intervento** del Programma è **il territorio delle 14 Città metropolitane, qualificate come Organismi Intermedi<sup>1</sup>**, realtà composite in espansione demografica che inglobano caratteristiche multidimensionali sul versante dell’innovazione e della cultura, ma che presentano anche fenomeni di disagio che possono sfociare in situazioni di marginalità estrema.

**Le sfide del Programma**, tradotte negli Assi prioritari d’intervento,<sup>2</sup> sono state quindi ambiziose: di carattere economico (per potenziare l’offerta di servizi digitali interoperabili), climatico ambientale (per ridurre i consumi energetici dei servizi pubblici e rendere più sostenibili i sistemi di trasporto pubblico) e demografico-sociale (per contrastare la crescita di forme di disagio e di povertà abitativa). Il Programma, rafforzato ulteriormente nel quadro post-pandemico, si è posto come finalità quella di definire una strategia unificante di livello nazionale per le Città metropolitane, al fine rafforzare la capacità istituzionale dei Comuni capoluogo e sostenere lo sviluppo di tali aree, focalizzando gli interventi su specifici driver di sviluppo progettuale<sup>3</sup>.

**L’Asse 4 - Infrastrutture per l’inclusione sociale (FESR) del PON Città Metropolitane 2014-2020** (oggetto del servizio di valutazione), insieme all’**Asse 3<sup>4</sup> Servizi per l’inclusione sociale (FSE)** contribuisce al raggiungimento **dell’Obiettivo Tematico 9 - Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione** e, in modo specifico, contribuisce alla realizzazione della **priorità di investimento 9b - Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali**.

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

---

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

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

<sup>3</sup> I driver A) e B) sono due driver dei tre costitutivi dell’Agenda urbana nazionale definita dall’AP 2014-2020.

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

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

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

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

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

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

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

## 2. LA METODOLOGIA E LO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DELLE ATTIVITÀ

Il processo valutativo è stato svolto a partire dalla definizione del **Piano di attività presentato** che ha stabilito il percorso di valutazione e i relativi ambiti/focus di analisi.

Il Disegno di valutazione è articolato in aree conoscitive corrispondenti agli ambiti tematici dell'attività valutativa (Figura 2.1). Sotto il profilo metodologico, coerentemente con quanto suggerito dagli indirizzi scientifici più recenti, l'impostazione assunta nella pianificazione operativa del disegno di indagine si fonda sull'integrazione (o mescolanza) di strumenti e tecniche che si rifanno sia a metodologie quantitative che qualitative (***mixed methods***). La combinazione di diversi osservatori, metodi e/o tecniche di indagine consente, infatti, di ridurre la soggettività valutativa e superare la debolezza intrinseca dei giudizi valutativi che derivano da studi con un solo osservatore, un solo metodo e/o una sola tecnica.

Coerentemente con la metodologia illustrata nei precedenti Report, l'analisi valutativa è stata condotta seguendo due binari paralleli:

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

Si è scelto di procedere lungo questo doppio binario per rispondere con efficacia a un'esigenza conoscitiva composita, non soddisfabile se non attraverso un percorso di indagine articolato, impostato e strutturato in modo tale da adattarsi a tale complessità.

Da un punto di vista operativo, nel percorso valutativo, dopo una prima fase propedeutica all'analisi, riguardante il reperimento e l'integrazione della documentazione e dei dati di monitoraggio, a seguito di un incontro con l'Autorità di gestione, è stata avviata l'Analisi desk che ha riguardato l'esame della documentazione di fonte amministrativa disponibile (Determine, avvisi, Relazioni di attuazione, ecc..), degli studi e una prima analisi dei Piani operativi delle Città metropolitane e dei dati di monitoraggio. Tale attività è stata mirata a restituire il quadro conoscitivo del contesto di attuazione e ad avviare la ricostruzione analitica delle basi-dati relative alle Azioni 4.1.1 e 4.2.1. L'analisi è stata finalizzata a comprendere ed esplicitare i risultati raggiunti, le tipologie di interventi implementati, la loro distribuzione territoriale, e come tali interventi siano stati coerenti con la strategia del Programma e con i fabbisogni dei sistemi di welfare territoriali.

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

Coerentemente con il Piano di attività presentato, le indagini di campo hanno coinvolto sia i rappresentanti degli OI sia funzionari o responsabili operativi che a livello delle Città metropolitane hanno coperto un ruolo di responsabilità nell'attuazione degli interventi.

Le indagini di campo hanno consentito di entrare in contatto diretto con i beneficiari degli interventi e con gli attori coinvolti, raccogliendo dunque la voce dei protagonisti e la loro percezione, le dimensioni meno note e informali che hanno influenzato l'andamento dei progetti e alcuni elementi utili a capire le possibili evoluzioni delle situazioni. La possibilità di scandagliare nel dettaglio alcune delle iniziative finanziate è stata finalizzata alla costruzione di un giudizio valutativo sull'efficacia ed efficienza degli interventi realizzati nonché ad individuare apprendimenti e suggerimenti per fornire un contributo alla realizzazione degli interventi previsti nella programmazione 2021-2027.

**Nell'attuale stato di avanzamento del percorso valutativo** sono state svolte le seguenti attività:

- **n. 14 interviste qualitative in profondità con rappresentanti degli OI<sup>6</sup>** coinvolti nella programmazione, selezione e attuazione degli interventi nelle Città metropolitane.

<sup>6</sup> La traccia dell'intervista è contenuta nell'Allegato 2 – Strumenti di rilevazione.

- ➔ **interviste in modalità CAWI ai RUP e funzionari tecnico-amministrativi delle Amministrazioni beneficiarie**<sup>7</sup>, mirate ad approfondire gli aspetti relativi alle modalità attuative dei progetti realizzati, alle criticità riscontrate, ai risultati raggiunti dalle due Azioni oggetto di valutazione. Il questionario è stato inviato a tutti i RUP responsabili dell'universo dei progetti<sup>8</sup> e allo stato attuale sono pervenuti 43 questionari che interessano circa 70 dei progetti complessivamente realizzati a valere sulle Azioni 4.1.1 e 4.2.1<sup>9</sup>. Si sta proseguendo con un'attività di recupero delle interviste mancanti, al fine di raggiungere una maggiore completezza delle informazioni raccolte. Il presente Documento contiene, quindi, alcune prime analisi su dati ancora provvisori.

Nella prosecuzione delle attività valutativa sono inoltre previste:

- un'indagine rivolta a funzionari degli Uffici di Piano (Segretariati sociali) delle Amministrazioni beneficiarie, al fine di rilevare i risultati degli interventi finanziati in termini di ricadute sociali;
- n. 3 Casi studio, selezionati in seguito alle evidenze emerse dall'analisi desk e dai primi esiti delle interviste qualitative. La loro individuazione terrà conto della macroarea territoriale di riferimento, della rappresentatività dell'intervento realizzato, della dimensione e tipologia dei progetti e della conclusione degli stessi.

Come anticipato, i risultati delle rilevazioni contenuti nel presente documento sono articolati in ambiti tematici, che corrispondono alle dimensioni di analisi (Figura 2.1) contenute negli strumenti di rilevazione, riportati nell'Allegato 2.

**Figura 2.1 - Ambiti tematici di analisi**



<sup>7</sup> La traccia dell'intervista è contenuta nell'Allegato 2 – Strumenti di rilevazione.

<sup>8</sup> Come rappresentato nel Capitolo 6, non essendo ancora disponibili dati aggiornati sul sistema informativo del Programma, si stima che gli interventi realizzati a valere sulle due Azioni oggetto di valutazione siano circa 139.

<sup>9</sup> Nel dettaglio, alla data del 12 ottobre sono pervenuti 15 questionari relativi all'Azione 4.1.4 e 28 relativi all'Azione 4.2.1. La rilevazione CAWI è ancora in corso per le Città metropolitane di Firenze, Cagliari e Roma, i cui dati non sono, pertanto, contenuti nei risultati riportati nel presente Documento.

### 3. LA RICOSTRUZIONE DEL QUADRO LOGICO DEL PROGRAMMA

La ricostruzione del Quadro logico del Programma è stata realizzata utilizzando la Teoria del Programma (TdP) che rappresenta l'elemento che accomuna diversi approcci valutativi<sup>10</sup>; essa consiste in una serie di affermazioni che descrivono come e attraverso quali meccanismi e in quali condizioni una policy o un programma possono avere successo. Tale processo richiede la ricostruzione della 'catena logica della policy' e della Teoria del cambiamento sottostante i nessi causali della catena logica dell'intervento.

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

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

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

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

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

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

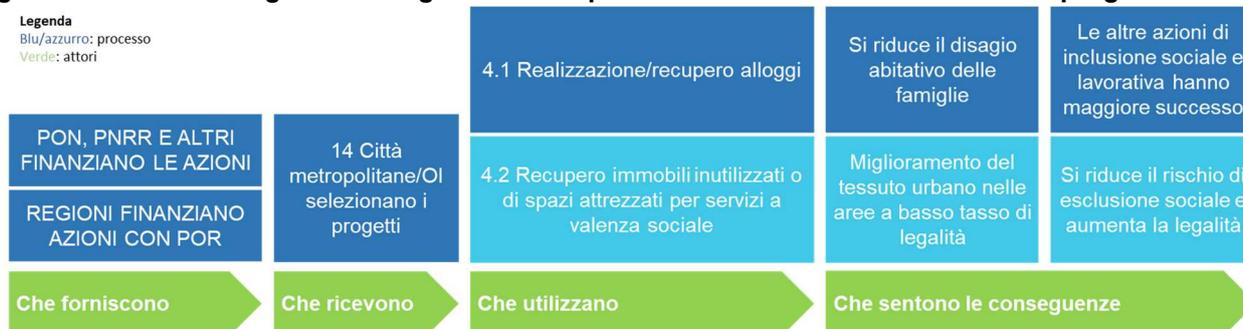


Il secondo step si focalizza sui risultati finali che la policy intende produrre e sulla catena causale di eventi che possono determinare il cambiamento desiderato (Figura 3.2). In particolare le Azioni relative alla politica degli alloggi per soggetti a rischio di esclusione e il miglioramento degli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

<sup>10</sup> Negli ultimi decenni molti valutatori hanno contribuito allo sviluppo di un filone di valutazione denominato valutazione orientata alla teoria o guidata dalla teoria (Chen and Rossi 1987), la valutazione Basata sulla Teoria (Weiss 2000) e la valutazione realista (Pawson, Tilley 1997).

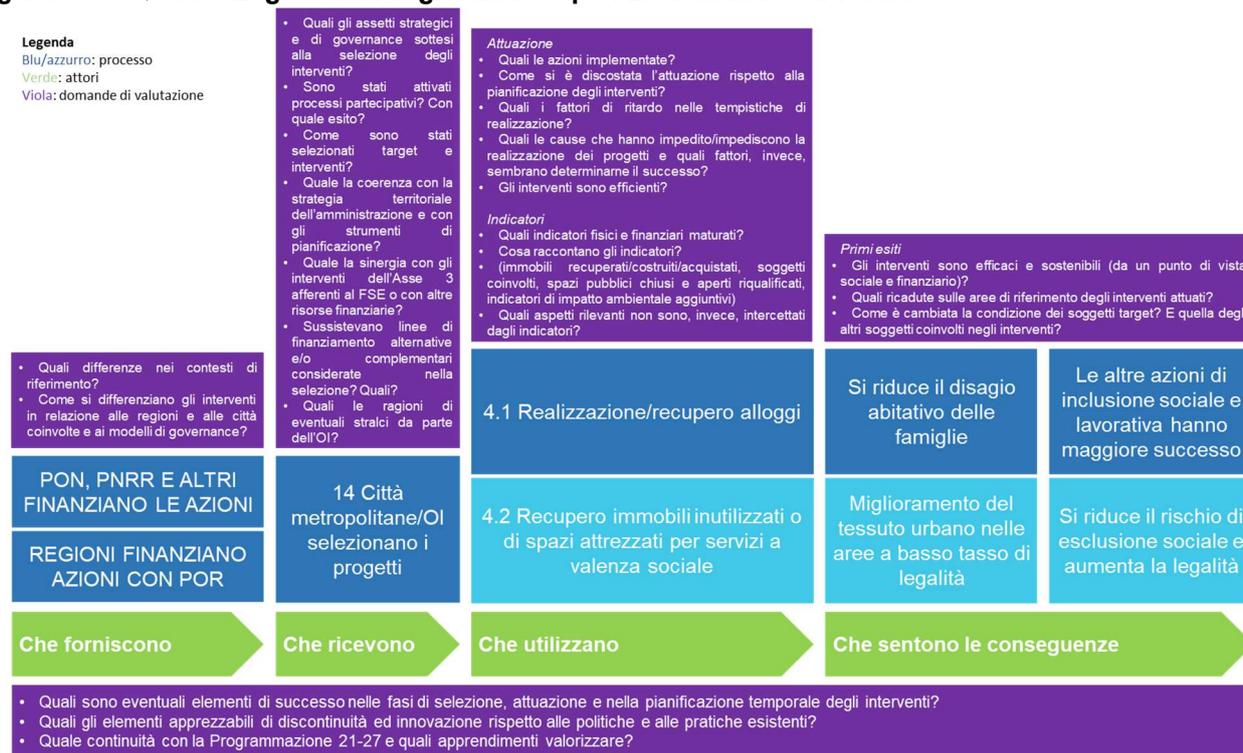
pertinenza di tali immobili dovrebbero produrre alcuni effetti: aumentare nel complesso il successo di tutte le altre policy di inclusione (spesso l'alloggio diventa una variabile chiave della multiproblematicità dei target di riferimento delle politiche di inclusione, insieme alla salute, al lavoro,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

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



Nel terzo step del percorso proposto si mostra come si è proceduto alla strutturazione delle domande valutative che sono state articolate la relazione ai passaggi della catena causale individuata e agli attori rilevanti della policy<sup>11</sup>.

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



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

<sup>11</sup> Per un approfondimento si rimanda al Report Iniziale.

