



PON Città Metropolitane 2014-2020

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

Report Finale Indagine n. 2 – Analisi del processo di attuazione degli interventi di sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate finanziati dall'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 del PON Metro

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

Versione 3.0 del 13.06.2023

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



INDICE

| | |
|--|----|
| EXECUTIVE SUMMARY | 5 |
| PREMESSA | 14 |
| 1. LE FINALITÀ DELL'INDAGINE | 15 |
| 2. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO | 18 |
| 2.1. Fasi e strumenti della valutazione..... | 18 |
| 3. LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'AZIONE 3.3.1 | 22 |
| 3.1. L'avanzamento finanziario..... | 22 |
| 3.2. L'avanzamento fisico..... | 25 |
| 3.3. Alcune considerazioni a partire dalla mappatura ragionata delle realizzazioni a valere sull'Azione 3.3.1 | 29 |
| 4. RISULTATI DELL'INDAGINE SUL CAMPO..... | 35 |
| 4.1. Elementi di forza e punti di debolezza del processo di attuazione | 35 |
| 4.2. L'integrazione con le altre Azioni del PON Metro | 40 |
| 4.3. I principali risultati degli interventi finanziati nell'Azione 3.3.1 | 43 |
| 4.3.1. L'innovazione sociale introdotta grazie all'Azione 3.3.1 | 43 |
| 4.3.2. Uno stimolo alla partecipazione dal basso | 53 |
| 4.3.3. Reti e nuovi modelli di interazione pubblico-privato | 60 |
| 4.3.4. Il miglioramento sul territorio | 82 |
| 5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI | 84 |
| ALLEGATO 1 – L'implementazione dell'Azione 3.3.1 sul territorio - Schede Città Metropolitane | 88 |
| ALLEGATO 2 – Traccia di intervista agli Organismi Intermedi..... | 88 |
| ALLEGATO 3 – La <i>network analysis</i> | 88 |

Indice delle tabelle

| | |
|---|----|
| Tabella 3.1 – Avanzamento finanziario dell’Azione 3.3.1 (*) | 24 |
| Tabella 3.2 – Spesa certificata dell’Azione 3.3.1 | 25 |
| Tabella 3.3 – Progetti avviati sull’Azione 3.3.1 | 26 |
| Tabella 3.4 – Distanza dal target previsto per l’Indicatore IO16a sull’Azione 3.3.1 | 28 |
| Tabella 4.1 – I progetti selezionati | 67 |
| Tabella 4.2 – Attori, soggetti, ruoli e densità delle reti dei progetti selezionati | 72 |
| Tabella 4.3 – La preesistenza della rete rispetto al progetto | 77 |
| Tabella 4.4 – Valore aggiunto della rete per il raggiungimento degli obiettivi di progetto e criticità in riferimento al partenariato | 79 |
| Tabella 4.5 – La sostenibilità futura | 81 |

Indice delle figure

| | |
|--|----|
| Figura 3.1 - Dotazione finanziaria dei progetti avviati, per Città Metropolitana* (migliaia di euro)..... | 23 |
| Figura 3.2 - Numero di progetti avviati sull’Azione 3.1.1 per anno di avvio | 27 |
| Figura 3.3 - Numero di destinatari che hanno usufruito dei servizi erogati, per Città Metropolitana ** | 28 |
| Figura 3.4 - Numero di partecipanti, per Città Metropolitana | 29 |
| Figura 3.5 - Distribuzione dei progetti secondo l’indicazione dell’area di intervento | 31 |
| Figura 4.1 - Principali criticità segnalate dalle Città Metropolitane (numero di citazioni) | 39 |

EXECUTIVE SUMMARY

La **finalità** dell'Indagine 2 è quella di analizzare il processo di attuazione degli interventi di sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate finanziati dall'Azione 3.3.1 del PON Metro 2014-2020, prendendo in esame i relativi punti di forza ed elementi di debolezza e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, approfondendo il grado di integrazione di questa azione all'interno del Programma, i principali risultati raggiunti e le lezioni apprese dall'attuazione degli interventi.

Per quanto concerne **l'approccio metodologico** adottato, sono state realizzate una analisi quantitativa dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico dell'Azione 3.3.1 con riferimento ai diversi territori, una mappatura delle progettualità previste dalle diverse Città metropolitane e degli approfondimenti sul campo. Questi ultimi sono consistiti in interviste dirette ai principali referenti dell'Azione 3.3.1 nelle 13 Città metropolitane che hanno attivato questa azione (l'Organismo Intermedio del PON Metro, le Direzioni dell'Amministrazione Comunale beneficiarie, le Assistenze Tecniche e, ove necessario, eventuali soggetti attuatori, ecc.) al fine di approfondire in particolare i risultati raggiunti e i meccanismi di attuazione e *governance* adottati e in una *network analysis* funzionale alla ricostruzione delle reti attivate all'interno di alcune Città metropolitane.

I dati di monitoraggio sull'avanzamento del Programma indicano che, alla data di aggiornamento di ottobre 2022, le 13 Città Metropolitane che hanno attivato l'Azione 3.3.1 hanno **impegnato complessivamente 45,2 milioni di euro**, corrispondenti al 73,3% del costo totale previsto degli interventi. Le Regioni più sviluppate hanno registrato un impegno finanziario vicino all'80% della dotazione, trainate principalmente da Firenze, Genova e Torino, che hanno utilizzato la maggior parte delle risorse disponibili; nelle Regioni meno sviluppate, la capacità di impegno si attesta invece intorno al 69%, con percentuali più elevate a Bari, Catania, Napoli e Palermo. La capacità di spesa, misurata in termini di pagamenti validati dal Responsabile Interno dell'Operazione (RIO) rapportati alla dotazione finanziaria, è del 55,7%, mentre le spese certificate corrispondono al 43,2% del totale dei progetti (pari a 26,7 milioni di euro), confermando il *gap* temporale che si tradizionalmente si rileva tra impegni e spese.

I progetti avviati sono nell'insieme 122 e molti di essi afferiscono ad iniziative "a regia", ossia interventi che prevedono la concessione di contributi a diversi beneficiari, tipicamente enti del Terzo Settore, ognuno dei quali è responsabile dell'implementazione del progetto e delle relative procedure amministrative. Dal punto di vista temporale, oltre un terzo dei progetti (43 in termini assoluti) è stato avviato prima del 2019. In quell'anno si sono poi avuti 24 avvii ma nel 2020 si è registrata una riduzione significativa, imputabile soprattutto alla pandemia da Covid-19. Il 2021 ha

visto una ripresa significativa, con 40 nuovi progetti avviati durante l'anno, mentre nel 2022 il numero di nuovi interventi ha visto una nuova contrazione (7 progetti su un intervallo temporale di oltre nove mesi).

Gli interventi messi in campo **hanno erogato servizi a oltre 132.000 persone**, di cui quasi il 90% residenti nelle Città metropolitane del Centro-Nord, consentendo di superare, sia nelle regioni più sviluppate sia in quelle meno sviluppate, i valori target definiti a livello di Programma per l'indicatore IO16a, che misura il numero di persone coinvolte nelle attività. Cagliari, unica città localizzata in una regione in transizione, è invece ancora lontana dall'obiettivo, in quanto ha sperimentato ritardi nell'avvio dell'unico intervento previsto.

Le indagini condotte negli ultimi anni, funzionali alla quantificazione dell'indicatore di risultato IR18c che misura la quota di destinatari svantaggiati coinvolti nelle attività dei network che a distanza di un anno dal termine dell'intervento sono usciti dalla condizione di esclusione sul totale degli individui svantaggiati coinvolti registrano valori costantemente superiori al target previsto, evidenziando quindi complessivamente un buon contributo delle iniziative attivate sui territori nel raggiungere l'obiettivo del miglioramento del tessuto urbano nelle aree ad alta esclusione sociale e a basso tasso di legalità.

Per quanto concerne la tipologia di progettualità attivate sembra possibile identificare **due diversi paradigmi di intervento**: da un lato, le Città metropolitane che, prevalentemente nelle Regioni del Nord, hanno interpretato l'Azione 3.3.1 come un rafforzamento delle reti pubblico-privato attraverso la creazione di servizi orientati all'innovazione sociale lasciando ampio spazio al Terzo settore, coinvolgendo numeri molto elevati di destinatari e facendo spesso ricorso ad avvisi pubblici per la concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive, dall'altro Città metropolitane (principalmente nelle regioni del Sud) che hanno finanziato progetti più "tradizionali", che prevedono l'erogazione di servizi che vedono il Terzo Settore investito in qualità di erogatore di servizi (assegnati tramite bandi di gara o in quanto enti accreditati del territorio) e che si rivolgono a target group specifici.

I **progetti** attivati dagli OI ricadenti nell'area territoriale **delle Regioni Sviluppate** sembrano caratterizzarsi, in generale, per **livelli di complessità maggiore**, intesa come attivazione di una pluralità di servizi all'interno della stessa operazione e hanno **attivato più frequentemente servizi e reti di prossimità**. Nelle RS prevalgono, fra i servizi diretti alle persone, quelli finalizzati alla **riattivazione e al rafforzamento dell'empowerment** piuttosto che **interventi puntuali di accompagnamento al mondo del lavoro**, che invece **trovano una nicchia di intervento specifica nelle RMS**, interessando un maggior numero di progetti in rapporto al totale delle misure realizzate.

Una quota non irrilevante dei progetti, in entrambe le macroaree territoriali, ruota inoltre intorno alla **costruzione di spazi fisici**, intesi come veri e propri **presidi a contrasto dei fenomeni di marginalità e devianza** che sovente caratterizzano le aree su cui si interviene.

In generale, il successo degli interventi può essere attribuito in primo luogo alla **loro rispondenza alle necessità del territorio**, resa possibile dal **confronto tra i diversi soggetti coinvolti** nella progettazione o comunque attivi sul territorio, la cui conoscenza e capacità di interpretazione della realtà locale ha consentito di individuarne le peculiarità, di definire con precisione le aree su cui intervenire, e durante la fase di progettazione, di “ritagliare” gli interventi sui bisogni effettivi delle comunità locali.

Sul versante attuativo, sono risultate **particolarmente importanti** per la fattibilità degli interventi **l’esperienza progressa** dei soggetti coinvolti nella gestione di progetti complessi e la capacità delle Amministrazioni di offrire assistenza e accompagnamento agli operatori meno esperti. Tale assistenza è stata determinante perché ha permesso alle organizzazioni del Terzo Settore di svolgere con esito positivo anche le complesse attività amministrativo-gestionali, in particolare quelle collegate al processo di rendicontazione. Tuttavia, le lunghe tempistiche dei rimborsi spesso hanno comportato difficoltà, per i soggetti meno strutturati, nel **sostenere gli anticipi delle spese**.

Decisamente buona è stata **la capacità e velocità di risposta delle Città Metropolitane ai cambiamenti del contesto e ai nuovi bisogni generati dall’emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19**, sia rimodulando gli interventi, senza però snaturarli, sia attrezzandosi rapidamente per svolgere, con modalità *online*, laddove possibile, le attività previste. In alcuni casi la pandemia ha però imposto la sospensione totale, seppur temporanea, delle attività progettuali, generando ritardi anche importanti nella realizzazione di alcuni interventi.

Altri progetti hanno invece registrato rallentamenti durante l’attuazione in seguito a ritardi nella riqualificazione degli immobili che avrebbero dovuto ospitare i servizi previsti. I lavori sugli immobili erano infatti stati concepiti nell’ambito dell’Azione 4.2.1 come funzionali all’Azione 3.3.1 ma, in numerose aree, si è registrata una **asincronia temporale tra le due Azioni** e lo sfasamento ha portato ad un **allungamento dei tempi anche dei progetti finanziati sull’Azione 3.3.1**. I ritardi nell’Azione 4.2.1, dovuti soprattutto alla pandemia Covid-19, e i conseguenti effetti “a catena” sull’Azione 3.3.1 sono risultati più frequenti nelle aree del Sud rispetto a quelle del Nord, evidenziando come le prime siano tuttora meno attrezzate per fronteggiare alcuni tipi di difficoltà.

Per quanto concerne la complementarietà dell’Azione 3.3.1 con altre Azioni, in alcune città si è registrata una importante sinergia con l’Azione 3.1.1 (Azioni integrate di contrasto alla povertà

abitativa), in particolare perché ha facilitato l'intercettazione di potenziali destinatari e consentito, grazie alla valutazione multidimensionale dei bisogni degli utenti presi in carico con l'Azione 3.1.1, di indirizzare al meglio le diverse tipologie di servizi previste con l'Azione 3.3.1. È, invece, risultata sporadica la complementarietà con altri Assi, la quale ha riguardato esclusivamente l'Azione 1.1.1, nell'ambito dell'implementazione di piattaforme *online*.

Fra i principali risultati dell'Azione 3.3.1 del PON Metro sembra possibile annoverare, in primo luogo, il fatto che **una parte rilevante delle progettualità finanziate abbia introdotto elementi di discontinuità** e di innovazione rispetto a prodotti, servizi o modelli adottati in precedenza, **abbracciando il paradigma dell'innovazione sociale**, in linea con la teoria del Programma che attraverso questa Azione mira a sostenere *“l'attivazione a fini inclusivi della società civile e dell'economia sociale nella ricerca di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfino i bisogni sociali in modo più efficace delle pratiche e dei servizi dell'azione pubblica esistenti e che allo stesso tempo creino nuove relazioni e nuove collaborazioni”*.

Il livello di complessità e lo stesso grado di realizzazione di queste iniziative risulta, comunque, piuttosto variegato e sembra aver risentito significativamente dell'*expertise* sul tema delle diverse Città metropolitane: **l'innovazione sociale** si configura, infatti, come **esito di un processo graduale**, che passo dopo passo porta alla costruzione di un *modus operandi* diverso e di un nuovo sistema di relazioni nel territorio di riferimento.