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

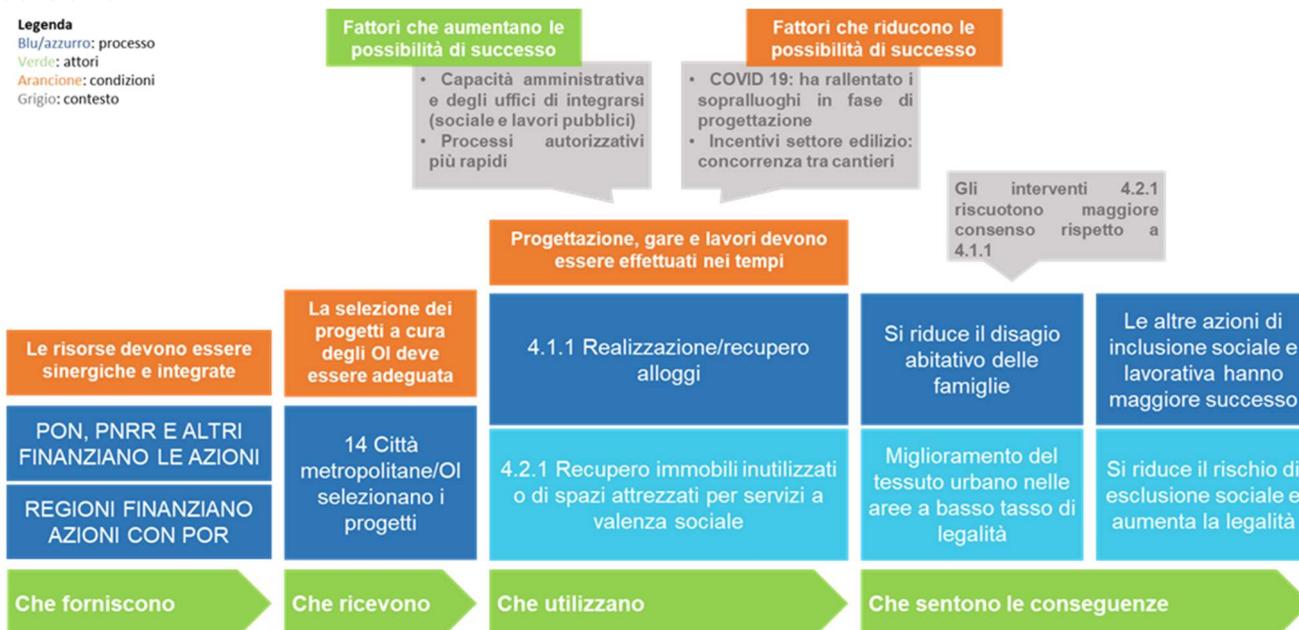
**Figura 3.4 – Quadro Logico del Programma - Step 4: Le condizioni affinché l'azione abbia le conseguenze attese nelle diverse fasi della catena causale**



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

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

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



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

Il primo passo dell'analisi è stata volta a individuare le possibili alternative che contraddistinguono il processo di *governance* dei Piani adottato dalle diverse Città Metropolitane. Nello specifico, è possibile individuare, come esito dell'indagine diretta condotta presso i responsabili degli OI, due dinamiche organizzative:

- la **creazione di un Ufficio *ad hoc*** per il PON METRO con accentramento delle competenze di coordinamento delle Direzioni/Uffici esistenti (*governance* "accentrata");
- l'assegnazione delle competenze del PON METRO ad **Uffici preesistenti**, in aggiunta alle loro competenze ordinarie.

**Va segnalato che in alcuni casi (ad esempio nel caso di Roma, Milano e Genova), l'assegnazione delle competenze del PON METRO ad Uffici preesistenti, è successivamente evoluta nel modello accentrato, con la creazione di un Ufficio dedicato con competenze sul PON METRO e in seguito anche su tutti i fondi europei e il PNRR.** In questo caso il PON METRO ha avuto dunque l'effetto di incoraggiare la creazione di Uffici con competenze fondamentali, non presenti nelle Amministrazioni di riferimento, che possono consentire oggi di affrontare meglio la programmazione 2021-27.

Nello specifico, in merito ai due modelli si può evidenziare come:

### ➤ 1. Nuovi Uffici *ad hoc* – *governance* "accentrata"

Quasi tutti gli Organismi Intermedi dispongono di Uffici *ad hoc* che si occupano del PON Metro. Questi hanno individuato dei **Responsabili di Asse** che svolgono un ruolo di coordinamento dei vari Servizi/Dipartimenti/Uffici coinvolti nell'attuazione degli interventi (Lavori Pubblici/infrastrutture, Welfare/sociale, Edilizia residenziale pubblica, altri soggetti competenti) e del coordinamento con i RUP che hanno in carico l'attuazione dei singoli progetti. In alcune Città (ad esempio, **Bologna, Napoli, Bari, Palermo, Messina, Torino e Venezia**) il modello di "governance accentrata" è stato adottato fin dall'inizio. È questo il caso di **Bologna**, dove il SIGECO del PON METRO prevede un modello di *governance* centralizzato con la struttura dell'Organismo Intermedio e il relativo Responsabile al vertice a cui fanno riferimento le varie strutture di coordinamento (tecnica e amministrativa) e le Direzioni Attuatrici/Beneficarie, dove vi è la previsione di almeno un referente diretto.

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

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

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

### ➤ 2. Presa in carico di Uffici esistenti

In altri casi, le competenze del PON METRO non hanno dato vita da subito a un nuovo Ufficio, ma inizialmente sono state prese in carico da Uffici preesistenti o direttamente dalle Direzioni attuatrici del

Piano, pur sotto la supervisione e il supporto dell'OI: è l'esempio dell'Ufficio dei Lavori Pubblici a **Cagliari** per l'Asse 4.

Anche nel caso di **Genova**, si è preferito favorire una struttura di *governance* di decentramento "assistito" a favore della Direzione attuatrice che, almeno nel caso dell'Asse 4, non ha evidenziato particolari criticità, diversamente da quanto emerso per altri Assi del Programma.

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

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

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

Ulteriori elementi di analisi possono essere ricavati dai primi esiti delle interviste CAWI somministrate ai funzionari, RUP e altri soggetti rilevanti coinvolti: il 45,2% degli intervistati ritiene che, nel complesso, i settori e gli uffici interessati (nelle varie configurazioni di *governance* delineate) siano stati molto coinvolti nei processi, mentre un ulteriore 52,4% ritiene di essere stato abbastanza coinvolto (Tabella 4.1).

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

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Molto	73,3%	29,6%	45,2%
Abbastanza	20,0%	70,4%	52,4%
Per nulla	6,7%	-	2,4%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>V.a.</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>42</b>

Fonte: indagine diretta. I valori si riferiscono a un totale di 142 progetti per i quali si dispone dell'informazione. Dati provvisori al 14 ottobre 2023.

## 5. LA RICOSTRUZIONE DEL PROCESSO DI SELEZIONE DEGLI INTERVENTI

### 5.1. LA FASE PROGRAMMATORIA E IL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ DI INTERVENTO

In coerenza con l'approccio metodologico adottato, una prima parte del percorso di analisi ha riguardato la fase programmatica e nello specifico è stata mirata a comprendere come sono stati individuati gli interventi inseriti nei Piani operativi e a far emergere i criteri e le logiche che hanno fattivamente guidato la selezione degli interventi da parte degli OI. Hanno costituito elementi di analisi: la priorità dell'intervento rispetto ai fabbisogni socio-territoriali, il livello di fattibilità dell'intervento, la discrezionalità del decisore politico, le scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi, l'esistenza di un parco progetti pregresso che non era stato possibile finanziare/realizzare precedentemente e la possibilità di finanziamenti. Ulteriori elementi sulla ricostruzione del processo di selezione, con specifico riferimento ai criteri individuati dal documento predisposto dall'AdG "Criteri di selezione delle operazioni.

Metodologia e Criteri per Asse e Azione", sono poi affrontati nel capitolo 5.

Proseguendo con l'approccio metodologico adottato, la valutazione del percorso di identificazione delle priorità di intervento e di selezione delle Azioni è stata condotta seguendo e integrando gli esiti derivanti da due binari di analisi, ossia l'analisi della documentazione programmatica e di quella prodotta dagli OI e le indagini di campo rivolte agli OI e ai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi.

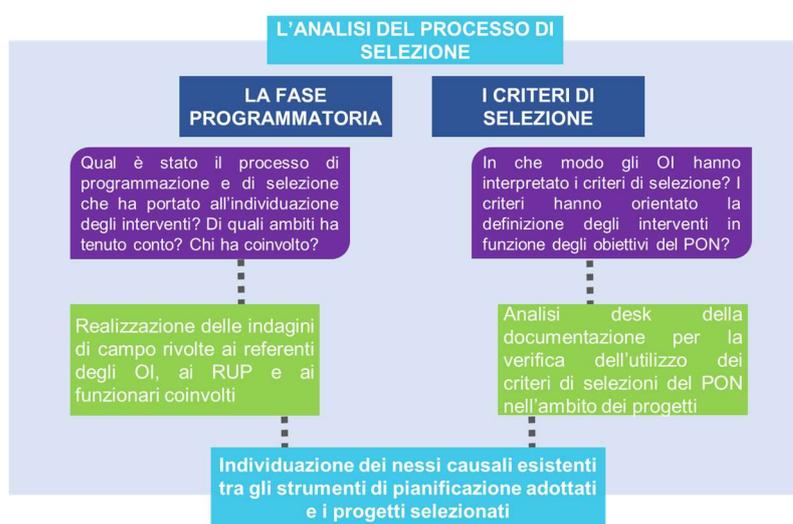
Sulla base della documentazione a disposizione, si può comunque affermare che l'identificazione della strategia e delle priorità di intervento è avvenuta sempre sulla base di un mix di più fattori, uno o più dei quali possono essere risultati preponderanti.

Sulla base delle interviste semi-strutturate somministrate ai Referenti individuati degli OI è possibile evidenziare quali fattori sono stati evocati in via prioritaria, in quale fase del processo e in quale combinazione.

#### 📌 Priorità dell'intervento rispetto ai fabbisogni socio-territoriali

I fabbisogni sociali e territoriali per la maggior parte delle Città Metropolitane sono stati importanti nella definizione della strategia e nell'individuazione dei progetti; in alcuni casi la coerenza con la pianificazione esistente (sociale, urbanistica, opere pubbliche etc.) ha assicurato indirettamente che gli interventi rispondessero anche ai fabbisogni individuati. Occorre ricordare, infatti, che la coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento e la coerenza con la programmazione strategica sono stati due criteri di ammissibilità rilevanti previsti dal PON (par. 5.2). In alcuni casi, nell'ambito della programmazione e selezione degli interventi, si è fatto ricorso a strumenti tecnici specifici per comprendere in quali aree intervenire ma tenendo sempre presenti anche altri criteri di selezione. È il caso di **Palermo**, in cui l'individuazione dei luoghi e degli edifici su cui intervenire è stato effettuato tramite una **poverty map**, prendendo in considerazione in particolar modo l'esigenza di evitare forme di ghettizzazione dei target selezionati o di **Venezia**, dove sono così state individuate microaree di disagio, distribuite a macchia di leopardo nel centro cittadino di Mestre.

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



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

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

#### ↳ **Livello di fattibilità dell'intervento**

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

#### ↳ **Discrezionalità del decisore politico**

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

#### ↳ **Scelte maturate nell'ambito dei processi partecipativi**

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

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

#### ↳ **Esistenza di un parco progetti progressivo che non era stato possibile finanziare/realizzare precedentemente**

La **presenza di un parco progetti consolidato costituisce senza dubbio un elemento importante nella scelta strategica** e nella identificazione delle priorità di intervento. Nel caso di Genova, i progetti di recupero di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica finanziati dal PON METRO non sono interventi propriamente nativi del Piano Operativo, ma risultavano già inseriti nel Piano triennale dei lavori

pubblici 2017-2019. In altri casi, il ricorso a progetti pregressi è stato determinato dall'esigenza di accelerare la spesa o superare difficoltà connesse a specifici ritardi programmatico-attuativi riscontrati in altri progetti. È questo il caso, ad esempio di Torino o di Messina, dove nelle fasi di riprogrammazione del Piano sono state introdotte progettualità frutto di passate programmazioni.

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

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

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

La prevalenza o meno dei diversi criteri di selezione può, in ogni caso, essere individuata in base a quanto indicato dai responsabili degli OI ai quali è stato chiesto quali logiche e criteri hanno avuto un ruolo prioritario nel processo di selezione. I risultati delle interviste indicano **che i criteri più rilevanti riguardano le priorità socio-territoriali e i livelli di fattibilità degli interventi**. In particolare, le priorità socio-territoriali sembrano aver giocato un ruolo importante nella fase iniziale; nella fase attuativa, però, è stato riconsiderato in maniera più significativa il criterio della fattibilità che ha orientato la riprogrammazione di molti interventi selezionati.

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

## **5.2. LA COMPLEMENTARIETÀ E LA SINERGIA CON GLI ALTRI STRUMENTI PROGRAMMATORI**

Da parte di tutti i responsabili degli OI intervistati è stata messa in evidenza **la coerenza dei Piani con le strategie territoriali e gli strumenti di pianificazione e con i piani settoriali** (per l'Edilizia residenziale pubblica, Piani sociali, Programmi urbani etc.), essendo, peraltro, un requisito di ammissibilità. La **sinergia** con altri assi del PON METRO (Asse 3) è stata più volte richiamata dagli intervistati, anche se i **risultati** delle analisi hanno evidenziato alcune **difficoltà nel metterla in pratica**.

L'Asse 3, erogando servizi a valle delle operazioni infrastrutturali, avrebbe dovuto attivarsi, infatti, a chiusura degli interventi infrastrutturali dell'Asse 4, rendendo però così difficile rispettare le tempistiche di spesa previste dalla programmazione dei fondi strutturali. Gli interventi realizzati a valere sui due Assi sono stati, pertanto, in alcuni casi complementari nelle policy ma non nell'attuazione dei singoli interventi.

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

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

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

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

### 5.3. L'EFFICACIA DEI CRITERI DI SELEZIONE DELLE OPERAZIONI NELL'ORIENTARE LA SCELTA DEGLI INTERVENTI

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

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

Criteri di selezione Azione 4.1.1 – Azione 4.2.2		
Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana di riferimento</li> <li>➤ Coerenza con la programmazione strategica di riferimento</li> <li>➤ Rispetto dei gruppi target sociali specifici della propria area urbana e integrazione con le azioni immateriali e di servizio del FSE (Azione 4.1.1)</li> <li>➤ Conformità con le Linee guida nazionali in relazione alla strategia nazionale di lotta alla povertà</li> <li>➤ Adozione di ulteriori criteri di ammissibilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell'intervento</li> <li>➤ Livello della progettazione</li> <li>➤ Riquilibratura/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati</li> <li>➤ Qualità della riqualificazione di immobili già esistenti (Azione 4.1.1)</li> <li>➤ Innovatività del modello dell'abitare (Azione 4.1.1)</li> <li>➤ Rilevanza dell'intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale</li> <li>➤ Rilevanza temi dell'invarianza idraulica</li> <li>➤ Numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati</li> <li>➤ Grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini (Azione 4.2.1)</li> <li>➤ Attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi (Azione 4.2.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rilevanza dell'immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività</li> <li>➤ Recupero e riuso di beni confiscati</li> <li>➤ Complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti</li> <li>➤ Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all'innovazione dei servizi abitativi ed alla riqualificazione delle aree urbane marginali (Azione 4.1.1)</li> <li>➤ Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente</li> <li>➤ Coerenza, sinergia ed integrazione con l'Asse 2 del Programma</li> <li>➤ Riquilibratura immobili già esistenti</li> <li>➤ Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali (Azione 4.2.1)</li> <li>➤ Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di</li> </ul>

Criteri di selezione Azione 4.1.1 – Azione 4.2.2		
Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
	<p>➤ Se hanno adottato ulteriori criteri di valutazione specificare quali:</p>	<p>cambiamenti climatici e biodiversità (Azione 4.2.1)</p> <p>➤ Incremento numero di alloggi/spazi</p> <p>➤ Se hanno adottato ulteriori criteri di premialità specificare quali.</p>

Come si può osservare dalla Tabella 5.2, i criteri maggiormente applicati nella selezione degli interventi finanziati (con percentuali superiori al 70%) hanno riguardato “la sostenibilità economica, finanziaria e capacità di *governance* e di controllo dell’intervento”, “il livello della progettazione” e “la riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale (...)”, “la rilevanza dell’intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale e il numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati”. Viceversa, un minor peso è stato dato al “grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini” e “all’attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi” (criteri che riguardavano in particolare l’Azione 4.2.1), applicati da circa il 40% dei progetti finanziati, nonché alla “qualità della riqualificazione di immobili già esistenti” e alla “innovatività del modello dell’abitare” (criteri che riguardavano in particolare l’Azione 4.1.1).