I maggiori **elementi di innovazione e discontinuità** resi possibili dai finanziamenti del PON Città metropolitane 2014-2020 sono legati alla riconduzione di più progettualità diverse, fra loro interconnesse, ad una strategia unitaria (possibile anche grazie ad una maggiore e più stabile disponibilità di risorse), alla possibilità di sperimentare iniziative rivolte a target group particolari (fra gli altri, detenuti, famiglie in condizione di fragilità segnalate dai servizi sociali coinvolte in esperienze di mutuo-affido, ecc.) e/o modelli di intervento territoriale, ma anche all'uso della cultura come leva di inclusione sociale e contrasto alla povertà educativa e culturale dei territori. Sul versante dell'*innovazione di processo/di metodo*, una prima innovazione è quella relativa all'emanazione di bandi complessi, che prevedono più *step* consecutivi di realizzazione degli interventi in una logica di accompagnamento di soggetti (singoli cittadini, gruppi informali di cittadini, associazioni ed enti del Terzo Settore) alla realizzazione di progetti e servizi di prossimità a beneficio della comunità locale. Una seconda modalità, particolarmente innovativa, è quella sperimentata in diverse Città (Milano, Venezia, Torino) del *crowdfunding civico*, che diventa, nelle parole di un intervistato, *“un elemento di democratizzazione delle policy pubbliche”*, dal momento

che sono i cittadini, tramite il loro contributo, a scegliere quali progetti saranno finanziati dall'Amministrazione locale.

Sembra, comunque, opportuno segnalare che anche le Città metropolitane che non hanno aderito in senso stretto al paradigma dell'innovazione sociale hanno, comunque, colto l'opportunità dei finanziamenti a valere sull'Azione 3.3.1 del PON Metro per introdurre *elementi di innovazione e discontinuità rispetto alle pratiche e ai servizi esistenti sul proprio territorio*, dando vita ad una **"innovazione relativa"** (rispetto al contesto di riferimento).

In generale, la **possibilità di stimolare ulteriormente l'introduzione di elementi di discontinuità e di innovazione** rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti appare legata, in primo luogo, alla *capacità di ascolto e di individuazione dei bisogni*, anche attraverso l'ulteriore *sviluppo della prassi della co-progettazione* in recepimento del Dlgs 117/2017 di riforma del Terzo settore e delle linee guida di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72/2021 del 31 marzo 2021. Margini di ulteriore innovazione nell'ambito di alcuni territori potrebbero riguardare l'introduzione di elementi di *finanza di impatto*, il superamento dei vecchi modelli utilizzando strumenti di *valutazione di impatto* e una *presa in carico* sempre più *multidimensionale e di comunità*. Necessario, infine, avviare in maniera sistematica e strutturale percorsi di *capacity building*, che coinvolgano sia la PA (non in tutti i casi ancora pronta per programmare e gestire i processi complessi dell'innovazione sociale) che i potenziali beneficiari (ETS), in una prospettiva di messa a sistema generale.

Strettamente connessa al paradigma dell'innovazione sociale è anche la propensione al coinvolgimento della cittadinanza e della partecipazione dal basso. Negli interventi più innovativi, sovente più articolati e complessi, si registra, infatti, nella maggior parte dei casi una partecipazione della comunità locale su più ampia scala rispetto alle operazioni meno direttamente orientate ai principi dell'innovazione sociale, che vedono invece il coinvolgimento dei cittadini prioritariamente (e in certi casi esclusivamente) in qualità di destinatari finali delle misure realizzate. Per le progettualità con un maggiore grado di innovatività, dunque, **l'Azione 3.3.1 del PON Metro ha svolto una significativa azione di stimolo alla partecipazione della cittadinanza** nella prospettiva di rivitalizzare i territori e riattivare le comunità locali, in particolare nei casi di avvio di servizi di prossimità e di presidi sul territorio (come accade, a titolo di esempio, a Torino con la portineria di comunità e gli spazi fisici di raccolta e cessione di abiti usati e laboratori di inclusione sociale oppure con il progetto Welfare di comunità di Venezia).

Il tema del coinvolgimento della cittadinanza si lega, a doppio filo, a quello della programmazione dal basso attraverso percorsi di progettazione partecipata e *co-design* di nuovi servizi e progetti di

innovazione sociale da parte della cittadinanza, che in alcuni casi si spinge anche verso la **creazione di nuove imprese del Terzo Settore grazie ai progetti** realizzati attraverso l’Azione 3.3.1, come accaduto nelle esperienze realizzate (o ancora in corso di realizzazione) nelle Città metropolitane di Cagliari, Milano, Napoli, e Venezia in cui sono stati innescati e sviluppati processi di aggregazione di gruppi informali portatori di idee progettuali innovative che si sono costituiti come nuovi soggetti del Terzo Settore.

Uno degli elementi chiave delle progettualità finanziate a valere sull’Azione 3.3.1 del PON Metro è rappresentato da **forme nuove di collaborazione fra Pubblica Amministrazione, Terzo settore, imprese e cittadini**. Si tratta di una dimensione centrale, sia sul piano dello sviluppo di nuovi modelli e modalità di interazione fra i diversi attori, sia nella prospettiva della sostenibilità nel tempo delle reti createsi.

Non si tratta, peraltro, di un rapporto “nuovo” di per sé, dal momento che nel settore sociale forme di interazione fra le Amministrazioni Comunali e gli enti del Terzo Settore, a diverso livello, erano già presenti, ma che nella maggior parte dei casi si rafforza ulteriormente grazie all’attuazione delle iniziative finanziate dall’Azione 3.3.1 del Programma. Modalità e meccanismi di interazione fra la Pubblica Amministrazione e il TS nelle diverse Città metropolitane risentono, peraltro, dei modelli e del livello di sviluppo preesistenti, anche se in alcuni casi il finanziamento del PON Metro ha consentito di avvicinarsi per la prima volta o consolidare prassi più o meno strutturate di co-progettazione.

Oltre ad un **rafforzamento delle reti pubblico-privato sociale nei territori**, il Programma ha anche favorito la **creazione e/o il rafforzamento di reti orizzontali**, sia **interne alla PA** (innescando collaborazioni nuove fra le diverse Direzioni comunali, con effetti positivi in termini di *capacity building* delle Amministrazioni coinvolte), sia **fra gli ETS**.

La **tipologia di attori coinvolti nelle reti createsi grazie all’Azione 3.3.1 del PON Metro** appare, peraltro, strettamente connessa al tipo di interventi attivati e al loro grado di aderenza al paradigma dell’innovazione sociale. Nei progetti più innovativi è, infatti, maggiore il ruolo del privato sociale e, soprattutto, di gruppi informali e della comunità locale nel suo insieme, che in alcuni casi è coinvolta direttamente, come accade ad esempio nell’esperienza di Bologna, Torino, Milano, Venezia, Napoli e Cagliari. Al contrario, nei progetti che hanno scelto di attivare misure che si rivolgono prioritariamente a target precisi di utenza, con un limitato coinvolgimento della comunità locale nel suo complesso, l’interazione delle Città metropolitane riguarda quasi esclusivamente soggetti “formalizzati” (ETS accreditati e altri soggetti, che cambiano in funzione del tipo di servizi offerti e delle finalità dei progetti messi in campo: attori del sistema territoriale del lavoro per i progetti che

prevedono percorsi di inclusione attiva, istituzioni scolastiche e biblioteche per le iniziative rivolte ai minori, ecc.).

Al fine di approfondire il tema della creazione e del rafforzamento delle reti partenariali nell'ambito dell'Azione 3.3.1 del PON Metro è stata realizzata una indagine attraverso la metodologia della **Network Analysis**, con la collaborazione dei referenti delle Città Metropolitane, presso i soggetti attuatori dei singoli progetti con l'obiettivo di mappare gli attori coinvolti nelle fasi di programmazione e realizzazione per ognuno dei progetti selezionati e le loro relazioni dirette/effettive, a prescindere dalla mera partecipazione formale al progetto. Nel dettaglio, sono stati analizzati otto progetti finanziati, selezionati, tra quelli a regia (nella forma o assimilabili ad essi nella sostanza), rispetto alla dimensione economica del progetto, alla dimensione e composizione del *network* risultante dai documenti disponibili, al periodo di realizzazione e alla copertura delle aree sviluppate/meno sviluppate.

L'analisi comparata dei *network* analizzati mostra **dimensioni delle reti piuttosto variabili** (con un numero di soggetti coinvolti che va da un minimo di 10 ad un massimo di 55 attori) e un **rafforzamento delle reti in corso di attuazione**. Emerge, infatti, in quasi tutti i progetti una significativa differenza tra le dimensioni di rete e le tipologie di soggetti che hanno contribuito al disegno dell'intervento e quelli intervenuti in fase effettiva realizzazione. **Le reti di progettazione sono generalmente più centralizzate e meno complesse di quelle di implementazione** che vedono molto più frequentemente la partecipazione delle associazioni di cittadini e del mondo imprenditoriale; inoltre, **la densità delle reti**, ovvero il numero di legami tra i soggetti, **è sempre più elevata rispetto alla fase di progettazione**.

Dall'analisi emerge poi che in 5 degli 8 progetti la rete è stata costituita in occasione del progetto, sebbene ci fossero dei contatti parziali preesistenti tra alcuni dei soggetti. **Tutte le reti di progetto analizzate sono sostenibili e possono essere (e sono state già) riattivate su progettualità future**.

Il principale **punto di forza e valore aggiunto delle reti** analizzate consiste, nella maggior parte dei casi, nella **partecipazione attiva di tutti gli attori** della rete a tutte le fasi delle attività e alla messa in comune delle risorse, non solo economiche ma anche in termini di competenze, esperienza e professionalità. Le principali criticità riscontrate fanno invece riferimento all'elemento esogeno legato alla pandemia, che ha costretto a rimodulazioni delle attività e, in secondo luogo, alle difficoltà di coordinamento della rete, soprattutto laddove questa è costituita da numerosi attori diversi tra loro.

Per quanto concerne invece la capacità dell’Azione 3.3.1 di incidere sui territori e sulle comunità su cui si innestano gli interventi, in linea con gli obiettivi espliciti del Programma, dal confronto diretto con i referenti delle Città metropolitane è emerso **un largo consenso circa il contributo dell’Azione alla riduzione del livello di degrado nei territori**, anche se, in ragione delle dimensioni modeste dei singoli progetti rispetto all’ampiezza demografica delle aree su cui essi intervengono, tale riduzione non è visibile o misurabile in maniera oggettiva, difficoltà che nel caso specifico nasce anche dall’impossibilità di una comparazione delle situazioni pre e post Covid.

Sono invece individuabili gli effetti positivi degli interventi sulla **qualità della vita delle persone**, anche se limitatamente a coloro che hanno partecipato alle attività progettuali o che hanno usufruito dei servizi erogati (e quindi anche in questo caso non misurabile a livello di cittadinanza residente sul territorio). **Gli ambiti in cui si può identificare il miglioramento sono molteplici e naturalmente collegati alla natura degli interventi e al tipo di bisogno a cui essi rispondono.**

In considerazione di quanto emerso dall’attività di valutazione nel suo complesso sembra, infine, possibile fornire alcuni **suggerimenti e indicazioni operative per la programmazione 2021-2027.**

Alla luce dell’azione di stimolo alla nascita di idee e al valore aggiunto rappresentato da una progettazione condivisa fra i principali attori del territorio, come emerso dalle esperienze maturate fino ad oggi, sembra innanzitutto utile **incentivare** anche per il prossimo settennio **modalità attuative orientate alla progettazione partecipata** fra tutti i soggetti e, laddove possibile, anche con i destinatari finali degli interventi, **e alla co-progettazione**, anche in quei contesti dove è stata poco presente nell’attuale programmazione.

Le criticità riscontrate sul piano gestionale e procedurale rimandano, invece, da un lato all’esigenza di **semplificare le procedure per i soggetti beneficiari**, pur nei limiti del rispetto dei vincoli regolamentari, dall’altro alla necessità di prevedere un presidio costante sull’attuazione dei progetti, la rendicontazione e il monitoraggio e supportare gli ETS con **attività di accompagnamento e assistenza tecnica a supporto dei beneficiari**, che nell’attuale programmazione hanno consentito di raggiungere buoni risultati.

Alla luce delle maggiori difficoltà incontrate in territori dove erano meno radicate relazioni preesistenti e dove non c’è stata una progettazione condivisa all’inizio, sembra **importante mettere a sistema le reti che si sono create a livello locale e potenziare ulteriormente la capacità di dialogo interna alla PA tra i vari settori coinvolti e i diversi livelli di governance.**

A fronte di un forte appesantimento procedurale e amministrativo generato nel corso dell’attuale programmazione dalle numerose piccole progettualità nate con l’obiettivo di intervenire con

capillarità per stimolare la capacità progettuale sul territorio, a cui non sempre è corrisposto - in termini di investimento di risorse ed energie - un impatto altrettanto considerevole, si suggerisce di **indirizzarsi verso una maggiore concentrazione** delle risorse.

Da ultimo, sarebbe auspicabile la progettazione, sin dalle fasi di avvio della programmazione, di sistemi di valutazione strutturati delle esperienze, che in questa programmazione si sono rivelati molto episodici.

PREMESSA

Il presente report rende conto dei principali risultati dell'Indagine 2 "Analisi del processo di attuazione degli interventi di sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate finanziati dall'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 del PON Metro" svolta nell'ambito del servizio di valutazione indipendente a favore dell'Autorità di Gestione del Programma.

Nei primi due capitoli sono descritte rispettivamente le finalità dell'Indagine 2 e le scelte metodologiche operate per la realizzazione della valutazione, al fine di fornire il necessario inquadramento alle evidenze presentate nei capitoli successivi.

Il capitolo 3 è funzionale a ricostruire il quadro dell'attuazione e a mappare gli interventi oggetto di approfondimento nelle fasi di campo: si concentra, pertanto, prevalentemente sui dati di avanzamento fisico e finanziario (par. 3.1 e 3.2) e presenta alcuni elementi di riflessione a partire dall'analisi dei progetti mappati sulle singole Città metropolitane (par. 3.3).