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

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

Criteri di valutazione	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale	% di presenza del criterio
a.1. Sostenibilità economica, finanziaria e capacità di governance e di controllo dell’intervento	44	61	105	74%
a.2. Livello della progettazione	42	60	102	72%
b.1. Riqualificazione/recupero in chiave sociale, culturale, ambientale delle aree e degli immobili pubblici dismessi, sottoutilizzati e/o degradati	43	61	104	73%
b.2. Qualità della riqualificazione di immobili già esistenti (Azione 4.1.1)	42	4	46	32%
b.3. Innovatività del modello dell’abitare (Azione 4.1.1)	37	0	37	26%
b.4. Rilevanza dell’intervento rispetto ai temi della disabilità e della sostenibilità ambientale	42	61	103	73%
b.5. Rilevanza temi dell’invarianza idraulica	4	14	18	13%
b.6. Numero di alloggi /spazi resi disponibili o recuperati	43	61	104	73%
b.7. Grado di coinvolgimento e rappresentatività del partenariato e del target di cittadini (Azione 4.2.1)	1	56	57	40%
b.8. Attinenza del recupero in funzione della tipologia dei servizi (Azione 4.2.1)	0	54	54	38%
<b>Totale progetti esaminati</b>	<b>62</b>	<b>80</b>	<b>142</b>	

Fonte: indagine diretta. I valori si riferiscono a un totale di 142 progetti per i quali si dispone dell’informazione. Dati provvisori al 14 ottobre 2023.

Passando ai **criteri di premialità** applicati negli interventi finanziati, come si può osservare dalla Tabella 5.3, si rileva una maggiore variabilità. I criteri utilizzati con maggiore frequenza (interessano più del 40% degli interventi finanziati) hanno riguardato “la rilevanza dell’immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività” e “la complementarità con altri programmi comunitari rilevanti”. A seguire, sebbene decisamente in minor misura (circa il 7% dei progetti) sono stati utilizzati i criteri riguardanti “la valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente” e “l’incremento del numero di alloggi/spazi”.

Anche nel caso dei criteri di premialità, alcune Città ne hanno adottati di specifici. Bologna, ad esempio, ha considerato la “Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione dei servizi abitativi ed alla riqualificazione delle aree urbane marginali (Azione 4.1.1)”. Il Comune di Catania, con Messina e Palermo, ha considerato aggiuntiva la “Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione sociale e alla riqualificazione delle aree urbane marginali (Azione 4.2.1)”. Palermo, inoltre, per il progetto “Recupero di immobile da adibire a struttura di accoglienza notturna - via Messina Marine 600” ha considerato il criterio premiale "Priorità alle azioni in grado di aumentare l'accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali e priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità".

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

Criteri di premialità	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale	% di presenza del criterio
1. Rilevanza dell’immobile e/o dello spazio da recuperare rispetto al suo riconoscimento come bene collettivo da parte della collettività	24	41	65	46%
2. Recupero e riuso di beni confiscati	9	12	21	15%
3. Complementarità con altri programmi comunitari rilevanti	20	39	59	42%
4. Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all’innovazione dei servizi abitativi ed alla riqualificazione delle aree urbane marginali (Azione 4.1.1)	25	4	29	20%
5. Valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze condotte nel periodo di programmazione precedente	12	27	39	27%
6. Coerenza, sinergia ed integrazione con l'Asse 2 del Programma	15	20	35	25%
7. Riqualificazione immobili già esistenti	15	16	31	22%
8. Priorità alle azioni in grado di aumentare l’accessibilità e la connessione delle aree urbane marginali con le zone centrali (Azione 4.2.1)	0	24	24	17%
9. Priorità alle azioni che operano con interventi di recupero anche in tema di cambiamenti climatici e biodiversità (Azione 4.2.1)	0	17	17	12%
10. Incremento numero di alloggi/spazi	16	23	39	27%
<b>Totale progetti esaminati</b>	<b>62</b>	<b>80</b>	<b>142</b>	

*Fonte: indagine diretta. I valori si riferiscono a un totale di 142 progetti per i quali si dispone dell’informazione. Dati provvisori al 14 ottobre 2023.*

Dai risultati delle prime analisi derivanti delle indagini di campo, si rileva, comunque, che **tutte le Amministrazioni consultate attraverso le indagini di campo hanno espresso un parere positivo rispetto alla capacità dei criteri di selezione individuati dall’Autorità di Gestione di orientare fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell’Asse/Programma**. Nella maggior parte dei casi, i criteri hanno fatto da guida rispetto agli interventi da selezionare e quindi hanno facilitato l’individuazione di progetti coerenti.

Il giudizio sostanzialmente positivo espresso dagli OI sull'efficacia dei criteri di selezione è stato sostanzialmente confermato anche dai primi risultati dell'indagine rivolta ai RUP e funzionari intervistati (Grafico 5.1).

**Grafico 5.1 - I criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione hanno orientato fattivamente le scelte degli interventi in funzione degli obiettivi dell'Asse/Programma? \* (v.%)**



Fonte: Indagine RUP e funzionari tecnico-amministrativi – dati provvisori  
\*Il valore assoluto è pari a 39

**Un altro aspetto analizzato ha riguardato l'idoneità degli strumenti di verifica della coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione delle operazioni tramite le checklist.** Rispetto a questi elementi, dalle prime analisi dei risultati delle interviste agli OI emerge una non unanimità di consensi. Una parte degli OI intervistati le ritiene ridondanti o non chiare o non in linea con gli obiettivi da perseguire. Peraltro, alcune linee guida sono state giudicate complesse e farraginose, al punto che è stato necessario un supporto per verificarle. Alcuni interlocutori tra gli OI hanno, quindi, evidenziato l'opportunità di operare una semplificazione, anche al fine di non rallentare il processo amministrativo.

#### 5.4. IL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO

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

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

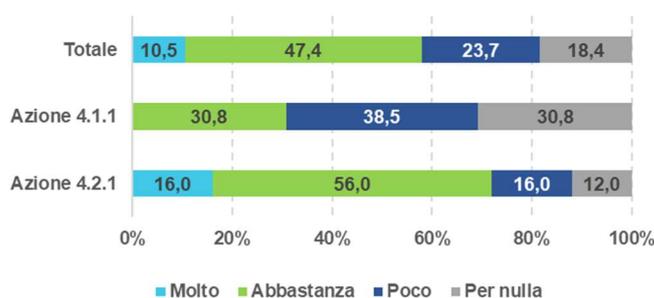
Analizzando i resoconti delle interviste e i primi esiti del questionario a cui hanno risposto i RUP e i funzionari coinvolti nella realizzazione degli interventi, è possibile trarre alcune considerazioni:

- In linea generale, **l'attivazione dei processi partecipativi è stata riscontrata con maggiore prevalenza e incisività nell'Azione 4.2.1**, evidenza emersa nelle interviste e confermata anche negli esiti provvisori del questionario RUP. Infatti, risulta che nel caso dell'Azione 4.2.1 il confronto con il partenariato socio economico ha influito significativamente nel processo di selezione

dell'intervento. Invece, nel caso dell'Azione 4.1.1, la maggior parte dei rispondenti ha dichiarato che tali processi hanno influito poco o per nulla (Grafico 5.2).

↳ Nelle Città metropolitane dove sono stati attuati solo o prevalentemente interventi di cui all'Azione 4.1.1 (Torino, Firenze, Genova, Napoli<sup>12</sup> e Roma capitale) **non sono stati segnalati processi partecipativi di particolare rilevanza e specificatamente focalizzati sugli interventi dell'Asse 4**. Però, in alcuni casi, i referenti dell'OI hanno evidenziato la realizzazione di percorsi di ascolto e consultazione su ambiti più ampi rivolti a stakeholder e partenariati, che hanno contribuito a una migliore focalizzazione dei bisogni sottesi agli interventi. Ovviamente, i percorsi sono diversi: ad esempio, a Napoli il coinvolgimento degli stakeholder e del partenariato è stato realizzato essenzialmente a livello di Assessorato, mentre a Firenze è stata segnalata la consolidata tradizione di partecipazione locale e co-progettazione (il caso dei *town meeting*). In questo ambito si segnala anche il caso di Palermo, dove, secondo quanto riportato dall'OI, non sono stati attivati processi partecipativi, nonostante la presenza di progetti 4.2.1.

**Grafico 5.2 - Il confronto con il partenariato socio-economico quanto ha influito nel processo di selezione? \* (v.%)**



Fonte: Indagine RUP e funzionari tecnico-amministrativi – dati provvisori

\*Il valore assoluto è pari a 39

↳ In alcune città, sono stati **evidenziati i percorsi di coinvolgimento di stakeholder e partenariato negli interventi dell'Asse 3**, rispetto al quale l'Asse 4, ponendosi naturalmente in ottica sinergica e di convergenza programmatica, avrebbe quindi beneficiato, indirettamente, degli effetti di tali processi partecipativi. In questi casi, le iniziative di coinvolgimento sono state spesso realizzate con il supporto dell'area sociale e nell'ambito di tavoli partenariali, con l'obiettivo di individuare target sociali, le cosiddette aree bersaglio e i servizi d'attivare. È il caso riscontrato nelle Città di **Reggio Calabria** (dove la programmazione partecipata nell'Asse 3 ha contribuito a qualificare gli interventi dell'Asse 4, considerando che ben quattro progetti dei due Assi riguardavano immobili confiscati), **Venezia**<sup>13</sup> (che ha visto una significativa integrazione tra i due Assi e l'attivazione di processi di partecipazione con il terzo settore), **Cagliari** e in misura meno incisiva anche **Catania**<sup>14</sup>.

↳ Infine, si segnalano alcuni casi, configurabili come possibili **buone pratiche** in base a quanto riferito dalle strutture dell'OI, dove è stata riscontrata l'attivazione di processi partecipativi rivolti a cittadini/destinatari specificatamente sui progetti dell'Asse 4 che hanno interessato anche i progetti correlati dell'Asse 3<sup>15</sup>. Tale coinvolgimento è stato effettuato in fase di analisi del bisogno a **Bari** (dove sono stati sentiti gruppi d'interesse e comitati di quartiere e per alcuni interventi state

<sup>12</sup> In questo gruppo di inserisce anche Napoli, dove sono stati attuati 6 progetti 4.1.1 (costo dell'operazione pari a ca. 15, milioni di euro) e due progetti 4.2.1, il cui costo operazione era pari "solo" a ca. 391mila euro.

<sup>13</sup> Il referente dell'OI di Venezia ha segnalato un significativo coordinamento tra le infrastrutture sociali realizzate con l'Asse 4 e le azioni dell'Asse 3, con particolare riferimento Azione 3.3.1. sul progetto "La cultura itinerante agente di attivazione sociale" che ha previsto l'implementazione/realizzazione biblioteche, concerti, teatro nei parchi, musica e sport, con strutture realizzate nell'ambito dell'Asse 4.

<sup>14</sup> In particolare, nel caso di Catania, pur evidenziando la naturale sinergia tra i due assi, è stato segnalato che la struttura dell'OI è stata impegnata soprattutto nei processi di attuazione finanziaria piuttosto che nella complementarità delle policy.

<sup>15</sup> Rispetto alle sinergie con l'Asse 3, da segnalare i casi di Bari (dove è stata segnalato un buon raccordo tra gli interventi Asse 3 e Asse 4 e anche la convergenza di altri fondi regionali) e Bologna (dove gli interventi infrastrutturali hanno accompagnato le attività di supporto a target fragili specifici, come i senza fissa dimora e nuclei in disagio abitativo e i percorsi partecipativi hanno sostenuto l'analisi dei target e dei fabbisogni).

realizzate passeggiate con talk tematici<sup>16</sup> con la popolazione residente al fine di sondare i desiderata), in sede di co-progettazione con processi strutturati a **Bologna** (dove per la selezione degli interventi dell'azione 4.2.1, si è partiti dagli esiti di un ampio e articolato percorso di partecipazione e ascolto cittadino denominato "collaborare è Bologna"<sup>17</sup>, svolto nei quartieri nel periodo 2015-2016) e anche nell'ambito della procedura amministrativa a **Messina**. Per quest'ultima Città, il processo partecipativo è stato attuato soprattutto nella prima fase del Piano operativo, dove le proposte degli organi politici e amministrativi sono state sottoposte al partenariato e gli esiti delle consultazioni riportati in conferenza dei servizi, consentendo, come risultato finale, di predisporre schede progetto da inserire nel citato Piano. Successivamente, però, le consultazioni pubbliche sono state meno presenti con gli interventi sostitutivi.

- ➡ Infine, rispetto al **PN METRO Plus 2021-2027**, il referente dell'OI di Milano ha evidenziato che circa il 90% delle risorse sarà realizzato in co-programmazione e coprogettazione col Terzo settore (e non solo), sulla base delle procedure di cui all'artt. 55-56 del Codice del Terzo settore (Dlgs n. 117/2017). Sulla medesima impostazione dovrebbe collocarsi anche Roma Capitale.

---

<sup>16</sup> I talk tematici a Bari sono stati segnalati per gli interventi preso il parco di Loseto, l'area mercatale di Carbonare e una sezione della rete ciclabile.

<sup>17</sup> Nel caso di Bologna, il percorso partecipativo con i cittadini ha individuato le priorità: tra ottobre e dicembre 2015, sono stati realizzati 6 incontri con 1.200 partecipanti, raccolte 473 schede individuali e 73 schede di gruppo. Inoltre, tra marzo e aprile 2016, con 6 incontri di rendicontazione sono stati presentati i progetti da attivare. A seguire, la fase più operativa e di implementazione è stata effettuata attraverso i laboratori di quartiere e il coinvolgimento diretto degli operatori territoriali attraverso il cosiddetto team di quartiere.

## 6. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Il presente capitolo mira ad analizzare lo stato di attuazione degli interventi realizzati nell'ambito delle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 del PON Metro, tramite le informazioni acquisite dai dati di monitoraggio, da un'analisi dei Piani Operativi dei Comuni attuatori degli interventi, dalle interviste realizzate presso gli Organismi Intermedi, nonché dai primi riscontri ottenuti dalle indagini rivolte ai RUP e ai funzionari amministrativi. Sebbene vada tenuto presente che il Programma è ancora in fase di attuazione, dalle fonti informative a disposizione è stato possibile ricostruire un primo quadro valutativo che permette di individuare lo stato di avanzamento fisico e finanziario del PON, la tipologia degli interventi finanziati e le principali caratteristiche dei target di destinatari individuati. Inoltre, al fine di identificare i cambiamenti intercorsi durante il periodo di programmazione, il processo valutativo ha permesso di approfondire le principali modifiche intervenute nella pianificazione delle misure e i fattori che hanno influenzato positivamente o negativamente la realizzazione degli interventi.