Il capitolo 4 riporta, invece, i principali risultati dell'indagine sul campo, fornendo una lettura di carattere trasversale dei punti di forza e di debolezza del processo di attuazione (par. 4.1), ragionando sul grado di integrazione fra l'Azione 3.3.1 e le altre Azioni del PON Città metropolitane (par. 4.2) e approfondendo i risultati raggiunti (par. 4.3) dal punto di vista dell'innovazione sociale e della crescita dei processi di partecipazione dal basso, nel promuovere la creazione di *network* e nuovi modelli di interazione pubblico-privato e nel contrastare le situazioni di degrado e marginalità dei territori che costruiscono l'obiettivo specifico di intervento dell'Azione 3.3.1 "*Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate*".

A partire dalle evidenze emerse dalla valutazione, vengono sviluppate alcune riflessioni, suggerimenti e raccomandazioni per migliorare l'efficacia degli interventi, anche nella prospettiva del ciclo di programmazione 2021-2027 (cap. 5).

In allegato al rapporto, e parte integrante di questo: una mappatura dettagliata degli interventi finanziati a valere sull'Azione 3.3.1 del Programma nei diversi territori, oggetto di approfondimento attraverso il confronto con i referenti degli OI e i principali *stakeholder* coinvolti (Allegato 1 - L'implementazione dell'Azione 3.3.1 sul territorio - Schede Città Metropolitane), la traccia dell'intervista realizzata a partire da gennaio 2023 agli Organismi Intermedi di tutte le CM che hanno attivato l'Azione 3.3.1 e agli altri eventuali attori coinvolti (Allegato 2) e i risultati analitici della *network analysis* (Allegato 3).

1. LE FINALITÀ DELL'INDAGINE

L'Indagine 2 è volta ad analizzare il processo di attuazione degli interventi di sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate finanziati dall'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 del PON Metro nelle Città metropolitane che hanno attivato questa azione a valere sull'Obiettivo Specifico 3.3 "Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità".

In particolare, l'Indagine 2 è finalizzata a valutare:

- **Se e in che modo la fase attuativa sia in linea con gli obiettivi dell'Azione 3.3.1** del Programma nei diversi territori e quali siano, nei differenti contesti, i meccanismi e le procedure adottati per il raggiungimento degli obiettivi, con particolare attenzione agli aspetti di carattere operativo, sia a livello di AdG che a livello di Organismi intermedi (OI), relativi all'adeguatezza dei meccanismi di governo, delle procedure/strumenti di attuazione realizzati, dei target/destinatari identificati, concentrandosi quindi sull'avanzamento, attuazione e gestione del Programma, con riferimento specifico all'Azione 3.3.1;
- **Quali siano i fabbisogni e le tipologie di attività su cui si concentrano le esperienze;**
- **L'efficacia degli interventi e l'efficienza dei processi attuativi**, anche nella prospettiva di individuare **eventuali correttivi e ambiti di miglioramento;**
- **Quali siano le tipologie e le caratteristiche delle esperienze realizzate per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini;**
- **Quali fattori spiegano l'emergere di casi di innovazione sociale;**
- **Se esistono modelli di interazione tra PA, Terzo Settore e imprese private che emergono dai casi di successo** e la relazione con i contesti di attuazione e i contenuti dei servizi/prodotti;
- **La capacità di integrazione rispetto ai servizi delle strutture create e/o recuperate tramite l'Azione 4.2.1** dell'Asse 4 nei diversi territori metropolitani e con gli altri Assi/Azioni del Programma e, più in generale, il quadro degli interventi in esecuzione a livello locale con differenti fonti finanziarie;
- **L'effettiva capacità delle misure realizzate di migliorare la qualità della vita nelle aree che si contraddistinguono per situazioni di maggiori criticità e degrado.**

Le domande valutative, identificate in collaborazione con l'Autorità di Gestione, fanno dunque riferimento a quattro ambiti di valutazione prioritari, sintetizzati nella tavola seguente.

| Ambito di valutazione | Domande valutative |
|---|--|
| Attuazione | <ol style="list-style-type: none"> 1. Qual è lo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico dell’Azione 3.3.1 e qual è il grado di raggiungimento degli obiettivi? 2. Quali sono gli elementi di successo nella fase di attuazione delle esperienze realizzate? Quali fattori di contesto e/o di processo hanno facilitato l’implementazione dell’Azione? 3. Si sono registrate invece criticità nell’attuazione degli interventi? Di che natura? Quali soluzioni/correttivi sono stati adottati per superarli? |
| Innovazione sociale e partecipazione dal basso | <ol style="list-style-type: none"> 4. In che misura ed in che modo le esperienze realizzate a valere sull’Azione 3.3.1 hanno introdotto elementi di discontinuità o di innovazione rispetto a prodotti, servizi o modelli precedenti? Prodotti, servizi e modelli precedenti sono stati “facilitanti” per l’attuazione? 5. In che modo è possibile stimolare ulteriormente l’introduzione di elementi di discontinuità e di innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti? 6. Qual è stato il grado di effettivo coinvolgimento dei cittadini nelle esperienze attivate sull’Azione 3.3.1? 7. Nell’ambito delle progettualità realizzate sono stati attivati percorsi di progettazione dal basso, partecipati dalla popolazione? |
| Integrazione interna al Programma | <ol style="list-style-type: none"> 8. Quali sono gli ambiti di integrazione attivati con la corrispondente Azione 4.2.1? Hanno funzionato bene? Ci sono margini di miglioramento in merito? 9. I progetti hanno agito in integrazione anche con altre Azioni/Assi del Programma? Quali? Ci sono margini di miglioramento in merito? |
| Risultati raggiunti e lezioni apprese | <ol style="list-style-type: none"> 10. Si sono sviluppati modelli di interazione tra PA, terzo settore e imprese private? Se sì, di che tipo? Sono sostenibili nel tempo? |

| Ambito di valutazione | Domande valutative |
|-----------------------|---|
| | <p>11. Pensando ai risultati raggiunti fino ad oggi, a seguito delle esperienze nell'ambito dell'Azione 3.3.1 si è verificata l'inversione dei fenomeni di degrado ed illegalità? Se sì, in che misura? Qual è stato il ruolo dei progetti realizzati nel determinare questo cambiamento?</p> <p>12. Le esperienze implementate a livello territoriale a valere sull'Azione 3.3.1 del Programma hanno consentito di migliorare la qualità della vita e di consolidare le condizioni di convivenza civile nelle aree territoriali disagiate oggetto di intervento?</p> <p>13. Quali le lezioni apprese durante l'attuazione dell'Azione 3.3.1 del PON Metro 2014/2020 e quali indicazioni e suggerimenti si possono trarre per la programmazione 2021/27? Ci sono aspetti che sarebbe opportuno modificare e/o integrare, alla luce dell'esperienza maturata? Quali sono gli ambiti di miglioramento nell'attuazione dell'Azione 3.3.1 e nel processo di stimolo dell'innovazione?</p> |

2. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO

Il **percorso valutativo** prevede:

- il coinvolgimento dei principali *stakeholder* (*in primis* AdG e Organismi Intermedi) per la condivisione delle domande di valutazione, in linea con la scelta di un approccio metodologico *partecipato* e *orientato alla governance globale* che contraddistingue il servizio nel suo complesso;
- l'utilizzo di tecniche quantitative e qualitative di valutazione, che prevedano il coinvolgimento non solo dell'AdG e degli OOII, ma anche dei beneficiari e del partenariato laddove opportuno/necessario;
- una specifica attenzione alla dimensione territoriale delle indagini, funzionale anche a mettere in evidenza l'influenza del contesto e della *governance* locale nella realizzazione dei progetti e nell'individuazione di elementi di discontinuità e/o innovatività rispetto alle esperienze già esistenti;
- la verifica del grado di integrazione tra l'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 e l'Azione 4.2.1 dell'Asse 4 *in primis*, ma anche rispetto ad altre Azioni/Assi del Programma.

Il percorso di valutazione si articola in tre macro-fasi, descritte nel paragrafo che segue.

2.1. Fasi e strumenti della valutazione

Fase 1) Analisi del processo di attuazione dell'Azione 3.3.1 e degli esiti delle esperienze

L'analisi del processo di attuazione dell'Azione 3.3.1 del PON Metro si articola in tre attività principali:

- i) una mappatura delle progettualità previste dalle diverse Città metropolitane;
- ii) l'analisi dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico dell'Azione con riferimento ai diversi territori;
- iii) Interviste dirette ai referenti dell'Azione 3.3.1 negli Organismi Intermedi del PON Metro che hanno previsto l'attivazione di questa azione, per approfondire i risultati raggiunti e i meccanismi di *governance* adottati.

Una prima fase di attività è consistita nella **mappatura delle progettualità previste dalle diverse Città metropolitane** e presenti nel sistema di monitoraggio Delfi, attraverso un'analisi *desk* a partire

dall'elenco dei progetti pubblicato sul sito del PON Metro¹ e delle relative informazioni ivi riportate e dalle risultanze emerse dall'Indagine 1 relativamente ai dati 2021 e 2022 (oltre che a quelle realizzate in precedenza). In particolare, a partire dalla descrizione degli interventi è stato possibile operare una riclassificazione dei progetti realizzati, oltre che per territorio metropolitano, anche per tipologia e natura degli interventi, per fabbisogni soddisfatti e tipologia di attività, per destinatari target, ecc., attraverso chiavi di lettura omogenee che consentono una analisi comparata delle progettualità attivate, utile ai fini di una più corretta analisi e interpretazione dei processi di attuazione e dei risultati raggiunti.

Attraverso una analisi *desk* si è poi proceduto all'aggiornamento del quadro del processo di attuazione degli interventi di sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate finanziati dall'Azione 3.3.1 dell'Asse 3 del PON Metro, con una **analisi dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico** a partire dai dati contenuti nel sistema informativo Delfi alla data di estrazione del 19 ottobre 2022. Tali dati sono stati, ove possibile, integrati con le ulteriori informazioni e dati di natura sia qualitativa che quantitativa messi a disposizione dagli Organismi Intermedi nel corso delle interlocuzioni svolte.²

Lo strumento principale per rispondere alla maggior parte delle domande di valutazione selezionate è rappresentato, invece, da un **approfondimento qualitativo** mediante il confronto diretto con i principali attori coinvolti. In particolare, sono state svolte **interviste dirette ai referenti dell'Azione 3.3.1 nelle 13 Città metropolitane che hanno attivato l'Azione** (l'Organismo Intermedio del PON Metro, le Direzioni dell'Amministrazione Comunale beneficiarie, Assistenze Tecniche, ove necessario, eventuali soggetti attuatori, ecc.).³ Le interviste sono state condotte sulla base di una traccia di intervista semi-strutturata, con l'obiettivo di:

- (i) confermare lo stato di attuazione e il grado di conseguimento degli obiettivi rilevati e la classificazione dei progetti operata nelle analisi desk condotte nelle fasi iniziali dell'attività;
- (ii) approfondire le procedure adottate;
- (iii) registrare percezioni sugli elementi di successo e di criticità degli interventi realizzati;

¹ Si rimanda al link <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/elenco-progetti/?azione=Azione%203.3.1>.

² A titolo di esempio, i Piani Operativi aggiornati delle singole CM, dati aggiornati relativi alle risorse stanziare (tenendo conto di possibili rimodulazioni dei progetti) ed effettivamente erogate, documentazione riferita ai singoli progetti (proposte progettuali, relazioni finali da parte dei soggetti attuatori, link ai siti dei progetti finanziati, ecc.

³ Si ricorda, in merito, che Roma Capitale non ha attivato sul proprio Piano Operativo l'Azione 3.3.1 del Programma.

- (iv) individuare fattori di contesto e/o di processo che possono aver facilitato l'implementazione degli interventi nell'ambito dell'Azione 3.3.1;
- (v) identificare elementi di discontinuità ed aspetti innovativi delle esperienze realizzate rispetto a quelle già esistenti a fattori di contesto che possono aver inciso in questa direzione;
- (vi) rilevare il valore aggiunto del PON Metro rispetto ad altri interventi realizzati sul territorio metropolitano con altri finanziamenti;
- (vii) valutare l'efficacia dei progetti nel coinvolgere la cittadinanza e attivare percorsi di progettazione partecipata dal basso;
- (viii) valutare l'integrazione dell'Azione 3.3.1 con gli altri Assi/Azioni del PON Metro, *in primis* l'Azione 4.2.1;
- (ix) indagare sullo sviluppo di nuovi modelli di interazione fra PA, Terzo settore e imprese privati creatisi a seguito delle progettualità attivate sull'Azione 3.3.1 nei diversi territori;
- (x) indagare sui risultati delle progettualità messe in campo in termini di inversione dei fenomeni di degrado ed illegalità delle aree territoriali interessate e di miglioramento della qualità della vita e consolidamento delle condizioni di convivenza civile nelle aree territoriali disagiate.

Fase 2) Analisi del grado di interazione fra PA, Terzo Settore e imprese e identificazione di modelli di interazione negli Organismi Intermedi del PON Metro

Come anticipato, un elemento chiave delle progettualità finanziate a valere sull'Azione 3.3.1 del PON Metro è rappresentato da forme nuove di collaborazione fra Pubblica Amministrazione, Terzo settore, imprese e cittadini. Trattandosi di un nodo centrale, anche nella prospettiva della sostenibilità nel tempo delle reti create, sembra opportuno dedicare a questo aspetto un approfondimento specifico, oltre alle domande rivolte in prima istanza ai referenti degli Organismi Intermedi coinvolti in sede di intervista.

In particolare, a valle della selezione di un numero ristretto di progetti, condivisi con gli Organismi Intermedi, è stato realizzato un approfondimento volto alla ricostruzione delle reti attivate all'interno di alcune Città metropolitane mediante la metodologia della *network analysis*, meglio descritta nel par. 4.3.3.

Fase 3) Formulazione di suggerimenti e raccomandazioni

Attraverso le attività valutative svolte, sia di tipo *desk* che sul campo, a diretto contatto con i principali attori coinvolti nelle progettualità finanziate a valere sull’Azione 3.3.1, si è pervenuti ad una valutazione complessiva rispetto all’efficacia del processo di attuazione e ai punti di forza e debolezza riscontrati nei diversi territori.

Sono stati, conseguentemente, formulati suggerimenti e raccomandazioni rispetto ai possibili ambiti di miglioramento nel processo di attuazione dell’Azione 3.3.1, anche nella prospettiva di accrescere gli elementi di discontinuità e gli aspetti di innovazione rispetto a politiche e pratiche esistenti, nella logica di assicurare una effettiva addizionalità del PON Metro rispetto alle altre fonti di finanziamento, anche in vista della programmazione 2021/2027 in fase di avvio.

3. LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'AZIONE 3.3.1

- *Qual è lo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico dell'Azione 3.3.1 e qual è il grado di raggiungimento degli obiettivi?*

Il presente capitolo si focalizza sull'analisi dello stato di attuazione dell'Azione 3.3.1 al 19 ottobre 2022 dal punto di vista finanziario, delle progettualità avviate, delle persone raggiunte rispetto ai target, a partire dalle informazioni rese disponibili mediante apposite banche dati dall'AdG nel mese di novembre 2022.

Si segnala che i dati e le informazioni presentate comprendono la totalità dei progetti avviati e pertanto sono inclusi quelli che saranno oggetto di trasferimento, totale o parziale, sul POC Metro.

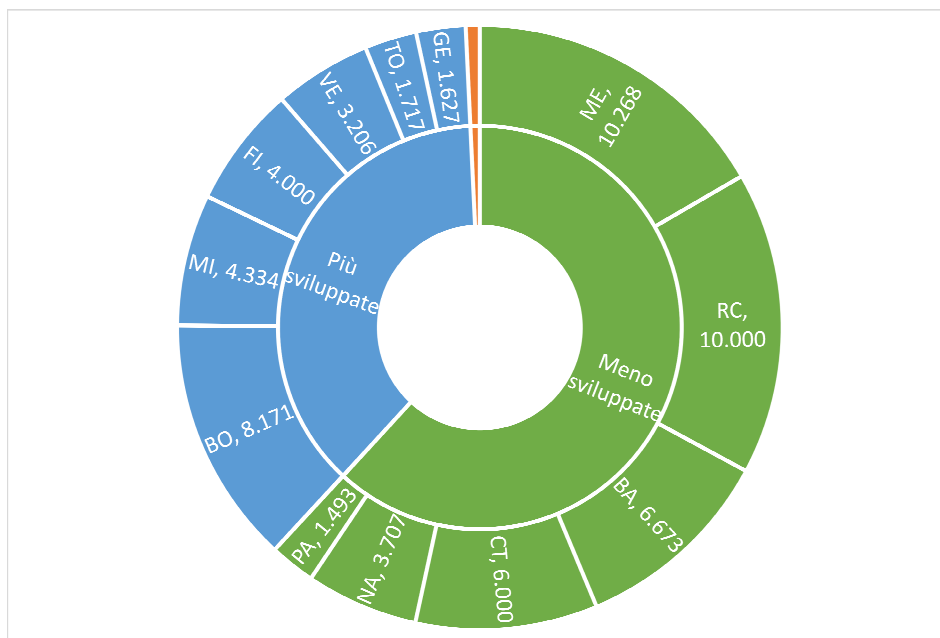
3.1. L'avanzamento finanziario

I progetti avviati a valere sull'Azione 3.3.1 **hanno una dotazione finanziaria complessiva pari a 61,7 milioni di euro, di cui oltre il 60% (circa 38 milioni), riguardano interventi attivati nelle regioni del Mezzogiorno** (a esclusione di Cagliari). In quest'area sono però rilevanti le differenze nella ripartizione delle risorse tra le Città metropolitane: da un lato, Messina e Reggio Calabria, ciascuna con una dotazione attorno ai 10 milioni di euro, insieme detengono oltre la metà delle risorse assegnate; dall'altro, all'estremo opposto della scala, si colloca Palermo, con un importo di quasi 7 volte più basso (1,5 milioni di euro).

Anche **tra le città delle regioni classificate come più sviluppate, i cui progetti ammontano nell'insieme a circa 23 milioni di euro**, emergono disparità rilevanti: gli importi variano da un minimo di 1,6 - 1,7 milioni di euro a Genova e a Torino fino a un massimo di 8,1 milioni di euro a Bologna.

Si segnala che Cagliari, unica città metropolitana delle regioni in transizione, ha avviato un solo intervento, per un valore di 463mila euro.

Figura 3.1 - Dotazione finanziaria dei progetti avviati, per Città Metropolitana* (migliaia di euro)



* La città metropolitana di Roma non appare nella figura in quanto non ha attivato interventi a valere sull’Azione 3.3.1; l’area arancione riguarda Cagliari, che ha una dotazione di 463mila euro

Per realizzare i progetti previsti le **Città metropolitane hanno impegnato⁴, nell’insieme, 45,2 milioni di euro, importo che corrisponde al 73,3% delle risorse disponibili** (Tabella 3.1)⁵. Considerando le diverse aree geografiche, si rileva che **nelle regioni più sviluppate gli impegni sfiorano l’80% della dotazione**, trainati in particolare da Firenze, Genova e Torino, che hanno impegnato la quasi totalità delle risorse disponibili. Anche **nella maggior parte delle Città metropolitane del Mezzogiorno (Bari, Catania, Napoli e Palermo) il valore degli impegni raggiunge quasi quello della dotazione a disposizione**. La capacità di impegno media dell’area si attesta però attorno al 69%, in quanto è penalizzata dagli impegni ancora modesti – rispetto al valore degli interventi avviati – che si registrano a Messina (67,3%) e soprattutto a Reggio Calabria (20,4%).

Analogamente a quanto si osserva per la capacità di impegno, la capacità di spesa, misurata in termini di pagamenti validati dal Responsabile Interno dell’Operazione (RIO) rapportati al costo degli interventi risulta maggiore nelle aree più sviluppate (60,4%) rispetto a quelle meno sviluppate (53,6%), a fronte di

⁴ Trattasi degli impegni giuridicamente vincolanti validati dal Responsabile Interno dell’Operazione.

⁵ L’avanzamento finanziario è influenzato dallo spostamento parziale o totale di alcune progettualità sul Programma Operativo Complementare (POC) allo scopo di consentire il finanziamento di interventi emergenziali in risposta alla pandemia Covid-19 e dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale derivante dalla certificazione con tasso UE al 100%.

una media del 55,7%. Cagliari, invece, con impegni che ammontano a 340mila euro (il 73,4% della dotazione del progetto finanziato, percentuale in linea con la media dell'intera Azione), non risulta ancora aver effettuato pagamenti. Anche il livello della spesa di Reggio Calabria e di Napoli appare particolarmente contenuto, attestandosi rispettivamente al 18,4% e al 16,8% del costo delle operazioni. Tuttavia, mentre a Reggio Calabria il valore dei pagamenti è prossimo a quello degli impegni, a Napoli, invece, si registra uno sfasamento significativo tra gli impegni (99,9% della dotazione) e i pagamenti effettuati. Al contrario, capacità di pagamento decisamente elevate si rilevano a Catania, Genova e Torino, dove l'intero valore degli interventi è già stato oggetto di pagamento.

Tabella 3.1 – Avanzamento finanziario dell'Azione 3.3.1 (*)

| Aree geografiche e città metropolitane | Dotazione (A) | Impegni Giuridicamente Vincolanti validati dal Responsabile Interno dell'Operazione (B) | Pagamenti validati dal Responsabile Interno dell'Operazione (C) | Capacità di impegno: impegni su costo totale delle operazioni (B/A) | Capacità di spesa: pagamenti su costo totale delle operazioni (C/A) |
|--|---------------------|---|---|---|---|
| Regioni meno sviluppate | € 38.141.046 | € 26.422.538 | € 20.448.393 | 69,3% | 53,6% |
| BA | € 6.673.072 | € 6.470.264 | € 4.701.793 | 97,0% | 70,5% |
| CT | € 6.000.000 | € 5.854.695 | € 5.851.224 | 97,6% | 97,5% |
| ME | € 10.267.965 | € 6.907.740 | € 6.618.475 | 67,3% | 64,5% |
| NA | € 3.706.791 | € 3.704.506 | € 586.159 | 99,9% | 15,8% |
| Pa | € 1.493.122 | € 1.449.132 | € 853.427 | 97,1% | 57,2% |
| RC | € 10.000.095 | € 2.036.200 | € 1.837.315 | 20,4% | 18,4% |
| Regioni in transizione | € 463.000 | € 340.045 | € 0 | 73,4% | 0,0% |
| CA | € 463.000 | € 340.045 | € 0 | 73,4% | 0,0% |
| Regioni più sviluppate | € 23.055.833 | € 18.411.411 | € 13.922.286 | 79,9% | 60,4% |
| BO | € 8.170.866 | € 6.874.174 | € 4.780.589 | 84,1% | 58,5% |
| FI | € 4.000.001 | € 3.969.439 | € 2.461.591 | 99,2% | 61,5% |
| GE | € 1.627.471 | € 1.616.333 | € 1.616.333 | 99,3% | 99,3% |
| MI | € 4.334.486 | € 2.221.469 | € 1.578.199 | 51,3% | 36,4% |
| TO | € 1.716.571 | € 1.716.571 | € 1.710.715 | 100,0% | 99,7% |
| VE | € 3.206.437 | € 2.013.425 | € 1.774.859 | 62,8% | 55,4% |
| Totale complessivo | € 61.659.879 | € 45.173.994 | € 34.370.678 | 73,3% | 55,7% |

(*) L'avanzamento finanziario è influenzato dallo spostamento parziale o totale di alcune progettualità sul Programma Operativo Complementare (POC) allo scopo di consentire il finanziamento di interventi emergenziali in risposta alla pandemia Covid-19 e dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale derivante dalla certificazione con tasso UE al 100%.

Le **spese certificate, che nell'insieme ammontano a 26,7 milioni di euro (Tabella 3.2), corrispondono al 43,2% della dotazione totale dei progetti.** Tuttavia, diversamente da quanto si è visto in relazione ai pagamenti, in questo caso le regioni meno sviluppate evidenziano una *performance* migliore rispetto a quelle più sviluppate, con il 48,6% a fronte del 35,3%. Ancora una volta spicca Catania, dove la totalità dei pagamenti validati sono stati successivamente certificati,

per un importo complessivo che sfiora i 5,9 milioni di euro (la dotazione dei progetti è pari a 6 milioni di euro). Spese certificate di entità modesta, sia in termini di valore assoluto sia in rapporto alla dotazione si rilevano, oltre che a Napoli (250mila euro, il 6,8% della dotazione) e a Reggio-Calabria (1,3 milioni, il 13,4%) in virtù del basso livello di spesa, anche a Palermo (261mila, pari al 18%).

Tra le Città metropolitane del Centro-Nord, quelle dove il rapporto tra spese certificate e dotazione risulta inferiore alla media dell'area geografica sono Milano (19,1%), Venezia (23,3%) e Bologna (26,6%). Buona invece la performance di Firenze, dove il valore delle spese certificate corrisponde a quello dei pagamenti (quasi 2,5 milioni di euro, il 61,5% della dotazione), nonché quella di Torino (il 78,6% della dotazione, per un importo pari a 1,4 milioni).

Tabella 3.2 – Spesa certificata dell’Azione 3.3.1

| Aree geografiche e città metropolitane | Dotazione (A) | Spesa certificata (B) | Spesa certificata su costo totale delle operazioni |
|--|---------------------|-----------------------|--|
| Regioni meno sviluppate | € 38.141.046 | € 18.523.788 | 48,6% |
| BA | € 6.673.072 | € 4.195.724 | 62,9% |
| CT | € 6.000.000 | € 5.851.224 | 97,5% |
| ME | € 10.267.965 | € 6.618.475 | 64,5% |
| NA | € 3.706.791 | € 250.740 | 6,8% |
| PA | € 1.493.122 | € 268.796 | 18,0% |
| RC | € 10.000.095 | € 1.338.829 | 13,4% |
| Regioni in transizione | € 463.000 | € 0 | € 0 |
| CA | € 463.000 | € 0 | € 0 |
| Regioni più sviluppate | € 23.055.833 | € 8.129.866 | 35,3% |
| BO | € 8.170.866 | € 2.172.615 | 26,6% |
| FI | € 4.000.001 | € 2.461.591 | 61,5% |
| GE | € 1.627.471 | € 571.150 | 35,1% |
| MI | € 4.334.486 | € 828.945 | 19,1% |
| TO | € 1.716.571 | € 1.349.585 | 78,6% |
| VE | € 3.206.437 | € 745.980 | 23,3% |
| Totale complessivo | € 61.659.879 | € 26.653.654 | 43,2% |

3.2. L'avanzamento fisico

I progetti avviati sono in tutto 122 (Tabella 3.3), un numero elevato e che in larga misura è imputabile al fatto che in alcune Città metropolitane, nell'ambito di singole iniziative "a regia"⁶,

⁶ Si richiama qui brevemente che nel caso delle operazioni "a regia" l'attuazione prevede l'individuazione di uno o più soggetti beneficiari diversi dall'AdG/Amministrazione comunale (ciascuno dei quali risponderà della realizzazione dell'operazione e degli adempimenti amministrativi connessi con la relativa attuazione), mentre nelle operazioni cosiddette "a titolarità" il beneficiario coincide con l'AdG/Amministrazione comunale incaricata dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione dell'operazione medesima e degli

sono state avviate più operazioni, ciascuna delle quali prevede la concessione di un contributo a un ente del Terzo Settore per l'erogazione di servizi rivolti ai cittadini più fragili. Ricadono in questa tipologia in totale 84 progetti, di cui 35 avviati a Napoli, 34 a Bologna, 15 a Torino⁷.