### 6.1. LO STATO DI AVANZAMENTO FISICO E FINANZIARIO

Proseguendo, in un'ottica di aggiornamento, l'analisi dei dati di monitoraggio fisico e finanziario delle Azioni realizzata nell'ambito del Report Intermedio – Fase 1, la Tabella che segue, relativa all'**avanzamento fisico** delle misure finanziate, restituisce una prima visione complessiva delle Azioni, degli obiettivi e dei relativi progetti ammessi a finanziamento<sup>18</sup>, pari a 67 per l'Azione 4.1.1 e a 84 per l'Azione 4.2.1.

**Tabella 6.1 – Asse prioritario 4: Azioni, obiettivi e numero progetti ammessi a finanziamento**

Azione	Obiettivo	N. progetti ammessi a finanziamento
4.1.1 Realizzazione e recupero di alloggi	4.1. - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4 dell'AdP)	67
4.2.1 Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale	4.2 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (RA 9.6)	84

*Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)*

Considerando la ripartizione territoriale dei Comuni attuatori degli interventi<sup>19</sup>, si evidenzia che in riferimento all'Azione 4.1.1, il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento ricade nelle regioni più sviluppate (46), seguite da quelle meno sviluppate (18) e dalla Sardegna (3), unica regione in transizione.

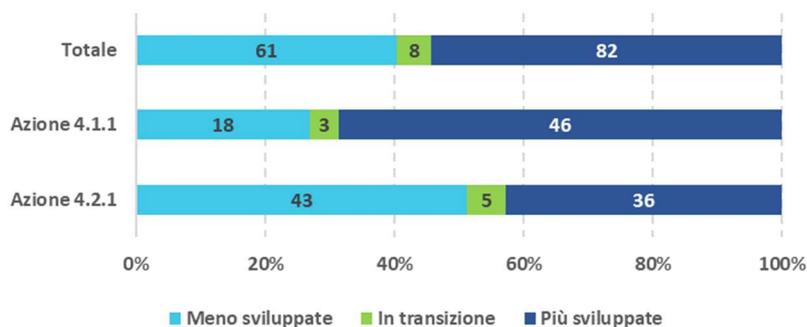
Viceversa, per l'Azione 4.2.1, si riscontra il numero più elevato di progetti ammessi a finanziamento nelle regioni meno sviluppate (43), seguite da quelle più sviluppate (36) e dalla Sardegna (5).

Nell'insieme, considerando lo stato di attuazione al 20 settembre 2023, restituito dal Sistema informativo del Programma, sembrerebbe emergere una maggiore capacità attuativa da parte delle Città afferenti alle regioni più sviluppate, rispetto alle altre.

<sup>18</sup> Si evidenzia, a riguardo, che le analisi sono state condotte sullo stato di attuazione degli interventi risultante dal Sistema informativo del Programma (Delfi) alla data del 20.09.2023.

<sup>19</sup> Gli OI afferenti alle regioni più sviluppate sono 7: Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino, Venezia. Per le Regioni in transizione figura Cagliari, mentre per le regioni meno sviluppate i Comuni attuatori sono: Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Bari.

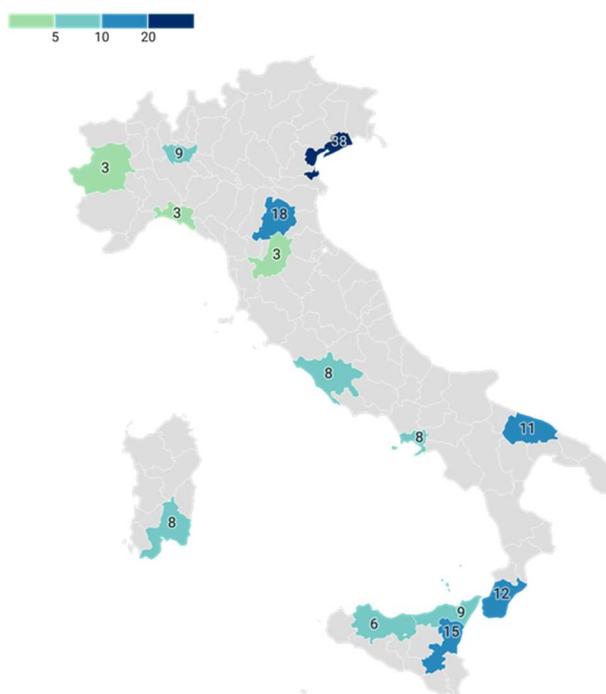
**Grafico 6.1 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: Ripartizione territoriale. (v.a)**



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

Entrando nello specifico dei territori interessati, nel complesso delle Azioni considerate il maggior numero di progetti si concentra nel Comune di Venezia, con 38 progetti, seguita da Bologna (18), Catania (15) e Reggio Calabria (12). Un numero minore di progetti si registra nei Comuni di Torino, Genova e Firenze, i quali hanno attivato rispettivamente tre progetti, mentre gli altri Comuni hanno realizzato un numero di progetti compreso fra sei e nove (Figura 6.1). Sulla base dei dati di monitoraggio a disposizione, tutti i progetti risultano in fase di attuazione, con un progetto concluso nel Comune di Palermo sull’Azione 4.1.1 e due progetti in riprogrammazione nei Comuni di Bari e Reggio Calabria a valere sull’Azione 4.2.1.

**Figura 6.1 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: Comuni attuatori (v.a.)**

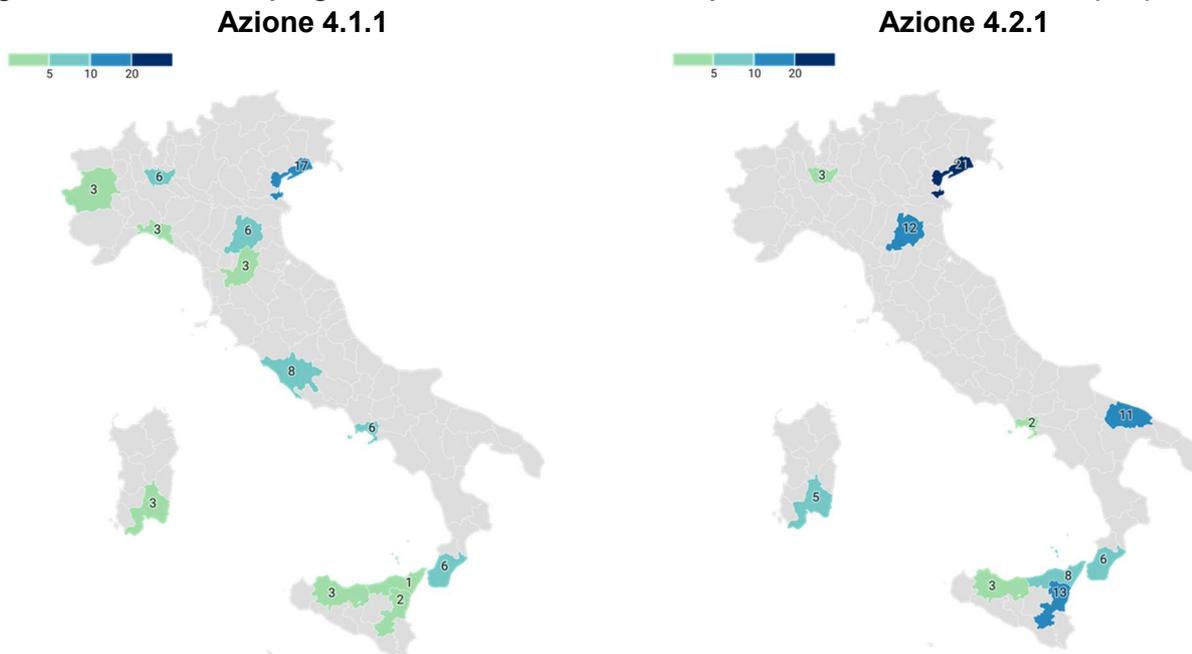


Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

Se si considerano le singole Azioni a valere sull’Asse 4, emerge che nell’ambito dell’Azione 4.1.1 sono stati attivati progetti in tutti i 14 Comuni considerati tranne Bari; il maggior numero di interventi realizzati si riscontra a Venezia (17) e a Roma (8 progetti). Milano, Bologna, Napoli e Reggio Calabria hanno invece attivato rispettivamente sei progetti. Per l’Azione 4.2.1 sono stati realizzati interventi in dieci dei Comuni considerati, non essendo stati realizzati nei Comuni di Firenze, Genova, Roma e Torino. Dal punto di vista numerico, a Venezia si conferma il maggior numero di progetti realizzati, pari a 21, seguito dal Comune di Catania (13), di Bologna (12) e di Bari (11). Il Comune di Messina ha realizzato

8 interventi, mentre un numero limitato di progetti è stato realizzato da Napoli e Milano. Nel complesso, pertanto, è possibile verificare che il numero maggiore di progetti realizzati nell'ambito di regioni più sviluppate è connesso in buona parte al significativo contributo di Venezia in termini di realizzazioni.

**Figura 6.2 – Numero di progetti ammessi a finanziamento per Azione: Comuni attuatori. (v.a.)**

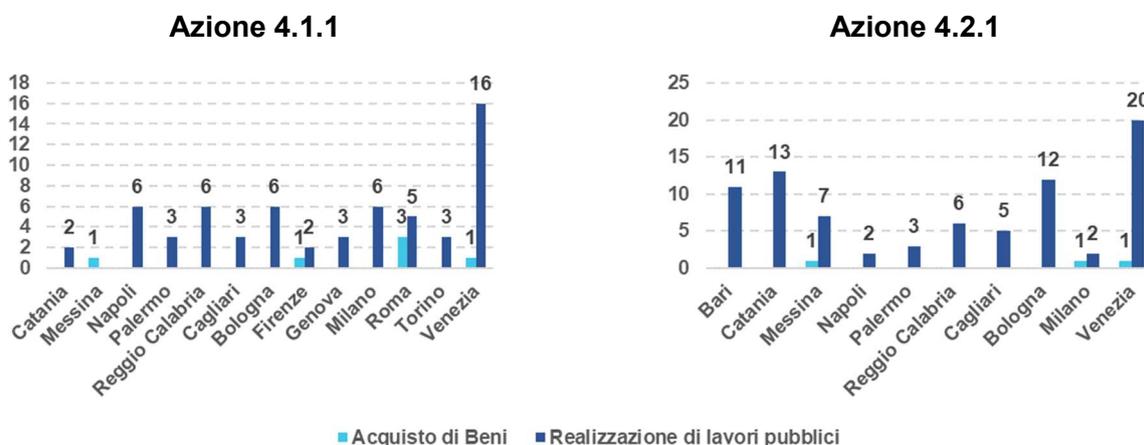


Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

Dal punto di vista della tipologia di operazioni selezionate, si riscontra che nella maggioranza dei casi (142) i progetti hanno riguardato la realizzazione di lavori pubblici, mentre 9 (dei quali 6 a valere sull’Azione 4.1.1 e 3 sull’Azione 4.2.1) si riferivano all’acquisto di beni (Firenze, Messina, Milano, Venezia e Roma). (Figura 6.2).

Nello specifico, per l’acquisto di beni si è inteso, ad esempio, l’acquisto di alloggi, di arredi e, per l’Azione 4.2.1, di attrezzature per le aree urbane; la realizzazione di lavori pubblici ha riguardato, da un lato, il recupero edilizio o la manutenzione di alloggi ERP, di strutture di accoglienza e di edifici e appartamenti destinati al contrasto del disagio abitativo (Azione 4.1.1) e, dall’altro, la riqualificazione di palestre, campi sportivi, parchi ed edifici da adibire a servizi di valenza sociale, anche in termini di eliminazione delle barriere architettoniche (Azione 4.2.1).

**Grafico 6.2 – Numero di progetti ammessi a finanziamento: Tipologia di operazioni. (v.a.)**



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

In riferimento al periodo temporale di attuazione degli interventi e prendendo a riferimento la “fotografia” risultante dai dati di monitoraggio al 20 Settembre 2023, si rileva la seguente situazione: per l’Azione 4.1.1, le ammissioni a finanziamento sono avvenute, per lo più, nel 2018 (16) e nel 2023 (19) e la maggior parte dei progetti è stata avviata fra il 2018 (31) e il 2019 (12); per l’Azione 4.2.1 i progetti sono stati ammessi a finanziamento principalmente tra il 2018 (20) e il 2023 (28) e avviati nel 2017 (19), nel 2018 (23), e, in minor misura nel 2022 (12).

Dal punto di vista dello stato di **avanzamento finanziario**, come emerge dalla Tabella 6.2, per le due Azioni oggetto di valutazione si è registrato un costo totale delle operazioni pari a circa 128,2 Meuro, dei quali la maggior parte afferenti ai Comuni delle regioni meno sviluppate (circa 76,5 Meuro, mentre per le regioni più sviluppate è pari a circa 45,4 Meuro). Inoltre, se si considera la dimensione media degli investimenti (pari a circa 849 mila euro), si rileva che le regioni meno sviluppate presentano altresì un costo medio dei progetti superiore, pari a circa 1,2 milioni di euro, a fronte di circa 553 mila euro dei territori più sviluppati. Rispetto al costo totale, inferiori risultano gli impegni, pari a circa 100,9 Meuro, così come i pagamenti ammessi e certificati: in tal senso, emerge una capacità di impegno complessiva rispetto ai costi pari al 78,8%, una efficienza realizzativa (pagamenti ammessi rispetto ai costi totali) pari al 57,3% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni pari al 72,7% (Grafico 6.3). Contenuta risulta poi la capacità di certificazione, pari al 54,8%.

Nel complesso, sulla base dei dati a disposizione, lo stato di avanzamento finanziario sembra mostrare alcuni ritardi, in considerazione della fase di attuazione degli interventi e delle scadenze relative al PON METRO 2014 – 20. Ciò si evince, in particolare, dalle differenze dal punto di vista attuativo rilevabili fra le Azioni oggetto di valutazione e fra i Comuni attuatori che mostrano uno stato di avanzamento differenziato, sebbene non riconducibile direttamente alle ripartizioni territoriali, fattore che evidenzia la dipendenza del grado di realizzazione delle misure dalle singole specificità territoriali. Nello specifico, per l’Azione 4.1.1, si rileva che a fronte di un costo delle operazioni complessivo di 72,5 Meuro sono stati assunti dagli OI impegni giuridicamente vincolanti pari a 58,8 Meuro, con una capacità di impegno di circa l’81,1%. I pagamenti ammessi ammontano invece a 46,4 Meuro, evidenziando una efficienza realizzativa rispetto al costo totale dell’operazione del 64,0% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni di circa il 78,8%, mentre dal punto di vista della certificazione dei pagamenti questi ammontano a circa 35 Meuro, mostrando una capacità di certificazione sugli impegni del 59,4%.

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

Dal punto di vista degli indicatori finanziari, emerge un sostanziale allineamento tra le categorie di regioni dal punto di vista della capacità di impegno, mentre le regioni meno sviluppate presentano una migliore efficienza realizzativa, capacità di utilizzo e, in particolar modo, capacità di certificazione, pari al 67,8% a fronte del 50% delle regioni più sviluppate.