Escludendo questi interventi, gli altri 38 progetti consistono in operazioni a titolarità. Alcune di queste, tuttavia, dal punto di vista concettuale sarebbero da considerarsi assimilabili a quelle "a regia" in quanto hanno pubblicato avvisi al pari delle altre operazioni a regia, ma in virtù della deroga prevista dal Regolamento⁸ nel caso di contributi inferiori ai 200mila euro risultano classificate come operazioni a titolarità (cfr. in particolare casi di Milano, Venezia e Bari).

Tabella 3.3 – Progetti avviati sull'Azione 3.3.1

| Aree geografiche e città metropolitane | Numero di progetti avviati (A) | Di cui: | | Dotazione (B) | Valore medio dei progetti (B/A) |
|--|--------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|---------------------------------|
| | | Operazioni a regia | Operazioni a titolarità | | |
| Regioni meno sviluppate | 52 | 35 | 17 | € 38.141.046 | € 733.482 |
| BA | 4 | | 4 | € 6.673.072 | € 1.668.268 |
| CT | 1 | | 1 | € 6.000.000 | € 6.000.000 |
| ME | 2 | | 2 | € 10.267.965 | € 5.133.983 |
| NA | 36 | 35 | 1 | € 3.706.791 | € 102.966 |
| PA | 1 | | 1 | € 1.493.122 | € 1.493.122 |
| RC | 8 | | 8 | € 10.000.095 | € 1.250.012 |
| Regioni in transizione | 1 | - | 1 | € 463.000 | € 463.000 |
| CA | 1 | | 1 | € 463.000 | € 463.000 |
| Regioni più sviluppate | 69 | 49 | 20 | € 23.055.833 | € 334.143 |
| BO | 40 | 34 | 6 | € 8.170.866 | € 204.272 |
| FI | 1 | | 1 | € 4.000.001 | € 4.000.001 |
| GE | 1 | | 1 | € 1.627.471 | € 1.627.471 |
| MI | 4 | | 4 | € 4.334.486 | € 1.083.622 |
| TO | 17 | 15 | 2 | € 1.716.571 | € 100.975 |
| VE | 6 | | 6 | € 3.206.437 | € 534.406 |
| Totale complessivo | 122 | 84 | 38 | € 61.659.879 | € 505.409 |

Dal punto di vista temporale, emerge che oltre un terzo dei progetti (43 su 122) è stato avviato prima del 2019 (Figura 3.2). Nel 2019 si sono poi registrati 24 avvii, mentre nel 2020 vi è stata una

adempimenti amministrativi accessori alla relativa attuazione (procedure di affidamento/appalto, monitoraggio e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione).

⁷ Due progetti afferenti a Reggio Calabria identificati in base alla Versione 9.2 (08/02/2023) del Piano Operativo della Città come progetti a regia risultano, invece, attualmente inseriti nel sistema di monitoraggio come operazioni a titolarità in quanto riguardano l'acquisito o la realizzazione di servizi.

⁸ Art.2, p.to 10 lett a) del Reg UE 1303/2013 come modificato dal Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018.

sensibile riduzione, con ogni probabilità dovuta alla pandemia Covid-19. Nel 2021 si è assistito a una significativa ripresa, con ben 40 nuovi progetti attivati nel corso dell'anno, mentre il numero di nuovi interventi che hanno preso avvio durante il 2022 appare invece piuttosto modesto, soprattutto se si considera che fa riferimento a un intervallo temporale di oltre nove mesi (da gennaio al 19 ottobre 2022).

Tra le diverse città metropolitane si ritiene utile segnalare che:

- A Napoli, quasi tutti i progetti (“a regia”) sono stati avviati nel 2021 e ciò spiega in parte il valore contenuto della spesa (15,8% della dotazione complessiva);
- In diverse altre città, caratterizzate anch'esse da un livello di spesa tuttora contenuto, la maggior parte dei progetti ha invece preso avvio nel 2018 o anche negli anni precedenti, circostanza che potrebbe in qualche caso indicare difficoltà legate ai pagamenti e alla rendicontazione delle spese. Tra queste città si citano, ad esempio, Messina e Reggio Calabria.

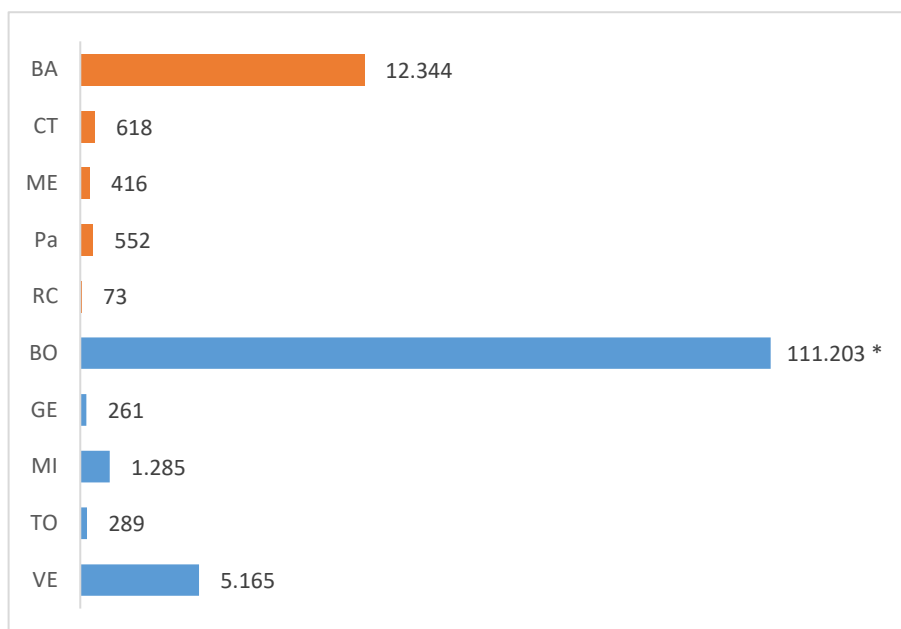
In situazione diametralmente opposta si colloca Torino, la cui buona *performance* in termini di spesa si collega in larga misura ad un avvio tempestivo dei progetti nei primi anni della programmazione e al fatto che essi sono ormai giunti a naturale conclusione.

Figura 3.2 - Numero di progetti avviati sull'Azione 3.1.1 per anno di avvio



Nel complesso, gli interventi hanno consentito di erogare servizi a oltre 132mila persone (Figura 3.3). Delle persone che hanno usufruito dei servizi, quasi 9 su 10 (118mila in termini assoluti) risultano essere residenti nelle città metropolitane del Centro-Nord, soprattutto a Bologna, dove grazie ai contributi agli enti del Terzo Settore e in particolare a un intervento volto ad attività di didattiche in ambito museale per contrastare la povertà educativa dei più giovani, sono state raggiunte più di 111mila persone. Seguono, a distanza, Venezia (5.200 persone) e Milano (1.200). Per quanto concerne le regioni meno sviluppate, emerge nettamente Bari, con oltre 12mila persone coinvolte, prevalentemente grazie al progetto Porta Futuro.

Figura 3.3 - Numero di destinatari che hanno usufruito dei servizi erogati, per Città Metropolitana **



(*) Il dato relativo a Bologna non è in scala

(**) Sono evidenziati con colore arancio i dati riferiti alle RMS e in blu quelli afferenti alle RS.

Il numero elevato di persone che hanno potuto usufruire dei servizi erogati mediante gli interventi ha determinato, sia nelle regioni meno sviluppate sia in quelle più sviluppate, un netto superamento dei rispettivi valori target definiti a livello di Programma per l'indicatore IO16a - Numero di persone coinvolte nelle attività. Va però sottolineato che questo esito è attribuibile essenzialmente alle buone performance di Bari e di Bologna a cui si è accennato in precedenza, senza le quali i target non sarebbero stati raggiunti.

Risulta invece ancora distante dall'obiettivo la Città Metropolitana di Cagliari (Regione in Transizione), che ha previsto un unico intervento, il quale però ha sperimentato significativi ritardi nella fase di avvio.

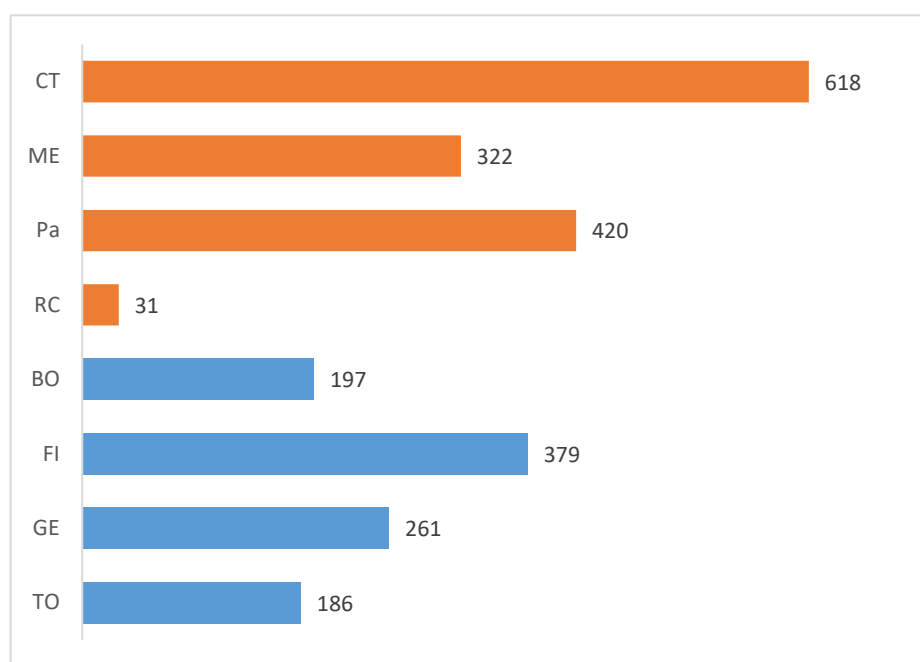
Tabella 3.4 – Distanza dal target previsto per l'Indicatore IO16a sull'Azione 3.3.1

| Indicatore | | Regioni | Valore obiettivo 2023 | Valore raggiunto al 19.10.2022 |
|------------|--|---------------|-----------------------|--------------------------------|
| IO16a | Numero di persone coinvolte nelle attività | RMS | 5.025 | 14.003 |
| | | RT | 158 | - |
| | | RS | 20.967 | 118.203 |
| | | TOTALE | 26.150 | 132.206 |

Da ultimo, come evidenziato nella Figura 3.4, una parte dei soggetti coinvolti (molto ridotta, se rapportata al totale dei destinatari che vanno ad alimentare l'indicatore di output IO16a) sono **considerati, secondo la definizione regolamentare, partecipanti** e rispetto ad essi sono rilevati i dati anagrafici (incluso il codice di svantaggio con cui sono classificati).⁹

Trattasi, nello specifico, di **circa 2.400 persone in condizione di svantaggio** (1.400 nelle regioni meno sviluppate e circa mille in quelle più sviluppate).

Figura 3.4 - Numero di partecipanti, per Città Metropolitana



(**) Sono evidenziati con colore arancio i dati riferiti alle RMS e in blu quelli afferenti alle RS.

3.3. Alcune considerazioni a partire dalla mappatura ragionata delle realizzazioni a valere sull'Azione 3.3.1

La mappatura condotta, i cui risultati di dettaglio sono disponibili nell'Allegato 1 al quale si rimanda per una panoramica più esaustiva rispetto agli interventi finanziati a valere sull'Azione 3.3.1, ha evidenziato in primo luogo la **distribuzione disomogenea** degli interventi. L'analisi disaggregata per

⁹ In particolare, i partecipanti fanno riferimento a servizi personalizzati, mentre in caso di servizi erogati genericamente alla collettività (ad esempio eventi aperti al pubblico, ecc.) le persone coinvolte non vengono invece considerate partecipanti, ossia non sono presenti i dati anagrafici anche se vanno ad alimentare l'indicatore di riferimento.

territorio evidenzia, infatti, una **forte differenziazione a livello territoriale** rispetto all'adesione alle opportunità offerte dall'Azione 3.3.1 in termini di:

- Numerosità (e modalità attuative) delle progettualità avviate;
- Dimensione dell'area su cui i progetti intervengono;
- Destinatari coinvolti;
- Tipologia di interventi realizzati.

Per quanto concerne le **progettualità avviate**, a fronte di una dotazione finanziaria per questa azione complessivamente inferiore rispetto alle regioni del Sud, **le Regioni Sviluppate** sembrano aver colto le opportunità di riattivazione e riqualificazione dei territori connesse alla *ratio* dell'Azione 3.3.1 per avviare un **numero più elevato di progetti**: in totale 69, a fronte dei 52 delle Regioni Meno Sviluppate e dell'unico progetto di Cagliari per le Regioni in Transizione (cfr. Tabella 3.4. che precede).

Il tema della numerosità delle operazioni appare **strettamente legato alle** scelte fatte in termini di **modalità attuative**: con l'unica eccezione rappresentata dalla Città metropolitana di Napoli, **nel Mezzogiorno si è scelto prevalentemente di concentrare molte risorse su pochi interventi, con una gestione più "centralizzata"**, perché quasi sempre si è scelto di privilegiare le cosiddette operazioni "a titolarità", in cui il beneficiario coincide con l'Amministrazione comunale. Al contrario, le Città metropolitane del Centro Nord (afferenti alla categoria delle RS) hanno fatto maggiore ricorso alle operazioni "a regia" (è il caso soprattutto di Bologna e Torino) nelle quali l'attuazione viene delegata a uno o più soggetti esterni all'Amministrazione, consentendo così un maggiore protagonismo del Terzo Settore.¹⁰ Sembra, comunque, opportuno ricordare, come già segnalato nel paragrafo 3.2 che precede, che sussistono comunque alcune eccezioni, per cui alcune operazioni risultano inquadrare come interventi "a titolarità" in virtù delle deroghe regolamentari sotto una certa soglia di finanziamento presentano, di fatto, meccanismi attuativi analoghi ai progetti a regia (Milano, Venezia).

Per quanto riguarda poi le **aree specifiche su cui i progetti intervengono**, la mappatura dei 122 interventi avviati ha evidenziato che, nel complesso, in circa due terzi dei casi l'area su cui essi agiscono rientra all'interno del comune capoluogo: **nel 48% dei casi gli interventi si focalizzano su una sola area** e per un ulteriore 17% su più aree. Per circa un terzo dei progetti, invece, l'area di

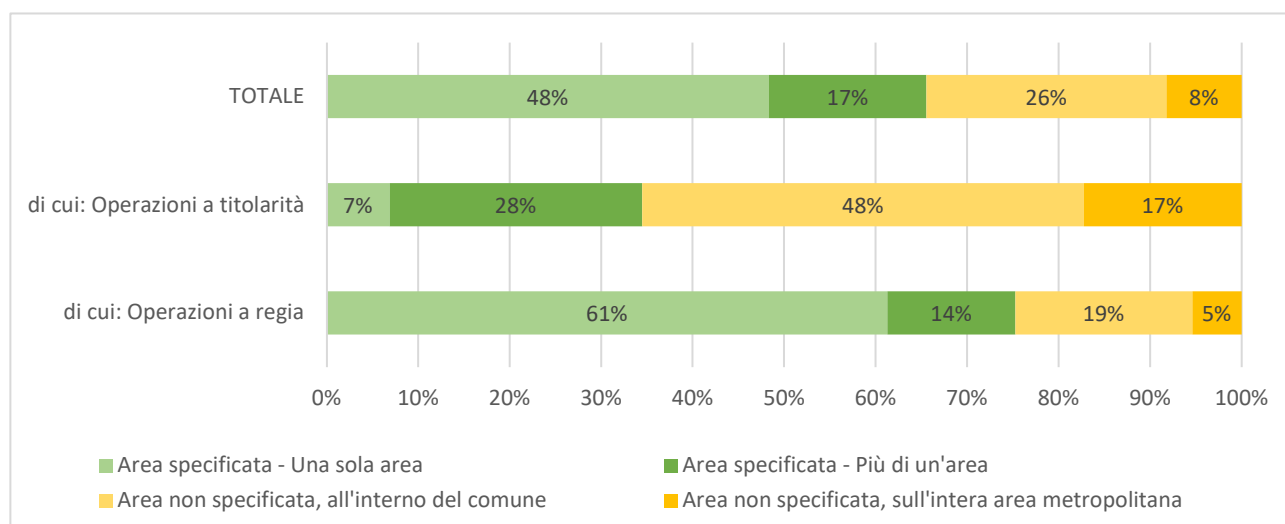
¹⁰ Si ricorda, in merito, che all'interno del sistema informativo del PON Metro per i progetti a regia sono presenti informazioni rispetto a ciascun progetto, mentre nei casi di progetti a titolarità ogni operazione coincide con un singolo record del database (ricondata all'Amministrazione, unica beneficiaria), senza ulteriori dettagli sulle progettualità attivate.

riferimento non è stata puntualmente precisata nel disegno progettuale, anche se nella maggior parte dei casi (26% del totale) i progetti operano sul territorio del comune capoluogo¹¹ e **soltanto in pochi casi (8%) si estendono anche su altri comuni dell'area metropolitana**¹².

L'estensione territoriale dei progetti non varia in misura significativa tra le regioni più sviluppate e meno sviluppate ma risulta invece più strettamente **collegata alle modalità attuative**. Infatti, nel caso dei progetti a regia (o comunque concettualmente tali, ossia che prevedono l'erogazione di contributi a organizzazioni del Terzo Settore), complici anche le loro minori dimensioni in termini economici, prevalgono largamente, con una quota pari al 61%, gli interventi che insistono su una sola area all'interno del territorio comunale, area che è stata esplicitata nell'ambito della proposta progettuale. Vi sono poi alcuni progetti, in particolare a Bologna e a Napoli, che agiscono su più di un'area, generalmente due, anche in questo caso già definite all'interno della proposta.

Al contrario, nelle operazioni a titolarità (che sono numericamente poche, in tutto 29) l'area di riferimento viene specificata più di rado rispetto a quelle a regia e riguarda nella maggior parte dei casi interventi che si estendono a coprire numerose aree, ma sempre all'interno del territorio comunale.

Figura 3.5 - Distribuzione dei progetti secondo l'indicazione dell'area di intervento



¹¹ È stato indicato, ad esempio, "Tutti i quartieri della città" oppure "Quartieri e aree della città caratterizzati da particolari situazioni di degrado e marginalità socioeconomica"

¹² È stato indicato, ad esempio, "Area metropolitana: Distretto di San Lazzaro Area: Loiano e Monghidoro. Zona collinare/montuosa con presenza di frazioni" oppure "I Comuni di Baricella e Galliera" oppure "Città Metropolitana di Torino".

L'analisi del **rapporto fra il numero di destinatari** complessivamente coinvolti (conteggiati dall'indicatore di output IO16a "Numero di persone coinvolte nelle attività") e il **numero di partecipanti**, secondo le definizioni regolamentari, rispetto ai quali vengono quindi registrati anche i dati anagrafici (cfr. rispettivamente Figure 3.2 e 3.3) evidenzia, ancora una volta, **forti differenze a livello territoriale**: a fronte di Città metropolitane per cui si rileva una piena sovrapposizione fra i due dati poiché tutti i destinatari sono, di fatto, coloro che partecipano alle attività/fruiscono direttamente dei servizi erogati nell'ambito delle progettualità (è il caso di Catania, Firenze e Genova) e altre Città per cui i due valori sono comunque molto vicini (Messina, Palermo e Reggio Calabria), in altri casi le distanze sono estremamente significative (è il caso di Bologna, Venezia e Bari, in particolare).

Le differenze riscontrate non sono imputabili tanto ad una mancata rappresentatività a livello territoriale, quanto piuttosto ad una eterogeneità connessa alle caratteristiche dei progetti finanziati: laddove le persone risultano molto coinvolte in servizi rivolti alla persona, centrati su attività dirette quali orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro o percorsi di *empowerment* (che, in qualche maniera, potremmo definire più "tradizionali" nella loro impostazione, seppure con connotazioni talvolta innovative), questo fa crescere il numero di partecipanti, mentre attività progettuali di natura più trasversale (e, in certi casi, più innovative) erogate a beneficio di una popolazione più ampia (i residenti di un intero quartiere, la comunità cittadina nel suo complesso, gli utenti di uno spazio fisico, ecc.) portano a coinvolgere numeri molto elevati di persone, senza per questo necessariamente "censirle" in maniera puntuale.

Sembrerebbe, dunque, possibile evidenziare **due diversi paradigmi di intervento**: da un lato, le Città metropolitane che hanno interpretato l'azione 3.3.1 come un rafforzamento delle reti pubblico-privato attraverso la creazione di servizi orientati all'innovazione sociale, lasciando ampio spazio al Terzo settore, anche stimolando la creazione di imprese del Terzo Settore a partire dai cittadini (mediante avvisi Pubblici per la concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive), come avviene ad esempio a Bologna, Milano, Torino, Venezia, Napoli.

Altre Città metropolitane, sembrerebbe principalmente nelle regioni del Sud, hanno finanziato progetti più "tradizionali", che prevedono l'erogazione di servizi che vedono il Terzo Settore investito in qualità di erogatore di servizi (assegnati tramite bandi di gara o in quanto enti accreditati del territorio), con un minore livello di coinvolgimento attivo e propositività da parte del Terzo Settore nell'ambito di una progettazione condivisa delle azioni.

Per quanto concerne i contenuti dei progetti, in termini di **tipologia di interventi e servizi attivati**, sembrano emergere, seppure all'interno di un quadro molto eterogeneo tra le diverse Città metropolitane, alcune ricorrenze, che sono state oggetto di confronto e verifica con i referenti delle Città

metropolitane nel corso della fase di campo. Ragionare sui servizi implementati significa, infatti, anche ragionare sui risultati attesi dei progetti e, in definitiva, sulla “teoria del Programma” ad essi sottesa.

In primo luogo, l’analisi ha evidenziato che **nella maggior parte dei casi i progetti sono stati finalizzati a svolgere più di un tipo di attività**, offrendo all’utenza contemporaneamente due o tre categorie di servizio fra quelle tipologizzate.¹³ Gli interventi che invece hanno erogare un unico tipo di servizio costituiscono una minoranza, circa un quinto del totale.

i **progetti** attivati dagli OI ricadenti nell’area territoriale **delle Regioni Sviluppate** sembrano caratterizzarsi, in generale, per **livelli di complessità maggiore**, intesa come attivazione di una pluralità di servizi all’interno della stessa operazione.

In secondo luogo, le Città Metropolitane delle RS sembrano aver **attivato più frequentemente servizi e reti di prossimità** (7 progetti su 10, contro i 4 su 10 delle RMS) perseguendo il risultato atteso di un rafforzamento della comunità locale, che nella teoria della misura 3.3.1 rappresenta proprio il volano per innescare un miglioramento della qualità di vita nelle aree caratterizzate da un maggiore degrado, in linea con i risultato atteso (Obiettivo Specifico 3.3) dell’aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità. Si va dalle esperienze di portierato sociale e di condomini solidali, alle forme di welfare comunitario e culturale, ecc.

Nelle RS **prevalgono, fra i servizi diretti alle persone, quelli finalizzati, più in generale, alla riattivazione e al rafforzamento dell’empowerment** piuttosto che interventi puntuali di accompagnamento al mondo del lavoro, che invece trovano una nicchia di intervento specifica nelle RMS, interessando un maggior numero di progetti in rapporto al totale delle misure realizzate.

Una quota non irrilevante dei progetti, in entrambe le macroaree territoriali, ruota inoltre intorno alla **costruzione di spazi fisici**, intesi come veri e propri presidi a contrasto dei fenomeni di marginalità e devianza che sovente caratterizzano le aree su cui si interviene. Su molti di questi, le analisi condotte a livello desk hanno messo, peraltro, in luce una buona integrazione in fase programmatoria con le progettualità finanziate a valere sull’Azione 4.2.1 “*Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale*”, tramite la quale, il PON Metro “*sostiene la realizzazione di opere pubbliche e l’acquisto e installazione di beni, forniture e impianti tecnologici finalizzati alla creazione o recupero di strutture esistenti da destinare all’attivazione di nuovi servizi e ad ospitare le*

¹³ La mappatura dei 122 progetti attivati e l’analisi delle diverse attività previste ha consentito di individuare cinque categorie principali nelle quali classificare i servizi previsti da ciascun intervento, a cui si aggiunge una sesta categoria residuale: 1) Servizi e reti di prossimità; 2) Spazi fisici di aggregazione; 3) Orientamento e formazione; 3) Sostegno per l’inserimento lavorativo; 4) Network tra soggetti del territorio; 5) Altri servizi.

attività promosse nell'ambito dell'Azione 3.3.1 [...]", rispetto alla cui efficacia nella successiva fase attuativa si rimanda alle evidenze emerse dalla fase di campo (cfr. par. 4.2).

Sebbene siano diffusi in entrambe le aree geografiche, le Città metropolitane localizzate nel Sud del Paese sembrano essersi focalizzati maggiormente sulla creazione di spazi fisici di aggregazione, previsti dal 54% degli interventi attivati in quest'area, contro il 39% nelle Città delle Regioni più sviluppate.

Un'ultima riflessione riguarda i **destinatari target** coinvolti: **molti progetti, sia nelle RS che nelle RMS, si rivolgono ai minori e ai giovani**, anche se con profili differenti: a Genova ragazzi e ragazze *drop out* che intendono intraprendere un percorso di preparazione al mondo del lavoro (progetto "Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale con particolare attenzione ai giovani"), a Catania minori e giovani adulti (sino a 21 anni) dell'area bersaglio che frequentano i Centri di Aggregazione Territoriale - CAT (progetto "CAT@CT"), a Bari giovani 18-29 anni residenti da almeno sei mesi nel Comune di Bari o in protezione internazionale presso una Comunità Educativa o un Centro di Accoglienza del Comune di Bari per gli immigrati (Progetto FABER – BA29), a Bologna ragazze e ragazzi grandi e più piccoli coinvolti nelle numerose attività realizzate nei territori, dall'animazione ai corsi, ai laboratori (in particolare cfr. progetto "Accelerazione civica", nelle sue diverse declinazioni). Nel complesso, quasi la metà dei progetti avviati (48%) è espressamente indirizzata a questo target.

Nelle CM del Nord **numerosi anche gli interventi rivolti ad adulti e famiglie** (cfr, in particolare, Firenze, Genova, Milano e Torino), mentre solo in casi specifici ci si rivolge a gruppi target come gli anziani, riguardando complessivamente solo il 16% dei progetti (cfr. Torino).

Dal momento che uno stesso progetto può essere indirizzato a diverse categorie di soggetti, così come si è visto in precedenza per il tipo di servizio, risultano abbastanza frequenti sia gli interventi che intercettano sia minorenni che adulti, aprendosi in senso più ampio al territorio e alla comunità di riferimento.

Forte, in maniera abbastanza trasversale anche per particolarmente marcato nelle RMS, l'accento sulle condizioni di svantaggio, nelle sue diverse declinazioni, da quella che identifica tradizionalmente target group specifici – dagli immigrati (coinvolti, ad esempio, nelle esperienze di Torino e Bari) ai disabili, ai detenuti (coinvolti in una percentuale di progetti compresa tra il 7% e il 16% del totale) – alle nuove forme di povertà e rischio di emarginazione, ricondotte alla categoria "altro target" che riflette anche condizioni di svantaggio non precisamente codificate ma che determinano, comunque, il rischio di esclusione su cui l'Azione 3.3.1 del Programma vuole incidere.