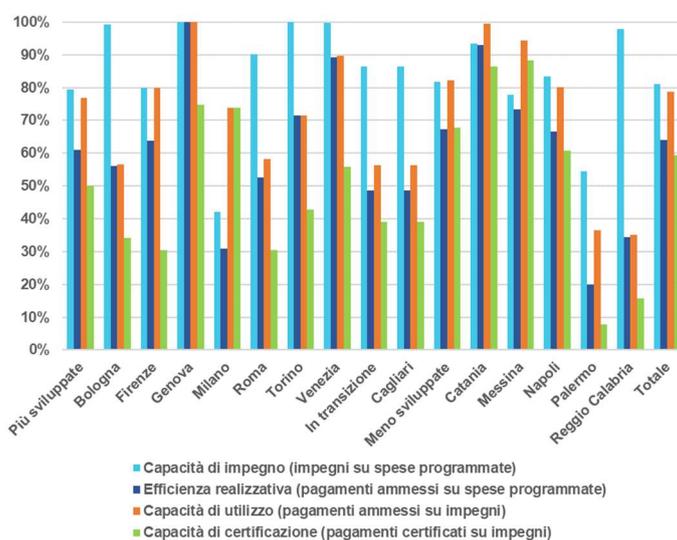
In termini regionali, si rileva poi che i costi maggiori delle operazioni si riferiscono ai Comuni di Napoli, Messina, Milano e Catania, mentre dal punto di vista della performance gli OI che presentano gli indicatori finanziari migliori sono Genova e Catania. La Tabella 6.2 e il Grafico 6.3 sintetizzano lo stato di avanzamento per Comune e categoria di regione.

**Tabella 6.2 – Avanzamento finanziario: Azione 4.1.1 per Comune (v.a.)**

Città metropolitana	Costo totale delle operazioni	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti DDRA	Pagamenti certificati
<b>Più sviluppate</b>	<b>28.583.325,42</b>	<b>22.732.829,11</b>	<b>17.458.653,67</b>	<b>11.372.095,80</b>
Bologna	2.793.019,29	2.773.154,55	1.567.141,34	949.689,47
Firenze	3.546.906,00	2.836.560,49	2.266.491,20	862.845,94
Genova	2.224.588,03	2.224.588,01	2.224.588,00	1.663.632,14
Milano	8.442.851,44	3.547.520,08	2.615.067,08	2.615.067,08
Roma	2.127.090,56	1.918.690,15	1.116.841,50	582.043,96
Torino	4.337.325,71	4.337.325,71	3.103.290,98	1.856.839,13
Venezia	5.111.544,39	5.094.990,12	4.565.233,57	2.841.978,08
<b>In transizione</b>	<b>3.499.909,31</b>	<b>3.022.327,52</b>	<b>1.701.191,21</b>	<b>1.179.648,74</b>
Cagliari	3.499.909,31	3.022.327,52	1.701.191,21	1.179.648,74
<b>Meno sviluppate</b>	<b>40.440.969,32</b>	<b>33.085.308,57</b>	<b>27.228.812,99</b>	<b>22.418.711,15</b>
Catania	6.463.492,06	6.041.235,85	6.004.178,04	5.225.478,74
Messina	13.000.000,00	10.110.709,63	9.539.284,32	8.922.672,16
Napoli	15.267.294,89	12.727.218,99	10.183.511,94	7.745.300,16
Palermo	3.189.387,25	1.739.463,04	634.357,55	134.216,48
Reggio Calabria	2.520.795,12	2.466.681,06	867.481,14	391.043,61
<b>Totale</b>	<b>72.524.204,05</b>	<b>58.840.465,20</b>	<b>46.388.657,87</b>	<b>34.970.455,69</b>

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

**Grafico 6.3 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.1.1 per Comune (v.%)**



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

Come mostrano la Tabella 6.3 e il Grafico 6.4, nell’ambito dell’Azione 4.2.1 il costo totale delle operazioni è pari a 55,7 Meuro mentre gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 42 Meuro, mostrando una capacità di impegno di circa il 75,5%. I pagamenti ammessi hanno raggiunto la quota di 28 Meuro, facendo rilevare una efficienza realizzativa rispetto al costo dell’operazione del 50,3% e una capacità di utilizzo rispetto agli impegni di circa il 66,7%. I pagamenti certificati ammontano, invece, a circa 19,7 Meuro, mostrando una capacità di certificazione sugli impegni di circa il 46,9%. In termini territoriali, si conferma che gli OI delle regioni meno sviluppate hanno realizzato progetti che mostravano un costo totale più alto delle operazioni rispetto agli altri territori, pari a 36 Meuro, rispetto

ai 16,8 Meuro delle regioni più sviluppate. Analogamente, si rileva che le regioni meno sviluppate hanno realizzato progetti che presentavano un costo medio delle operazioni pari a circa 837,7 mila euro, a fronte dei 568,6 mila euro della Sardegna, territorio in transizione, e dei circa 466,8 mila euro delle regioni più sviluppate.

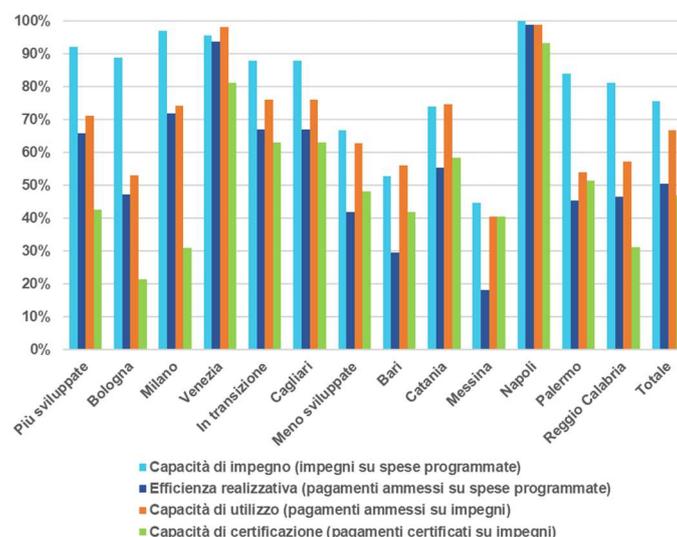
Per quanto riguarda i risultati realizzati sui principali indicatori finanziari, si rileva una performance sostanzialmente migliore nelle regioni più sviluppate, sia in termini di capacità di impegno, sia di efficienza realizzativa, sia di capacità di utilizzo (pari al 71,3% a fronte del 62,7% degli OI di quelle meno sviluppate), mentre la capacità di certificazione risulta superiore nei Comuni delle Regioni meno sviluppate. Dal punto di vista regionale, risulta che i costi maggiori delle operazioni afferiscono ai Comuni di Catania, Bari e Bologna, mentre dal punto di vista della performance sugli indicatori finanziari i migliori risultati sono presentati da Venezia e Napoli.

**Tabella 6.3 – Avanzamento finanziario: Azione 4.2.1 per Comune (v.a.)**

Città metropolitana	Costo totale delle operazioni	Impegni giuridicamente vincolanti	Pagamenti DDRA	Pagamenti certificati
<b>Più sviluppate</b>	<b>16.804.150,90</b>	<b>15.490.588,34</b>	<b>11.041.767,82</b>	<b>6.581.154,55</b>
Bologna	8.907.413,85	7.909.071,25	4.200.491,95	1.688.937,60
Milano	2.579.027,30	2.501.340,00	1.853.810,67	771.529,52
Venezia	5.317.709,75	5.080.177,09	4.987.465,20	4.120.687,43
<b>In transizione</b>	<b>2.843.262,13</b>	<b>2.501.329,18</b>	<b>1.902.453,88</b>	<b>1.574.432,28</b>
Cagliari	2.843.262,13	2.501.329,18	1.902.453,88	1.574.432,28
<b>Meno sviluppate</b>	<b>36.019.881,73</b>	<b>24.047.319,78</b>	<b>15.080.505,93</b>	<b>11.565.057,09</b>
Bari	10.922.204,35	5.774.765,60	3.235.295,26	2.414.813,77
Catania	12.364.445,22	9.159.286,80	6.840.638,77	5.351.294,38
Messina	3.807.886,30	1.701.488,73	688.522,24	687.279,09
Napoli	390.946,20	390.946,20	386.707,93	364.572,16
Palermo	3.322.568,24	2.791.893,40	1.505.749,96	1.433.892,30
Reggio Calabria	5.211.831,42	4.228.939,05	2.423.591,77	1.313.205,39
<b>Totale</b>	<b>55.667.294,76</b>	<b>42.039.237,30</b>	<b>28.024.727,63</b>	<b>19.720.643,92</b>

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

**Grafico 6.4 – Indicatori di avanzamento finanziario: Azione 4.2.1 per Comune (v.%)**



Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

## 6.2. IL QUADRO DELLE RIPROGRAMMAZIONI

Il PON Città Metropolitane 2014 – 2020, adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio 2015, ha subito nel corso degli anni diverse modifiche e riprogrammazioni il cui quadro sintetico è evidenziato nelle seguenti tabelle.

**Tabella 6.4 – PON Metro: quadro delle riprogrammazioni**

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

**Tabella 6.5 – PON METRO e Asse 4: quadro delle riprogrammazioni finanziarie\***

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

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

Nel dettaglio, attraverso le **Decisioni C(2018)434 del 25/01/2018 e C(2018)5895 del 05/09/2018** la Commissione europea ha approvato le proposte di aggiornamento conseguenti alla fase di start up del Programma Operativo presentate dall'Italia: tra le varie modifiche, si sottolineano la **riduzione del finanziamento totale dell'Asse 4** dai 169 Meuro iniziali a 149 Meuro (-11,8%), l'**ampliamento della**

**platea dei beneficiari** ai soggetti del terzo settore per l’Azione 4.1.1, così come già previsto nell’Azione 4.2.1, e **l’aggiornamento degli indicatori di risultato e di output** dell’Asse 4. Tra gli indicatori di risultato si evidenzia la sostituzione dell’indicatore IR20 "Istituzioni non profit che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale sul totale degli abitanti", con il nuovo indicatore IR20a "Imprese e Istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale sul totale degli abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane", in grado di fornire un quadro più ampio e più facilmente misurabile dei fenomeni oggetto degli interventi, potendo contare su rilevazioni di fonte ISTAT e non su specifiche indagini ad hoc da svolgersi da parte delle Amministrazioni coinvolte. Nell’ambito della riprogrammazione è stato anche inserimento dell’indicatore di output IO16 relativo al "Numero di partecipanti che hanno beneficiato delle attività", successivamente modificato in IO16a "Numero di persone coinvolte nelle attività".

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

**Nello stesso anno sono state approvate due ulteriori modifiche al Programma** (Decisioni CE del 07/09/2020 e del 27/11/2020) che hanno comportato l’inserimento di **azioni di contrasto al Covid-19**, con conseguente riprogrammazione delle risorse finanziarie e **l’adozione del tasso di cofinanziamento al 100%** su tutti gli Assi e le Categorie di Regione del Programma per l’anno contabile 2020/2021 e la **revisione della quantificazione degli indicatori di output**. Per quanto riguarda **l’Asse 4**, a seguito della prima Decisione, **la dotazione finanziaria è stata ridotta a circa 130 Meuro**. Infine, attraverso l’approvazione della versione 8.1 del Programma a seguito della **Decisione C(2021)6028 del 09/08/2021** si è provveduto **all’inserimento di tre nuovi Assi Prioritari (Assi 6-7-8)** dedicati all’obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell’economia" (REACT-EU) e al completamento delle modifiche in risposta all’emergenza Covid-19 in linea con gli indirizzi definiti dalla CE con le misure CRII e CRII+, ovvero la revisione della dotazione finanziaria per Asse. **La dotazione finanziaria del Programma è stata così incrementata da circa 874 Meuro a 1.992 Meuro (+128%), mentre le risorse dell’Asse 4 sono state ridotte a 119,6 Meuro<sup>20</sup> (-7,8%).**

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

Risulta evidente che, a parte le risorse dirottate per necessità verso gli interventi emergenziali legati al contrasto degli effetti del Covid-19, **l’attuazione dell’Asse ha riscontrato notevoli difficoltà nell’implementazione degli interventi, richiedendo da parte delle attività programmatiche**

---

<sup>20</sup> Tale valore incorpora la quota di cofinanziamento nazionale che, sulla base dell’Accordo Provenzano, sono stati dirottati sui POC in conseguenza dell’applicazione del tasso di cofinanziamento al 100%.

**interventi successivi per dirottare verso altri interventi risorse che l'Asse non era in grado di assorbire nei tempi richiesti dalla programmazione europea.**

### 6.3. LE MODIFICHE INTERVENUTE NELLA PIANIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI

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

Nello specifico, sulla base dei **dati di monitoraggio a disposizione**, è possibile ricostruire un quadro iniziale degli interventi caratterizzato da 170 progetti i quali, nel corso della programmazione, hanno subito diverse **modifiche e stralci**. Da un punto di vista quantitativo, il numero di progetti realizzati riscontrato dal sistema di monitoraggio al 20 settembre 2023 è pari a 151, con una riduzione di 19 progetti rispetto alla fase di avvio del Programma, dei quali 10 progetti risultano annullati e 9 revocati. Nel merito dei progetti a valere sull'Azione 4.1.1 risultano annullati due interventi rivolti al contrasto del disagio abitativo proposti dal Comune di Bologna e tre interventi riferiti al Comune di Reggio Calabria - fra i quali due progetti per il recupero di beni confiscati alla mafia -, mentre per l'Azione 4.2.1 sono stati annullati tre progetti relativi a edifici del Comune di Bologna e due interventi di riqualificazione di parchi nel Comune di Messina. Le restanti 9 operazioni risultano, invece, revocate, fra le quali figurano, per l'Azione 4.1.1, 4 interventi di realizzazione e recupero di alloggi dei Comuni di Catania (2 progetti), Cagliari e Palermo. Al contrario, per l'Azione 4.2.1, sono stati revocati progetti riferiti al recupero di un mercato nel Comune di Bologna, di un immobile nel Comune di Catania, di un impianto sportivo nel Comune di Bari e di due immobili confiscati alla mafia nel Comune di Reggio Calabria.