4. RISULTATI DELL'INDAGINE SUL CAMPO

4.1. Elementi di forza e punti di debolezza del processo di attuazione

- *Quali sono gli elementi di successo nella fase di attuazione delle esperienze realizzate? Quali fattori di contesto e/o di processo hanno facilitato l'implementazione dell'Azione?*
- *Si sono registrate invece criticità nell'attuazione degli interventi? Di che natura? Quali soluzioni/correttivi sono stati adottati per superarli?*

Gli elementi di successo nell'attuazione evidenziati dagli interlocutori intervistati durante l'indagine di campo sono attribuibili **principalmente agli aspetti innovativi dei progetti e alla loro rispondenza alle necessità del territorio**, aspetti che derivano sia da una buona ideazione e progettazione dell'intervento, sia dalla capacità di capire e interpretare la realtà locale, individuandone le peculiarità e definendo con precisione le aree su cui intervenire.

Le caratteristiche innovative degli interventi riguardano però non tanto il processo di attuazione in quanto tale, ma **fanno riferimento alle tematiche su cui essi si sono focalizzati e alle tipologie di attività condotte, che costituivano una novità nel contesto locale**. In quest'ambito appaiono particolarmente significative le esperienze di Bologna e Venezia che, partendo dal presupposto che **il sostegno alle attività culturali può fungere da leva per l'inclusione sociale, hanno attivato iniziative in questo campo**. Gli interventi delle due città, nonostante fossero sostanzialmente diversi l'uno dall'altro, sono stati entrambi in grado di coinvolgere la cittadinanza in percorsi di formazione e di integrazione sociale¹⁴. Anche Genova e Catania hanno condotto nuove attività sui rispettivi territori di riferimento, in questo caso con **iniziative indirizzate ai più giovani**: Genova ha realizzato percorsi formativi per avvicinare i più giovani al mondo del lavoro utilizzando metodi non tradizionali, e cioè concordando le attività con gli allievi stessi¹⁵, mentre Catania ha attivato un centro di aggregazione con la presa in carico dei minori a "360 gradi" ed erogato attività che di fatto

¹⁴ Progetti BO 3.3.1.e MIA – Musei inclusivi aperti; VE 3.3.1.c La cultura itinerante agente di attivazione sociale.

¹⁵ Progetto GE 3.3.1.a Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale con particolare attenzione ai giovani.

“prelevano” i ragazzi dalle strade, offrendo un ventaglio diversificato di attività (educative in senso stretto, ludiche, sportive, ecc.)¹⁶.

La capacità di coinvolgere i giovani a rischio esclusione e di dar loro nuove opportunità di inclusione sociale o lavorativa costituisce, peraltro, un **importante fattore di successo delle iniziative** specificatamente indirizzate a questo target, come sottolineato, oltre che da Genova e Catania, anche da Bologna.

Per quanto riguarda in particolare gli **interventi “a regia”** (o che possono essere assimilati ad essi, pur non essendo formalmente tali), è emerso come **fattore chiave per l’attuazione dei singoli progetti l’acquisizione di competenze specifiche da parte dei soggetti del Terzo Settore**, acquisizione che è avvenuta grazie al supporto iniziale e all’accompagnamento che essi hanno ricevuto durante l’intero periodo di realizzazione dei progetti. I nuovi apprendimenti hanno infatti consentito agli attuatori non soltanto di utilizzare in maniera proficua i contributi ricevuti, come per esempio nel caso di Milano con il progetto Scuola dei Quartieri (MI 3.3.1.d)¹⁷, ma anche di svolgere in modo corretto tutte le attività amministrative e gestionali necessarie per la realizzazione delle attività previste.

Al di là del tipo di progetto e della modalità di attuazione, le diverse Città Metropolitane **non sembrano però convergere su quali siano i fattori che più facilitano l’implementazione degli interventi**. In alcuni contesti (in particolare Bari, Bologna, Firenze) assumono **particolare importanza la condivisione e il confronto tra i diversi soggetti coinvolti** o comunque attivi sul territorio e appaiono decisive le interazioni che avvengono già in fase di progettazione, in quanto costituiscono la base per il *design* di interventi di qualità e “calati” su bisogni effettivi.

La fattibilità degli interventi talvolta dipenderebbe anche - quantomeno in parte - **dall’esperienza progressa** degli Enti e dei soggetti coinvolti nel gestire progetti complessi e nel fornire assistenza e accompagnamento agli operatori meno esperti. Tale aspetto emerge in particolare a Catania, Bari e Napoli e confermerebbe le maggiori difficoltà affrontate dalle regioni del Mezzogiorno nello svolgere attività “nuove” rispetto alle aree del Centro-Nord. Napoli ha inoltre sottolineato, quale fattore facilitante di primaria importanza, lo sforzo di **diffusione delle attività progettuali** a partire

¹⁶ Progetto CT 3.3.1.b CAT@CT.

¹⁷ Scuola dei Quartieri, nonostante sia a titolarità del Comune di Milano, ai fini delle analisi valutative viene considerato “a regia” in quanto rientra in un’iniziativa più ampia, la quale prevede anche il finanziamento di progetti che vengono attuati singolarmente da soggetti del terzo settore.

dalla creazione di un'immagine coordinata, con un programma di comunicazione *online* e *offline*, e con la realizzazione di incontri ed eventi in ciascuna delle municipalità oggetto di intervento.

Un aspetto che invece accomuna la maggior parte delle Città Metropolitane come **elemento essenziale per la realizzazione delle attività progettuali riguarda la capacità e velocità di risposta ai cambiamenti del contesto e ai nuovi bisogni generati dall'emergenza sanitaria Covid-19**. Da un lato, le Città sono state in grado di rimodulare gli interventi, senza però snaturarli, grazie anche alla collaborazione ed elasticità degli enti coinvolti e, più in generale, dell'intera "macchina amministrativa"; dall'altro, sono riuscite a sfruttare al meglio le risorse informatiche, svolgendo con modalità *online* molte delle attività previste, dando anche supporto a chi aveva più difficoltà nel campo del digitale.

La pandemia Covid-19 ha indubbiamente rappresentato la maggiore difficoltà che le Città hanno dovuto affrontare durante l'implementazione dei rispettivi progetti e, in diversi casi, in ragione della sospensione totale di alcune attività, essa ha comportato ritardi importanti nella realizzazione degli interventi.

Decisamente significative sono state anche **le criticità di carattere amministrativo e finanziario**, le quali hanno riguardato prevalentemente difficoltà nella rendicontazione, in larga misura attribuibili al binomio "*complessità più rigidità*" delle procedure e normative. Nel caso specifico degli interventi caratterizzati da numerose piccole progettualità, tipicamente le operazioni a regia, queste difficoltà hanno richiesto uno sforzo considerevole di accompagnamento e assistenza, come riportato da Milano e da Venezia. Il rischio implicito, in questo caso, è il trasferimento di questo tipo di iniziative su altre fonti di finanziamento, al fine di evitare le difficoltà connesse alle rendicontazioni e relative normative.

Oltre alle difficoltà nella rendicontazione, per le progettualità in capo a soggetti poco strutturati sono stati evidenziati (da Bologna, Milano e Napoli) anche possibili rischi collegati alla **capacità di tali soggetti di sostenere le spese a fronte delle tempistiche dei rimborsi**. Nel caso di Napoli, l'attuazione dei progetti ha visto un rallentamento, poiché i diversi stati di avanzamento sono stati condizionati dall'erogazione di *tranche* economiche con tempi non congruenti. Milano, invece, ha optato per effettuare i rimborsi attraverso un maggior numero di *tranche* di pagamento, per evitare che i soggetti del Terzo Settore, peraltro neocostituiti, si esponessero in misura eccessiva. Ciò ha comportato la moltiplicazione dell'onere amministrativo per il Comune, che si è rivelato eccessivo a fronte del valore modesto dei singoli progetti.

Una ulteriore sfaccettatura delle difficoltà, in questo caso legate alle procedure amministrative, è stata evidenziata da Catania e fa riferimento all'assenza di uno standard nazionale di riferimento, che ha reso più complicata la fase di controllo. Questo perché, nonostante Regione Sicilia abbia una propria normativa, alcuni aspetti possono essere modificati dai Comuni, ed è necessario tenerne conto in sede di controllo. Più puntualmente, Catania ha espresso il bisogno di una standardizzazione delle procedure di acquisizione dei documenti e di affidamento, soprattutto con riferimento ai servizi dati in convenzione.

Al terzo posto nel *ranking* delle difficoltà riscontrate emerge la **carenza di spazi adeguati a erogare i servizi previsti dai progetti**, la quale può essere attribuita a due differenti ordini di ragioni. Il primo motivo riguarda le caratteristiche intrinseche dei territori su cui agiscono gli interventi, in particolare Genova e Milano, dove **sono pochi gli spazi disponibili** e vuoti che possano essere affittati a prezzi accessibili per ospitare le attività progettuali.

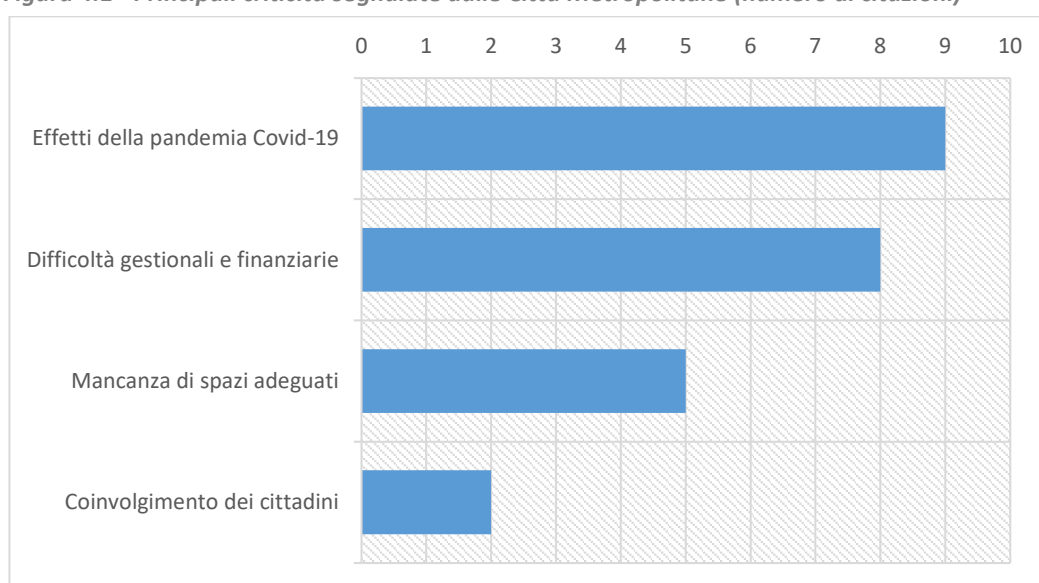
Il secondo motivo, segnalato da Cagliari, Milano (con riferimento al progetto Quartieri Connessi, MI 3.3.1.b) e Reggio Calabria (per i progetti Poli di prossimità, RC 3.3.1.a2, ed Empori della solidarietà, RC 3.3.1.a3) è collegato ai **ritardi nei lavori di ristrutturazione degli immobili** prevista nell'ambito dell'Azione 4.2.1, i quali dovevano successivamente ospitare i servizi forniti con l'Azione 3.3.1. Ancora una volta è stata la pandemia Covid-19 a generare i ritardi, in quanto ha avuto un impatto significativo sul settore delle costruzioni, bloccandone di fatto le attività per diversi mesi. Mentre Cagliari è riuscita ad avvalersi di spazi alternativi messi a disposizione dal Comune o da operatori locali, l'intervento di Milano ha subito un forte ritardo ed è ancora nella fase iniziale e quelli previsti a Reggio Calabria non hanno ancora avuto inizio¹⁸.

Da ultimo, si ritiene opportuno segnalare, sulla base di quanto emerso dalle interviste, che un paio di progetti **hanno avuto difficoltà nel raccogliere la partecipazione dei cittadini a cui erano indirizzati**. Uno di questi è il progetto Faber, di Bari, che non ha raggiunto il target inizialmente programmato in quanto molti ragazzi NEET della fascia di età 15-29 anni, destinatari potenziali dell'intervento, hanno preferito aderire alla misura "Garanzia Giovani" implementata dalla Regione Puglia. Questa circostanza ha evidenziato la necessità di approfondire maggiormente, in fase di progettazione di nuove iniziative, la presenza di azioni analoghe che potrebbero rivelarsi più attrattive e quindi determinare un "effetto spiazzamento" per queste nuove iniziative. L'altro, invece, è un intervento in capo a Palermo (Processi partecipativi e sviluppo locale, PA 3.3.1.a) che ha sperimentato criticità e ritardi nell'avvio delle attività nei territori dove gli enti aggiudicatari non

¹⁸Trattasi di due progetti (Poli di Prossimità ed Empori della Solidarietà) che sono in via di trasferimento sul POC.

avevano un legame operativo e consolidato, in cui è stato, pertanto, necessario quindi rintracciare i potenziali destinatari degli interventi e costruire *ex novo* la rete con le altre agenzie del territorio. Per superare tali difficoltà l'Ufficio preposto ha messo in campo varie strategie di facilitazione, ad esempio attivando il Servizio Sociale presente in tutte le Circoscrizioni di decentramento, coinvolgendo le Circoscrizioni e le scuole del territorio. Tali strategie, nel tempo, hanno consentito di ottenere risultati migliorativi.