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

**Figura 6.3 – Quadro delle modifiche numeriche intervenute negli interventi finanziati**



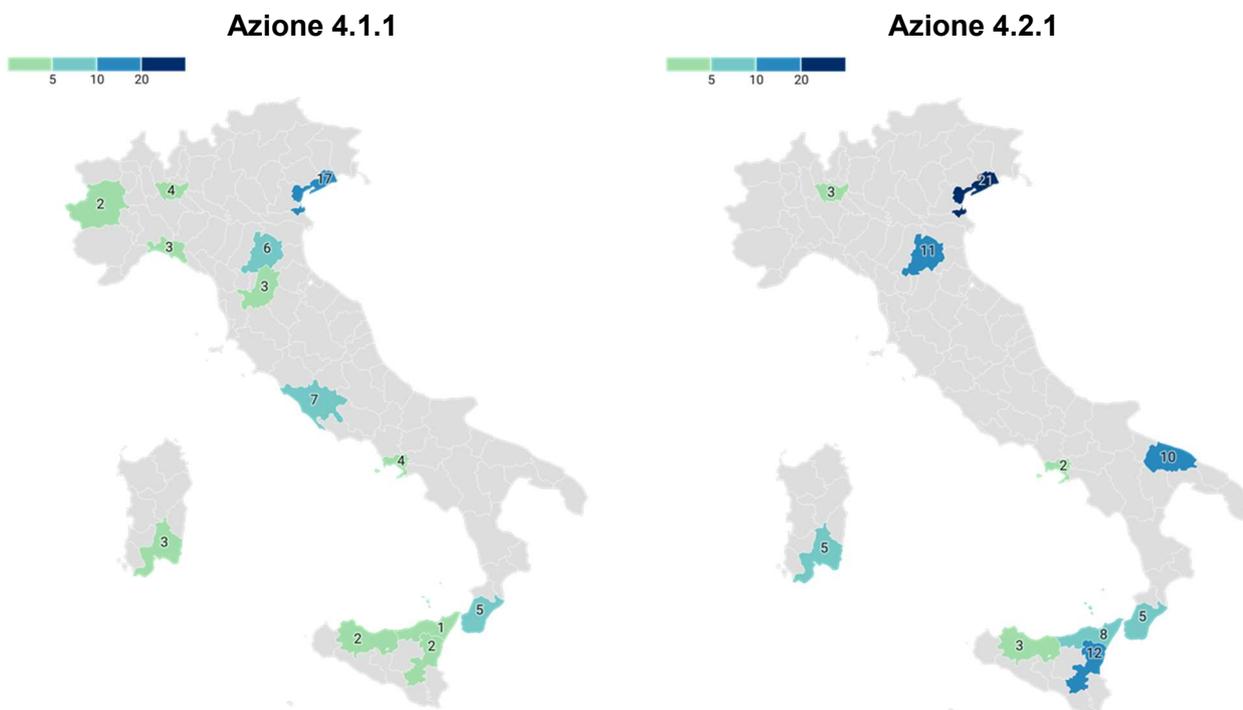
Stante tale quadro attuativo, al fine di approfondire da un punto di vista qualitativo le informazioni emerse tramite i dati di monitoraggio, il processo valutativo ha visto la realizzazione di interlocuzioni dirette e interviste rivolte ai referenti degli OI delle amministrazioni attuatrici, nonché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

Una prima informazione emersa durante le **interlocuzioni con gli OI** attiene alla stessa numerosità e composizione del parco progetti: a riguardo, è emersa una **criticità relativa al sistema informativo**

**Delfi** che presenta alcune problematiche che ostacolano un aggiornamento costante dello stato di avanzamento dei progetti, soprattutto nel caso di eventuali revoche in itinere. In tal senso, da un confronto fra le dichiarazioni degli OI e i database estratti dal sistema informativo è possibile rilevare una discrepanza fra i progetti monitorati e gli interventi effettivamente realizzati. Nello specifico, **fra i 151 progetti rilevati dal sistema sono presenti 16 interventi che sono stati revocati, definanziati o ricollocati dalle Amministrazioni dei Comuni su altri Assi del Programma**, sul POC o su altre risorse e che ancora non sono stati rimossi e registrati in quanto tali nell’ambito del Delfi. Fra questi, 11 sono a valere sull’Azione 4.1.1 e hanno riguardato i Comuni di Milano, Torino, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Reggio Calabria. Tali progetti avevano a oggetto interventi di riqualificazione di alloggi destinati all’edilizia residenziale pubblica - come nel caso della riqualificazione nel quartiere di Scampia a Napoli - o di strutture rivolte all’accoglienza, quali ad esempio l’Hub cittadino per l’ospitalità temporanea di Milano o il condominio sociale di via dei Reti che ha subito alcune criticità connesse alla gestione dei beni confiscati. Al contrario, fra gli interventi revocati a valere sull’Azione 4.2.1 figurano il completamento di una piazza e di un anfiteatro presso Reggio Calabria e il recupero di alcune strutture dei Comuni di Bologna, Bari, Reggio Calabria e Catania: nello specifico, l’immobile presso Catania rappresentava un bene confiscato, fattore che conferma ulteriormente la criticità attuativa connessa a tali tipologie di interventi.

Di contro, secondo quanto riportato dagli OI, sono presenti altresì ulteriori 4 progetti che sono stati avviati ma che non risultano ancora nel sistema di monitoraggio: si tratta, nello specifico, di tre interventi avviati dai Comuni di Firenze e Roma Capitale nell’ambito dell’Azione 4.1.1 - fra i quali figura la ristrutturazione e l’arredo del CAFSS di Roma (Centro per le Fragilità Socio Sanitarie) rivolto alle persone senza fissa dimora - e della riconversione di un bene confiscato per attività giovanili attivato dal Comune di Reggio Calabria a valere sull’Azione 4.2.1. Nel complesso, sulla base di tali informazioni i progetti effettivamente realizzati ammontano a 139 e si distribuiscono territorialmente come indicato nella Figura a seguire.

**Figura 6.4 – Numero di progetti realizzati per Azione aggiornati sulla base delle interviste agli OI: Comuni attuatori**



Fonte: Aggiornamento dei dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023) sulla base delle interviste agli OI

Nel merito delle **motivazioni alla base delle modifiche intercorse nella programmazione** alcune informazioni sono state fornite dai responsabili degli OI intervistati, i quali hanno fornito alcune indicazioni di dettaglio utili a inquadrare i processi che hanno caratterizzato l'attuazione dell'Asse 4 del PON Metro. Fra questi, **solo nei casi di Genova e Venezia non si sono registrati stralci o modifiche sostanziali degli interventi**, portando a compimento la programmazione iniziale.

Nel complesso, dalle interviste agli OI è **possibile individuare alcune fattispecie principali che hanno portato alla modifica dei Piani Operativi**:

- La **complessità dei progetti che non era compatibile con le tempistiche del Programma**, nonché i ritardi nell'attuazione degli interventi che avrebbero impedito il raggiungimento dei target, come sollevato dai Comuni di Milano, di Bologna e di Torino;
- **Elementi di natura tecnica connessi**, ad esempio, alla complessità delle ristrutturazioni degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, alla gestione delle procedure connesse agli immobili confiscati alla mafia o ad altri fattori, quali la presenza di problemi strutturali, vincoli amministrativi sugli immobili pre-esistenti o l'emergere di abusi edilizi;
- **L'assenza in fase iniziale di un'adeguata analisi della fattibilità delle idee progettuali** che ha portato all'insorgere di criticità non previste, così come la carenza di un'analisi capillare del contesto territoriale che ha fatto emergere, ad esempio, problematiche legate alla necessità di sgombero di edifici occupati oggetto di riqualificazione;
- **Problematiche nelle procedure di selezione degli immobili da riqualificare**, come nel caso di Firenze che ha visto il ritiro di un'offerta nel primo avviso e la mancata presentazione di manifestazioni di interesse nel secondo avviso;
- Le **riprogrammazioni di natura finanziaria realizzate grazie alle economie di gara**, come riportato dai Comuni di Napoli e di Venezia, che hanno rafforzato finanziariamente gli interventi previsti o hanno permesso di aggiungere ulteriori "sotto interventi", come nel caso di Venezia che ha inserito ulteriori aree giochi, parchi e aree cani nell'ambito dell'Azione 4.2.1;
- **Le modifiche interne al PON**, come segnalato ad esempio dal Comune di Messina, che hanno apportato riprogrammazioni a valere sull'Asse 3 e che, in considerazione della forte complementarità fra gli Assi, hanno determinato delle modifiche anche nell'Asse 4, così come le scelte connesse all'introduzione dell'Asse 6 (REACT – UE) che ha determinato la ricollocazione di alcuni interventi;
- L'intervento di **alcuni fattori esogeni, quali l'emergenza Covid 19** che in alcuni casi ha portato alla modifica degli interventi, così come le criticità connesse al **rincaro dei prezzi** e alla **difficoltà di reperimento dei materiali**, connesso alla guerra in Ucraina, che hanno ostacolato o rallentato i processi, come nel caso del Comune di Firenze;
- **L'effetto spiazzamento dovuto al PNRR e ai bonus edilizi** che ha portato ad alcune modifiche nella programmazione, nonché all'emergere di difficoltà nel reperimento delle ditte edili per la realizzazione degli interventi, soprattutto per quelli avviati nell'ultimo periodo;
- **L'avvicinarsi di diverse amministrazioni** che, in alcuni casi, hanno determinato modifiche nelle priorità e di conseguenza nei progetti realizzati.

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

**Tabella 6.6 - Motivi prevalenti di eventuali stralci, aggiunte o rimodulazioni rispetto ai progetti inizialmente previsti, segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi\***

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Eccessiva complessità dei progetti o mancanza di sostenibilità tecnica	1	3	4
Preferenza per altre tipologie di progetti più fattibili e immediatamente realizzabili	1	3	4
Fattori esogeni (es. cambiamenti normativi)	4	0	4
COVID	1	0	1
Revisioni del PO	1	2	3
Esigenze dell'Amministrazione comunale	2	6	8
Ritardi nell'avvio	6	4	10
Difficoltà nel reperire risorse per garantire la sostenibilità finanziaria e gestionale degli interventi	2	2	4
Difficoltà nel reperire risorse per garantire la sostenibilità finanziaria e gestionale degli interventi	0	1	1
Mancanza di risorse finanziarie dovuta ai mutamenti del mercato (es. prezzi delle materie prime, ecc.)	1	2	3
Non ci sono state modifiche nei progetti	3	12	15
Si tratta di interventi avviati e non conclusi. C'è stato qualche adattamento dovuto a esigenze nate nel periodo intercorrente	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>36</b>

*\*dati provvisori*

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

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

#### **6.4. I FATTORI CHE HANNO INFLUENZATO LE TEMPISTICHE E IL SUCCESSO/INSUCCESSO DEGLI INTERVENTI**

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

**Le ragioni dei ritardi nell'attuazione** - e spesso, come rilevato in precedenza, anche degli stralci -, sono scaturite in più casi da un'iniziale assenza di un'analisi di fattibilità delle idee progetto inserite nei Piani operativi, anche attribuibile a ragioni di diversa natura: ad esempio, per le abitazioni di edilizia popolare di Milano si è rilevata da parte dell'OI una particolare urgenza dovuta al raggiungimento della premialità al 2018; nel caso di Reggio Calabria, è emersa la mancata proprietà comunale di alcuni immobili e la mancanza di idoneità statica; nel caso dell'intervento di Casa Vittoria di Roma è, invece,

mancata una conoscenza approfondita dello stato del bene e della presenza di abusi edilizi. Alcuni fattori di ritardo, come riportato sia da alcuni rappresentanti degli Organismi Intermedi sia dai RUP e funzionari intervistati (Tabella 6.7), **hanno caratterizzato soprattutto la fase di avvio della programmazione/progettazione generando** a cascata “colli di bottiglia” che hanno impattato significativamente sulla tempistica di realizzazione. I principali fattori di ritardo sono sostanzialmente riassumibili in quattro macro tipologie:

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

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

- **imprevisti registratisi in fase di cantiere** quali il rinvenimento, nelle sedi oggetto di intervento, di reperti archeologici che ha causato il conseguente blocco dei cantieri da parte della Soprintendenza, così come il rinvenimento di materiale inquinante;
- **fattori esogeni**, già richiamati in precedenza, quali: la pandemia da **Covid 19**, con il conseguente ritardo nell’esecuzione dei lavori; l’effetto spiazzamento dovuto ai **bonus edilizi e/o al PNRR** che ha comportato in alcuni casi gare andate deserte per la difficoltà a reperire gli operatori economici; l’incremento **dei prezzi delle materie prime** a causa del conflitto Russia/Ucraina e la conseguente necessità di rivedere i Quadri Economici dei progetti e di garantire la copertura finanziaria aggiuntiva;
- **la complessità, per i beneficiari, delle procedure** legate alla compilazione delle checklist, alla rendicontazione e all’utilizzo del sistema informativo Delfi, ritenuto poco flessibile.

**Tabella 6.7 - I fattori di ritardo nelle tempistiche di realizzazione segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi\***

	Azione 4.1.1	Azione 4.2.1	Totale
Tempistiche relative all'avvio dei progetti o alle fasi di progettazione	3	9	12
Difficoltà connesse alla normativa di settore (es. per alloggi ERP, per opere pubbliche, per le autorizzazioni, ecc.)	2	3	5
Difficoltà nell'applicazione del codice degli appalti	2	2	4
Complessità e dimensione delle operazioni	3	3	6
Problematiche connesse alla tipologia di progetti (es. ristrutturazioni, nuove edificazioni, ecc.)	4	6	10
Allacciamenti fornitura elettrica		1	1
Pandemia da COVID	2		2
Difficoltà connesse all'approvvigionamento dei materiali (guerra in ucraina e superbonus edilizi) e della manodopera in fase di esecuzione dei lavori	1	2	3
Difficoltà nella fase di contrattualizzazione della ditta aggiudicataria che non ha voluto svolgere i lavori con necessità di dover svolgere un'altra procedura		1	1
Fallimento della ditta aggiudicataria		1	1
Non si sono verificati ritardi	2	13	15
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>41</b>

*\*dati provvisori*

**Grafico 6.5 - I fattori che hanno impedito/ostacolato la realizzazione dei progetti segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi\***



*\*dati provvisori*

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

**Grafico 6.6 - Tipologie di interventi hanno mostrato le maggiori criticità segnalati dai RUP e funzionari coinvolti nell'attuazione degli interventi\***



*\*dati provvisori*

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

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

Alla luce delle diverse criticità attuative e dei fattori di successo/lezioni apprese rappresentati dagli OI, uno degli elementi maggiormente caratterizzanti le interviste, con riferimento **alla governance tra OI e AdG del PON Metro**, risulta essere stato, a parere di tutti gli intervistati, la piena collaborazione che si è instaurata tra OI e AdG del PON Metro. Nello specifico, gli intervistati ritengono di aver agito in un'ottica di co – azione con l'Agenzia per la Coesione nella misura in cui sono sempre stati dall'AdG: i) attenzionati e accompagnati nel pieno rispetto delle deleghe e della sussidiarietà che caratterizza il PON Metro; ii) supportati in tutte le fasi procedurali – comprese le numerose riprogrammazioni che li hanno visti protagonisti; iii) coadiuvati, per il tramite di un rapporto costantemente paritetico, nella ricerca continua e costante di soluzioni tese a salvaguardare la spesa, anche attraverso i progetti pre – PON e, viepiù, a salvaguardare gli interventi in ritardo di attuazione o non attivati, principalmente attraverso il Programma Operativo Complementare (POC) del PON METRO 2014 – 2020.

## 6.5. LA TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI FINANZIATI

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

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

### L'Azione 4.1.1 - Realizzazione e recupero di alloggi

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

Nello specifico, alla luce di quanto individuato nei Pieni Operativi dei Comuni, in molti casi si fa riferimento specificamente a persone e nuclei familiari **aventi diritto ad alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica**, riconducibili quindi a tutti quei soggetti individuati sulla base delle normative

locali e collocati in specifiche liste d'attesa costruite in base a parametri oggettivi e soggettivi, quali il valore dell'indice ISEE, l'aver ricevuto provvedimenti di sfratto, la numerosità del nucleo familiare, ecc. Più in generale, tuttavia, la maggior parte degli interventi si riferiscono ad alcuni target di destinatari riconducibili nel complesso a **situazioni di fragilità e svantaggio**. Si tratta, nello specifico, di soggetti o nuclei familiari in condizione di disagio abitativo e/o che possono presentare diverse fragilità sociali, fra i quali si includono, ad esempio, senza fissa dimora, persone in uscita dal carcere, famiglie monoparentali, minori stranieri non accompagnati, anziani, soggetti fragili in cerca di primo impiego, beneficiari di protezione internazionale, richiedenti asilo, migranti, donne a rischio di esclusione sociale, popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC), ecc.

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

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

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

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

Se si osservano le **tipologie di immobili oggetto degli interventi si riscontra una sostanziale coerenza rispetto ai target di destinatari individuati e con gli indirizzi individuati nell'ambito del PON Metro**. In particolare, la grande maggioranza degli interventi è rivolta riquilificazione di alloggi e appartamenti con finalità abitativa,

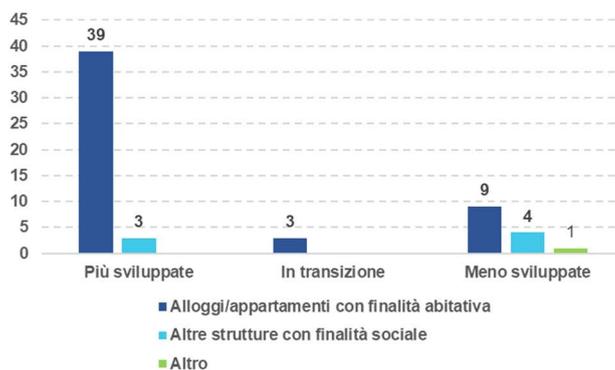
mentre sei interventi sono riconducibili al recupero di immobili con destinazione sociale, quali possono essere le strutture di accoglienza notturna (per i servizi a bassa soglia per le persone senza fissa dimora) e uno a una casa di riposo per gli anziani nel quartiere di Secondigliano a Napoli. Infine, un progetto è rivolto alla

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

**Grafico 6.7 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili (v.a.)**



**Grafico 6.8 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili per categorie di regioni (v.a.)**



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

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

Un caso particolare si riscontra poi nel Comune di Firenze, dove è stato previsto il risanamento di una palazzina di proprietà comunale che prevede 18 mini alloggi di transito da destinare a singoli e nuclei

familiari in una prospettiva di *emancipazione dal sistema delle accoglienze di bassa soglia* e, di conseguenza, di autonomia nella gestione del proprio progetto di vita.

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

#### **L'Azione 4.2.1 - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale**

---

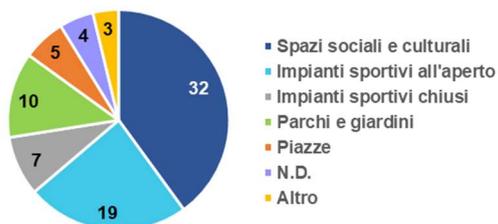
Nell'ambito **dell'Azione 4.2.1 risiedono, come descritto in precedenza, gli interventi connessi al miglioramento del tessuto urbano, con specifico riferimento alle aree considerate a basso tasso di legalità** dove – in coerenza con la strategia generale del PON METRO e con l'AdP 2014-20 – il "basso tasso di legalità" è inteso come proxy di aree sub-comunali in cui si concentrano elevate criticità sociali. In tal senso, **i target di destinatari individuati per gli 80 interventi finanziati** a valere sull'Azione si riferiscono principalmente **al complesso degli abitanti di tali aree**: a differenza dell'Azione 4.1.1 che prevedeva singoli o gruppi di destinatari, l'Azione 4.2.1 mira quindi al coinvolgimento di **un'utenza ampia dei territori interessati, caratterizzata spesso da soggetti svantaggiati con alto rischio di esclusione sociale**, specialmente fra i più giovani. I criteri indagati nei Piani Operativi per la definizione di queste aree - spesso definite tramite le *poverty map* - sono molteplici: presenza di un elevato livello di soggetti esclusi dal processo di produzione, come i disoccupati di lunga durata, i cassa integrati, i giovani inoccupati o i lavoratori a nero; la presenza di fenomeni di illegalità e microcriminalità; un'accentuata dispersione scolastica e un elevato numero di famiglie e/o di anziani a basso reddito; la localizzazione dell'area rispetto al centro cittadino e il sistema di collegamenti esistenti; il sistema dei servizi pubblici e socio assistenziali, la struttura e qualità degli edifici, la diffusione e l'accessibilità dei servizi commerciali, per il tempo libero, educativi e culturali. L'obiettivo è, in quest'ottica, sostenere il miglioramento del tessuto urbano, sia attraverso interventi volti alla riqualificazione di aree urbane in grado di innalzare la qualità della vita dei residenti attraverso il ridisegno degli spazi pubblici, dei luoghi di cultura e degli impianti sportivi, sia attraverso l'attivazione del Terzo settore in nuove iniziative per servizi di prossimità e animazione sociale. Inoltre, la realizzazione degli interventi mira a coinvolgere aree a rischio di illegalità le quali, poste ai margini dei processi sociali e di sviluppo urbano virtuosi, osservano una maggiore pervasività di fenomeni illegali, comportamenti antisociali e di criminalità, che innescano un circolo vizioso tra illegalità ed esclusione, assumendo una caratterizzazione particolarmente grave soprattutto nelle maggiori città metropolitane del Mezzogiorno anche a causa della criminalità organizzata che condiziona la vita delle comunità limitandone le opportunità di crescita economica e sociale.

Un esempio di intervento in questo senso è stato realizzato nel Comune di Bari, tramite il finanziamento di un **network di presidi culturali attivi e co-gestiti con le associazioni del territorio** per sviluppare nuova aggregazione attorno alla cultura, specialmente rivolto a bambini, famiglie e nuove generazioni. Sempre con riferimento **ai giovani e agli adolescenti**, a Bologna si realizzano sia progetti rivolti a bambini e adolescenti per l'animazione del periodo estivo, sia attività di "community lab" in sinergia con altri soggetti da tempo affermatasi come incubatori di inclusione e innovazione sociale, con un focus particolare sugli adolescenti a rischio di abbandono scolastico e di devianza, individuati in aree a maggior rischio esclusione come la zona Barca. Analogamente, a Reggio Calabria si realizzano, invece, un progetto pilota per il coinvolgimento dei giovani e l'informazione sui temi della sostenibilità ambientale, società inclusiva, cultura dell'innovazione e del decoro urbano, e altre attività finalizzate

ad incentivare l'inclusione sociale e lavorativa di particolari **categorie di soggetti a rischio devianza** che vivono nell'area metropolitana, caratterizzata da un elevato tasso di esclusione sociale e di criminalità, spesso vista come unica alternativa soprattutto per i più giovani.

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

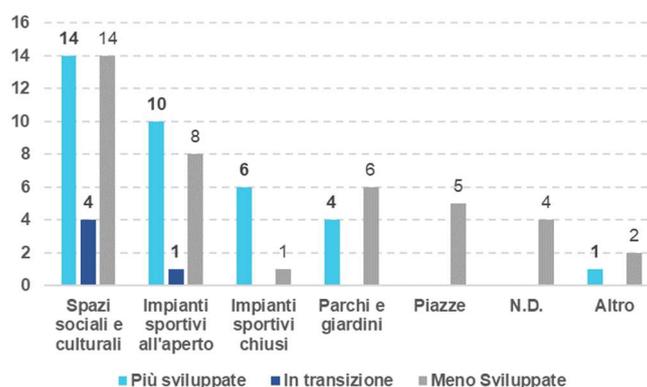
**Grafico 6.9 – Azione 4.2.1: tipologie di immobili (v.a.)**



L'analisi delle **tipologie di spazi e strutture** finanziati nell'ambito dell'Azione 4.2.1 restituisce un quadro particolarmente variegato. Nello specifico, la maggior parte degli interventi (32) sono destinati al recupero di spazi sociali e culturali, seguiti dagli impianti sportivi (riferiti a 26 progetti), sia all'aperto sia chiusi, nonché da spazi pubblici quali parchi, giardini e piazze.

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

**Grafico 6.10 – Azione 4.1.1: tipologie di immobili per categorie di regioni (v.a.)**



Da un'analisi specifica della tipologia di strutture maggiormente numerosa, afferente agli **spazi sociali e culturali**, emerge che questi racchiudono una molteplicità di interventi orientati all'animazione sociale, al coinvolgimento di realtà attive sul territorio e alla realizzazione di molteplici servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale. Si tratta, ad esempio, di ex scuole riqualificate per l'attivazione di nuovi servizi rivolti alla comunità; ex conventi ristrutturati per attività di finalità sociale; centri aggregativi per i giovani con servizi di orientamento al lavoro e allo sviluppo di competenze; spazi polifunzionali; spazi per attività ricreative; potenziamento di spazi pubblici che consentano lo svolgimento di attività aggregative per giovani e meno giovani mettendo a disposizione strutture per lo sport e il tempo libero; nuovi Centri di Prossimità finalizzati a creare opportunità inclusive di partecipazione alla vita sociale attiva; riconversione di spazi confiscati alla mafia per la realizzazione di attività finalizzate a incentivare

l'inclusione sociale e lavorativa di giovani usciti da circuiti penali. Inoltre, dal punto di vista culturale, sono previste un'arena per spettacoli a Messina, una fortezza che ospita mostre ed eventi culturali nel Comune di Venezia e diverse biblioteche sono oggetto di finanziamento tra Bari, Bologna e Venezia, dove si prevedono spazi collaborativi fra cittadini, realtà associative, giovani professionisti e imprese del mondo dell'arte, della cultura e della creatività. Infine, a Milano, si segnala un progetto che mira ad accrescere la capacità di alcuni Centri di formazione al lavoro di offrire servizi di qualificazione/riqualificazione professionale nel campo della ristorazione, attraverso lavori di ristrutturazione e potenziamento delle attrezzature, tra cui le cucine didattiche.

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

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

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

## 7. UN'ANALISI DEL SISTEMA DEGLI INDICATORI

Il presente capitolo mira a restituire una descrizione degli **indicatori di output e di risultato previsti dalle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 del PON METRO** con un'attenzione alle principali modifiche che hanno subito nelle varie fasi di riprogrammazione precedentemente evidenziate e un'analisi delle performance di realizzazione e di risultato che tali indicatori hanno conseguito rispetto ai valori target al 2023. Inoltre, un ulteriore step del processo di valutazione riguarda l'analisi di un gruppo di indicatori specifici ricavati dalle interviste realizzate ai rappresentanti degli Organismi Intermedi coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi nelle Città metropolitane.

### 7.1. GLI INDICATORI DI OUTPUT E DI RISULTATO

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

Tabella 7.1 - Indicatori di output e di risultato

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

L'indicatore di output **CO40** misura il **numero di alloggi ripristinati nell'ambito dell'Azione 4.1.1 destinati a famiglie in condizioni di disagio abitativo**. Per il calcolo del valore target al 2023 sono state effettuate stime basate su un costo standard per alloggio differenziato per categoria di regione ottenuto a partire dall'analisi dei parametri utilizzati dal modello CO2MPARE in riferimento all'Italia, in particolare facendo riferimento al parametro relativo a "Cost of refurbishment - No impact on energy/Group housing", adattando poi tali parametri alle caratteristiche specifiche delle progettualità proposte dalle Città<sup>21</sup>.

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

<sup>21</sup> Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

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

Analizzando gli ultimi dati di monitoraggio disponibili relativi al 20 settembre 2023 **risulta un ampio superamento del target al 2023 da parte dei Comuni capoluogo delle regioni più sviluppate**, con un valore pari a 549 (circa il 127%), e una **performance realizzativa ancora inferiore al target da parte delle regioni meno sviluppate**, pari a circa il 54%. Valore ancora fermo a 0 si rileva, al contrario, per la categoria delle **regioni in transizione** la quale, tuttavia, comprende il solo Comune capoluogo di **Cagliari e che, in ogni caso, dovrebbe raggiungere il target a conclusione degli interventi**.

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

Indicatore di output	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore target 2023	Valore realizzato al 20.09.2023	Performance realizzativa (v. %)
CO40 "Sviluppo urbano: alloggi ripristinati"	Unità abitative	Meno sviluppate	380	206	54,2
		In transizione	32	0	0,0
		Più sviluppate	430	549	127,7

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

L'indicatore di output **IO17 dell'Azione 4.2.1**, il cui scopo è quello di **misurare la superficie recuperata non solo di immobili ma anche di spazi da adibire a servizi di valenza sociale** (impianti sportivi, spazi aperti, ecc.), è stato inserito nel Programma solamente a seguito della riprogrammazione che ha portato all'approvazione della versione 5.0 con Decisione della Commissione Europea C(2020)2019 del 01/04/2020, andando progressivamente a sostituire gli indicatori precedentemente selezionati per l'Azione 4.2.1: infatti, nella prima versione l'indicatore di output previsto era il CO39 "Sviluppo urbano: Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati nelle aree urbane", a cui era stato aggiunto l'indicatore IO16 "Numero di partecipanti che hanno beneficiato delle attività" nella successiva versione 2.1, successivamente modificato in IO16a "Numero di persone coinvolte nelle attività". Ulteriori modifiche hanno riguardato il target previsto per lo stesso indicatore IO17, passando da un valore totale di circa 48.700 metri quadrati di superficie oggetto di intervento nella versione 5.0 a circa 130.400 metri quadrati nell'ultima versione. Inizialmente, il calcolo dei valori target al 2023 era stato effettuato prendendo in considerazione, per ciascuna categoria di regioni, il costo standard per alloggio riferito al parametro "Cost of refurbishment - No impact on energy/Group housing" del modello CO2MPARE. Tuttavia, a seguito dell'inserimento delle operazioni su spazi aperti tale parametro è stato quantificato sulla base dei progetti messi in campo<sup>22</sup>.

Come mostra la seguente tabella, dal punto di vista della **performance realizzativa i target previsti per i Comuni capoluogo delle Città metropolitane appartenenti alle categorie di regioni più sviluppate e meno sviluppate risultano ampiamente superati** al 20 settembre 2023, con un indice pari rispettivamente al 131% e al 150%, mentre **per il Comune di Cagliari (regione in transizione) il valore realizzato è a circa il 71% del valore target**, evidenziando nel complesso una buona efficacia dei progetti finanziati a valere sull'Azione 4.2.1.

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

Indicatore di output	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore target 2023	Valore realizzato al 20.09.2023	Performance realizzativa (v. %)
IO17 "Superficie oggetto di intervento (immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale)"	Metri quadri	Meno sviluppate	106.400,00	160.496,00	150,8
		In transizione	9.450,00	6.750,00	71,4
		Più sviluppate	14.551,00	19.093,01	131,2

Fonte: Elaborazione su dati di monitoraggio (dati al 20.09.2023)

<sup>22</sup> Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

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

Per il calcolo del suo valore di base (2011), per ciascuna categoria di regioni, il Programma aveva inizialmente elaborato l'indicatore Istat sulla grave deprivazione materiale rilevato nell'ambito dell'indagine EU-SILC e disponibile unicamente a livello regionale, riproporzionandolo in base alla popolazione residente nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane, valore a cui è stata applicata successivamente una riduzione del 10% al fine di determinare il target al 2023<sup>23</sup> (Tabella 7.4). In seguito, come evidenziato sia nella Relazione di attuazione annuale del 2020 sia nella nota esplicativa sulla "definizione e stima degli indicatori statistici territoriali per le esigenze di misurazione del PON città metropolitane 2014-2020" redatta dal PON METRO e da Istat il 15 aprile 2021, l'indicatore in questione è stato ricalcolato per motivi di affidabilità e accuratezza statistica attraverso la stima sperimentale Small Area Estimation (SAE) in relazione soltanto al sovraffollamento abitativo, poiché la componente strutturale dell'indicatore è risultata essere troppo instabile nel tempo.

Tuttavia, dato il carattere sperimentale di questa metodologia non è ancora possibile disporre di una serie storica che consenta di analizzare la dinamica dell'indicatore di risultato dell'Azione dal 2011 ad oggi, sicché per fornire un quadro di quanto avvenuto si è "riprodotta" la metodologia applicata dal PON METRO inizialmente proiettando i dati al 2021<sup>24</sup>.

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

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

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

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nel caso dell'Azione 4.2.1, **l'indicatore di risultato IR20a** misura **il numero di imprese e istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale** ogni mille abitanti dei Comuni capoluogo delle città metropolitane. Come precedentemente osservato, l'indicatore originariamente definito dall'Accordo di Partenariato era l'indicatore IR20 – Istituzioni non profit che svolgono attività di

<sup>23</sup> Dalla Nota metodologica "Indicatori di risultato, di realizzazione e metodologia applicata alla definizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (aggiornamento giugno 2021) del PON Metro.

<sup>24</sup> Nel dettaglio, dopo aver riproporzionato in base alla popolazione dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane i dati relativi al numero di individui che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali per ognuna delle regioni che comprendono le 14 Città metropolitane, si è proceduto a calcolare l'indicatore di risultato per ciascun Comune rapportando tali valori alla popolazione comunale per poi successivamente ricavare, tramite media, i valori dell'indicatore per categoria di regioni. In tal modo, come evidenzia il confronto tra i valori di base al 2011 calcolati dal PON METRO e quelli ricavati nell'ambito del Servizio di valutazione, si è ottenuto un indicatore pressoché identico, confermando la correttezza della metodologia utilizzata.

assistenza sociale non residenziale sul totale degli abitanti dei quartieri serviti dalle azioni, il quale è stato aggiornato nell'attuale indicatore IR20a a seguito della riprogrammazione che ha portato all'approvazione della versione 2.1 del PON METRO al fine di fornire un quadro più ampio dell'insieme delle attività non profit che sono presenti a livello comunale. Va tuttavia evidenziato che **l'indicatore presenta ancora un debole collegamento con gli interventi realizzati, non essendo in grado di fornire un quadro coerente con quanto realizzato nell'ambito dell'Azione.**

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

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

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

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

Fonte: Elaborazione su dati Rapporto Annuale di Attuazione 2021

## 7.2. ULTERIORI INDICATORI SPECIFICI

Elementi valutativi aggiuntivi sono desumibili tramite l'individuazione di alcuni indicatori specifici ottenuti dall'analisi dei dati di monitoraggio e dei Piani Operativi dei Comuni attuatori, nonché dai risultati delle interviste con i rappresentanti degli OI<sup>25</sup>.

Nello specifico, come riportato nell'ambito dell'analisi delle Azioni implementate, i dati di monitoraggio provenienti dal sistema informativo - aggiornati sulla base delle interviste agli OI - e le informazioni di dettaglio acquisite tramite **l'analisi dei Piani Operativi** hanno permesso di definire alcuni indicatori aggiuntivi che permettono di ricostruire alcune caratteristiche relativamente agli interventi effettuati.

In particolare, nell'ambito dell'Azione 4.1.1:

- Dal punto di vista della **tipologia di progetti**, sono stati realizzati interventi relativi a 51 alloggi o appartamenti con finalità abitative, a 7 strutture con finalità sociale - 5 strutture di accoglienza (anche notturna), una casa di riposo e una struttura rivolta alle donne in situazioni di grave esclusione sociale - e a 1 progetto di realizzazione di uffici;

<sup>25</sup> Rispetto a quanto prospettato nell'ambito dell'Offerta Tecnica approvata e del Report Iniziale non è stato possibile procedere alla quantificazione di tutti gli Indicatori aggiuntivi ipotizzati a causa dell'indisponibilità di alcune informazioni.

- Il **numero di progetti che ha previsto la ristrutturazione** di alloggi è pari a 46, mentre un solo intervento ha riguardato l'**acquisto di nuovi alloggi** (afferente al Comune di Messina) e 4 progetti hanno previsto l'**acquisto di arredi**;
- In termini di **numero di alloggi riqualificati**, dalle informazioni a disposizione non è stato possibile ricostruire un dato definitivo: dei 25 progetti per i quali si è a conoscenza del numero specifico di immobili, questi risultano pari a 1.157, ai quali si aggiungono 8 progetti che hanno visto la riqualificazione di 11 stabili contenenti un numero imprecisato di alloggi, mentre per 19 progetti tale dato non è disponibile. Analogamente, l'**acquisto di arredi** ha riguardato 25 appartamenti e 1 immobile, mentre il progetto relativo all'**acquisto di nuovi immobili** ha previsto l'acquisizione di 120 appartamenti.

Per quanto riguarda l'Azione 4.2.1:

- Nel merito della **tipologia di progetti**, sono stati riqualificati 32 spazi sociali e culturali, 19 impianti sportivi all'aperto, 7 impianti sportivi al chiuso, 10 parchi o giardini e 5 piazze, oltre a 1 orto urbano e a 2 progetti relativi a centri di accoglienza, mentre per 4 progetti il dato non è disponibile;
- Il **numero di progetti che ha previsto la riqualificazione** degli spazi è pari a 77, mentre 3 progetti hanno riguardato l'**acquisto di attrezzature** e arredi urbani;
- Più nel dettaglio, riguardo alla **collocazione degli interventi**, sulla base delle informazioni disponibili 35 progetti hanno riguardato la riqualificazione di **spazi all'aperto** - dei quali 16 aree urbane a disposizione della collettività quali piazze e giardini - mentre 41 interventi hanno riguardato **immobili chiusi**, quali spazi sociali e palestre;
- Dal punto di vista del **numero di spazi e immobili**, in considerazione dei dati a disposizione si rileva che la riqualificazione ha riguardato nel complesso 40 spazi aperti e 63 immobili chiusi.

Ulteriori indicatori utili a qualificare gli interventi attuati sono poi stati oggetto di analisi nell'ambito delle indagini di campo e, nello specifico, delle **interviste rivolte ai referenti degli OI**. Nello specifico, gli indicatori desunti sono i seguenti<sup>26</sup>:

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

Gli indicatori considerati comprendono, quindi, anche un indicatore di carattere ambientale. A riguardo, un ulteriore indicatore da considerare attiene, dal punto di vista edilizio, al **consumo di suolo** realizzato per l'attuazione degli interventi: nel merito, considerando quanto rilevato tramite i precedenti indicatori e alla luce delle interviste realizzate, emerge che la quasi totalità degli interventi ha riguardato la riqualificazione di immobili e spazi esistenti e l'acquisto di arredi, oltre al singolo caso di acquisto di appartamenti sul mercato privato. Pertanto, in assenza di nuove edificazioni (*né green field, né brown field*), si può affermare che le Azioni considerate non hanno comportato consumo di suolo.

Rispetto all'indicatore che misura il **numero di individui ospitati negli alloggi/immobili destinati a fini sociali finanziati a valere dell'Azione 4.1.1**, attraverso le interviste sono state ottenute informazioni relativamente a 8 dei 14 Comuni capoluogo da cui si evidenzia una maggiore efficacia da parte dei Comuni di Venezia e Palermo nel raggiungere un'ampia platea di destinatari con rispettivamente 950 e 783 persone ospitate; efficacia che è giustificata, nel caso di Venezia, dal

<sup>26</sup> Si precisa che il dato non è stato fornito da tutte le città metropolitane.

considerabile numero di progetti realizzati, pari a 21. Emerge altresì una buona capacità di raggiungimento dei target di utenza anche per i Comuni di Messina (480), Catania (480) e Napoli (415), mentre si attestano su livelli inferiori Genova, Firenze e Torino.

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

4.1.1, ovvero rispettivamente 480 e 204, sono individui coinvolti anche nelle misure dell'Asse 3 del PON METRO afferenti al FSE, pertanto evidenziando un'elevata sinergia con tale Asse.

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

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

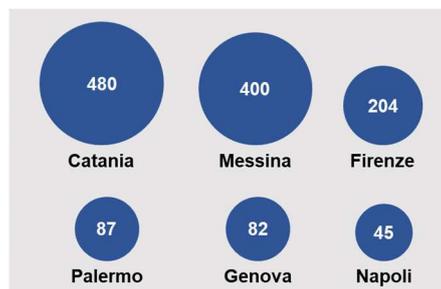
Come mostra la Figura 7.3, degli 11 Comuni che hanno fornito una risposta al quesito relativo all'indicatore in sede di intervista ben 9 hanno previsto almeno due interventi con riqualificazioni energetiche e/o ambientali, con Catania che si posiziona in prima posizione avendo attivato 14 progetti con annessa riqualificazione, mentre i Comuni di Napoli e Venezia non ne hanno previsti. A riguardo, si può considerare altresì che soprattutto nel caso della riqualificazione di immobili afferenti all'Azione 4.1.1 ciò abbia prodotto un impatto anche in termini di **miglioramento della classe energetica** degli edifici: è il caso, ad esempio, del Comune di Genova il quale, nell'ambito della riqualificazione dei 91 alloggi per i quali ha previsto opere di efficientamento energetico, ha realizzato interventi di sostituzione dei serramenti e delle caldaie.

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

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



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



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



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



## 8. LE PRIME EVIDENZE VALUTATIVE EMERSE DALL'ANALISI

L'analisi presentata ha messo in luce alcuni primi risultati del processo valutativo in corso, sinteticamente riportati, che saranno oggetto di approfondimento nel Report finale e che attengono sia al contributo del PON METRO lato AdG sia ai Comuni con riferimento al loro ruolo di OI.

Sul primo versante:

- Il PON METRO ha rappresentato un **terreno di sperimentazione** per favorire una competenza specifica in merito alla **capacità di favorire la complementarità tra fonti di finanziamento**. Da questo punto di vista si è configurata per le Amministrazioni comunali una esperienza spesso senza precedenti.
- Gli esiti dell'analisi hanno evidenziato una **capacità dei criteri di selezione individuati dall'Autorità di Gestione di orientare fattivamente le scelte degli interventi** in funzione degli obiettivi dell'Asse/Programma, facilitando l'individuazione di progetti coerenti. Tuttavia **alcune carenze nell'applicazione del criterio relativo al livello di fattibilità dell'intervento** hanno causato criticità in fase attuativa, generando lo stralcio o il ritardo di alcuni progetti. Alcune criticità sono emerse anche in merito **all'idoneità degli strumenti di verifica della coerenza e della conformità delle procedure di selezione e valutazione** delle operazioni tramite (checklist). Un risultato che evidenzia l'opportunità di operare una semplificazione degli strumenti adottati, anche al fine di non rallentare l'iter del processo amministrativo.

Sul secondo versante:

- Il **modello di governance** degli OI che ha previsto la creazione di Nuovi Uffici ad hoc con un accentramento delle funzioni potrebbe costituire una buona base di partenza anche per la programmazione 2021–27, prevedendo un unico Ufficio in grado di gestire con una strategia integrata le diverse fonti di finanziamento disponibili nei i singoli Comuni.
- L'analisi delle evidenze raccolte mostra, inoltre, in più di un caso **la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli uffici dei Comuni**, in particolare attraverso un'azione volta ad ampliare la pianta organica adibita al funzionamento dell'Organismo Intermedio.
- In generale, dal punto di vista della capacità di *governance delle Città metropolitane*, **il PON METRO ha favorito un apprendimento organizzativo** in cui, spesso, da strutture embrionali si è passati a strutture più articolate. Un passaggio che ha visto la "sperimentazione" di nuove competenze, interazioni e modalità di lavoro che alcune Amministrazioni hanno poi capitalizzato per far fronte a gestioni complesse di fondi come quelle della Programmazione 2021-27.
- Dal punto di vista delle principali **caratteristiche dei progetti finanziati**, emerge una **sostanziale coerenza dei target individuati con gli obiettivi posti dal PON METRO** sia rispetto all'Azione 4.1.1 mirata al recupero di alloggi, afferenti a soggetti e a nuclei familiari che presentavano condizioni di disagio abitativo e situazioni di fragilità e svantaggio sia all'Azione 4.2.1 finalizzata al recupero di immobili e spazi da adibire a servizi di valenza sociale. Analogamente, **le strutture e gli spazi oggetto di intervento sembrano rispondere direttamente ai fabbisogni individuati nell'ambito del PON METRO e dei Piani Operativi dei Comuni attuatori**.
- Il **processo di attuazione degli interventi** è stato caratterizzato da diverse difficoltà raggruppabili sostanzialmente in quattro ambiti:
  - **la tipologia di interventi**, laddove si riscontrano maggiori difficoltà per il recupero degli immobili piuttosto che per la riqualificazione degli spazi aperti; vi sono poi difficoltà connesse al recupero di strutture confiscate alla mafia e nella realizzazione di nuove strutture che si è sostanziata unicamente nella riqualificazione di immobili già esistenti;
  - **criticità di natura tecnica**, connesse anche ad alcuni gap informativi in fase di progettazione iniziale relativamente allo stato delle strutture e alla fattibilità degli interventi, così come all'assenza dei requisiti di ammissibilità;
  - **problematiche di natura amministrativa**, relativi alle modifiche nella programmazione e nella gestione delle risorse a disposizione dei Comuni attuatori, alle tempistiche associate alle

procedure di selezione, di rendicontazione e di gara e all'acquisizione dei pareri da parte delle Autorità, nonché alle priorità di natura politica delle amministrazioni interessate;

- **effetti derivanti da fattori esogeni e di contesto non prevedibili** (Pandemia da Covid-19, Conflitto Russia-Ucraina) **ma anche talvolta prevedibili**, poiché connessi a un divario conoscitivo in merito alle specifiche condizioni dei territori interessati.

↳ Gli **indicatori di output e di risultato** dell'Asse 4 nel tempo sono stati più volte modificati in ragione sia dei cambiamenti introdotti nelle diverse riprogrammazioni sia della difficoltà incontrate nella quantificazione di alcuni di quelli inizialmente selezionati. Tali cambiamenti hanno gravato sulle attività di monitoraggio rendendo più complessa la ricostruzione di quanto realizzato. Questo aspetto si è sommato alle criticità del sistema informativo Delfi, evidenziate da più interlocutori, e a una non sempre adeguata capacità tecnico-amministrativa di alcune Città. L'insieme di questi fattori ha impattato sia sugli aspetti gestionali del Programma sia sulla capacità del sistema di restituire un quadro tempestivamente aggiornato dei risultati raggiunti.

A fronte delle difficoltà sinteticamente elencate, **i Comuni attuatori degli interventi, supportati dall'AdG, sono riusciti in parte a intervenire sulle criticità** (con la sostituzione di progetti con altri già individuati in una fase precedente al PON e ritenuti realizzabili con maggiore facilità, con lo spostamento di progetti o di alcune attività su altre fonti di finanziamento) **contenendo le ricadute sulla realizzazione delle misure e sul raggiungimento dei target. Difficoltà che hanno, in ogni caso, comportato una consistente riduzione delle risorse collocate sull'Asse 4.** A riguardo si evidenzia la presenza di **alcune buone pratiche** utilizzate dai Comuni attuatori o relative all'acquisizione di procedure che hanno migliorato la capacità di alcuni enti di gestire la complessità.