Figura 4.1 - Principali criticità segnalate dalle Città Metropolitane (numero di citazioni)



Fonte: elaborazione del valutatore su risultati indagine di campo

N.B. Una stessa Città metropolitana può aver segnalato più di una criticità; allo stesso tempo, alcune Città possono non aver citato certe tipologie di difficoltà perché non le hanno repute rilevanti. Si segnala inoltre che le informazioni presentate non sono state rilevate mediante la scelta, da parte degli intervistati, da un elenco esaustivo e predeterminato di possibili criticità ma sono frutto dell'analisi di risposte aperte a domande poste durante le interviste.



4.2. L'integrazione con le altre Azioni del PON Metro

- *Quali sono gli ambiti di integrazione attivati con la corrispondente Azione 4.2.1 "Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale"? Hanno funzionato bene? Ci sono margini di miglioramento in merito?*
- *I progetti hanno agito in integrazione anche con altre Azioni/Assi del Programma (es. Azioni 3.1.1., 3.2.1, 3.2.2 e 3.4.1 e Assi 1 Agenda digitale metropolitana e Asse 2 Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana)? Quali? Ci sono margini di miglioramento in merito?*

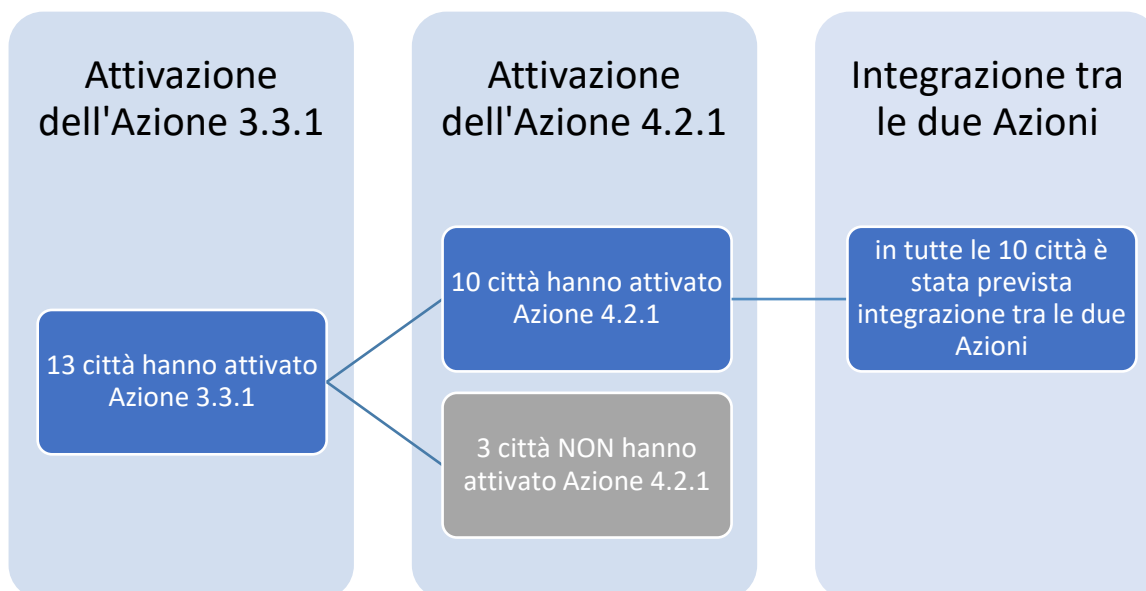
Attraverso l'**Azione 4.2.1** il PON Città metropolitane 2014-2020 intende sostenere la realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto e installazione di beni, forniture e impianti tecnologici finalizzati alla **creazione o al recupero di strutture esistenti**, da destinare all'attivazione di nuovi servizi e ad ospitare le attività promosse nell'ambito dell'Azione 3.3.1 dell'Asse 3-FSE del Programma. L'obiettivo, esplicito, è quello di utilizzare questi spazi per l'incubazione temporanea dei progetti di innovazione sociale selezionati per le attività di accompagnamento dell'Azione 3.3.1 e/o assegnarli in gestione a soggetti del Terzo Settore, individuati con procedure di evidenza pubblica, per la realizzazione di iniziative e progetti dedicati ad attivare nuovi servizi di prossimità e animazione sociale con finalità di inclusione e attivazione sociale.

L'Azione 4.2.1 è, dunque, concepita a livello programmatico come funzionale all'Azione 3.3.1, rappresentando *"il complemento infrastrutturale agli interventi del FSE volti 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"*.

Ai fini dell'analisi dell'integrazione tra le diverse Azioni si ritiene utile sottolineare in primo luogo che l'Azione 4.2.1 non è stata attivata da tutte le Città Metropolitane. Le Città che non hanno previsto di realizzare interventi per il *recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale* sono in tutto quattro, localizzate nel Centro-Nord del Paese: Genova, Torino, Firenze e Roma (quest'ultima, però, non ha attivato neppure l'Azione 3.3.1).

Le città che hanno attivato entrambe le Azioni sono pertanto dieci e tutte hanno previsto almeno un progetto che integra un'Azione con l'altra, ossia un progetto a valere sull'Azione 4.2.1 volto a fornire spazi per le attività previste con l'Azione 3.3.1, in particolare per l'erogazione di servizi di

prossimità, per lo svolgimento di attività di inclusione sociale e aggregazione, nonché per la pratica di attività sportive.



Le interviste condotte nell'ambito dell'indagine di campo hanno confermato quanto previsto nei piani operativi delle singole Città metropolitane e hanno messo in evidenza **la mancanza di sincronizzazione temporale tra le due Azioni** che si è avuta in molte aree, causata essenzialmente dai ritardi degli interventi di riqualificazione degli immobili, e che ha avuto conseguenze spesso rilevanti, già menzionate al precedente paragrafo 4.1. In alcune Città, lo sfasamento ha portato a un **allungamento dei tempi anche dei progetti sull'Azione 3.3.1** e al posticipo della conclusione degli stessi. Le situazioni di ritardi "a catena" sono state segnalate, oltre che da Milano, in particolare da Bari, Palermo e Reggio Calabria, evidenziando come alcune problematiche, anche conseguenti alla pandemia Covid-19, risultino maggiormente diffuse nelle aree del Sud rispetto a quelle del Nord¹⁹. Altre Città, quali ad esempio Bologna e Cagliari, sono invece riuscite comunque a realizzare quanto previsto dall'Azione 3.3.1 **ricorrendo a spazi alternativi**.

Si ritiene comunque utile evidenziare che **non tutte le Città hanno registrato criticità o ritardi**, anche in virtù del fatto che non tutti gli interventi a valere sull'Azione 4.2.1 erano finalizzati esclusivamente al recupero di immobili. Questo è il caso in particolare di Venezia, dove con le risorse

¹⁹ Si veda anche il precedente paragrafo 4.1.

dell'intervento VE 4.2.1.b sono state acquistate attrezzature e arredi per lo svolgimento delle attività programmate nell'ambito teatrale e delle biblioteche e per l'utilizzo di spazi all'aperto.²⁰

In vista di nuovi interventi da realizzarsi in futuro, allo scopo di garantire una maggiore efficacia dell'attuazione in presenza di attività integrate a valere sui due fondi (FSE e FESR) sarà dunque importante assicurare una maggiore armonizzazione e sincronicità tra le tempistiche di realizzazione delle stesse, sin dalla fase di progettazione.

In base a quanto emerso dall'indagine di campo, alcuni interventi hanno visto una sinergia con l'Azione 3.1.1 (Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa) decisamente rilevante. In particolare, a Firenze e a Genova i servizi erogati con l'Azione 3.3.1 hanno potuto intercettare soggetti appartenenti alle famiglie che avevano già usufruito di sostegno nell'ambito abitativo e hanno così raggiunto un maggior numero di partecipanti, creando allo stesso tempo un beneficio addizionale per tali famiglie. A Palermo, invece, l'integrazione si è avuta soprattutto grazie ai Piani Individualizzati di presa in carico gli utenti realizzati con l'Azione 3.1.1 e alla conseguente la valutazione multidimensionale dei bisogni degli utenti, che ha consentito indirizzare al meglio le diverse tipologie di servizi previste con l'Azione 3.3.1.

A seconda dei tipi di intervento previsti in futuro, potrebbe essere opportuno valutare l'opportunità di estendere anche ad altre Città la sinergia con l'Azione 3.1.1, con riferimento sia all'intercettazione dei destinatari sia alla *customizzazione* dei servizi rispetto ai bisogni, eventualmente già in fase di definizione delle iniziative.

Il progetto Porta Futuro, di Bari, è invece l'unico per il quale è stato segnalato un collegamento, oltre che con l'Azione 3.1.1, con le Azioni 3.2.1 e 3.2.2. L'intervento infatti prevede, ad esempio, percorsi integrati di inserimento lavorativo per individui svantaggiati, tirocini presso le imprese, o percorsi di autoimpiego.

Anche la complementarietà dell'Azione 3.3.1 con altri Assi del PON Metro risulta poco frequente, essendo stata segnalata in termini concreti da Bari, Genova, Milano e Napoli ed esclusivamente con

²⁰ Si richiama, in merito, come il Programma preveda anche la possibilità di sostenere mediante l'Azione 3.3.1 attività di sistemazione degli spazi pubblici (impianti sportivi, aree verdi e parchi pubblici attrezzati, ecc.), purché riconducibili alla strategia locale al fine di favorire l'animazione sociale e l'offerta di servizi per prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale. La progettazione degli interventi stessi può, peraltro, prevedere il coinvolgimento, a seconda delle modalità, degli enti gestori dei servizi, della cittadinanza e degli altri soggetti coinvolti nella programmazione e realizzazione dei servizi stessi.

riferimento all'Asse 1 – Agenda Digitale e, più puntualmente, nell'ambito l'Azione 1.1.1 per l'implementazione di piattaforme online.

4.3. I principali risultati degli interventi finanziati nell'Azione 3.3.1

Nei prossimi paragrafi si focalizza l'attenzione sui principali risultati dell'Azione 3.3.1 - Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate, in termini di: 1) capacità di introdurre elementi di innovazione nei diversi territori; 2) coinvolgimento della cittadinanza e sostegno alla partecipazione dal basso; 3) reti e modelli di interazione pubblico-privato creati; 4) miglioramento delle condizioni nei territori in cui sono stati realizzati gli interventi.

4.3.1. L'innovazione sociale introdotta grazie all'Azione 3.3.1

- *In che misura ed in che modo le esperienze realizzate a valere sull'Azione 3.3.1 hanno introdotto elementi di discontinuità o di innovazione rispetto a prodotti, servizi o modelli precedenti? Prodotti, servizi e modelli precedenti sono stati "facilitanti" per l'attuazione?*
- *In che modo è possibile stimolare ulteriormente l'introduzione di elementi di discontinuità e di innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti?*

Secondo la "Teoria del Programma", a valere sull'Azione 3.3.1 - Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate *"per conseguire l'obiettivo del miglioramento del tessuto urbano, il Programma utilizza e interpreta il paradigma della c.d. "innovazione sociale" per sostenere l'attivazione a fini inclusivi della società civile e dell'economia sociale nella ricerca di nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfino i bisogni sociali in modo più efficace delle pratiche e dei servizi dell'azione pubblica esistenti e che allo stesso tempo creino nuove relazioni e nuove collaborazioni"*.

Nella fase programmatoria prima e attuativa poi alcune Città metropolitane, più di altre, sembrano aver pienamente colto questa opportunità, definendo strategie di intervento particolarmente fedeli alle linee di indirizzo del PON Metro.

Molti fra i progetti realizzati a valere sull’Azione 3.3.1 si caratterizzano, infatti, per quella che potremmo definire “**innovazione assoluta**”, ovvero per un **forte orientamento all’innovazione sociale** intesa come attivazione di nuovi servizi e modelli che incontrano bisogni sociali, creano nuove relazioni e favoriscono la nascita e il consolidamento di collaborazioni virtuose attraverso il coinvolgimento del Terzo Settore, del partenariato locale e/o dei cittadini nelle fasi di progettazione e gestione, portando nuove risposte ai bisogni esistenti che coinvolgono processi di interazione sociale, aggiungendo valore alla società e aumentando la capacità di azione individuale e di comunità.

In alcuni casi questa innovazione si innesta su un terreno già fertile, come accaduto ad esempio con il programma “Torino Social Innovation” del Comune di Torino o con la “Comunità di accelerazione civica” promossa dal Comune di Bologna, che rappresentano modelli di innovazione sociale ormai riconosciuti su scala nazionale.

In altri casi, come accade ad esempio a Venezia o a Cagliari, proprio il PON Metro ha rappresentato l’occasione per avviare questo percorso di innovazione, oggi a diversi stadi di avanzamento. Ciò è stato possibile grazie a due elementi distintivi che hanno certamente rappresentato **fattori di facilitazione**: da un lato, la *disponibilità di una quota di finanziamenti consistente e con minori vincoli temporali rispetto alle risorse ordinarie*, che ha consentito una pianificazione di medio-lungo termine potenzialmente durante l’intero settennio della programmazione 2014-2020; dall’altro lato, la maggiore *libertà di progettazione offerta dal PON Metro* rispetto ad altre fonti di finanziamento, spesso già predeterminate, che ha reso più semplice introdurre forme di innovazione.

Entrando nel dettaglio di quanto realizzato dalle singole Città metropolitane, con l’esperienza del PON Metro **Torino** si propone di migliorare l’inclusione e la coesione sociale in aree e quartieri caratterizzati da rilevanti situazioni di degrado fisico e marginalità socioeconomica attraverso la sperimentazione di servizi di innovazione sociale costruiti con la partecipazione delle comunità locali. Nello specifico, l’azione 3.3.1 del PON Metro presenta degli aspetti di discontinuità e innovazione rispetto a modelli già sperimentati in passato dalla CM di Torino. In particolare, si ritiene utile segnalare: (i) la modalità di bando in due step²¹; (ii) una taglia di finanziamento più elevata; (iii)

²¹ L’operazione 3.3.1a (Servizi sperimentali di welfare di comunità) – Torino social factory (<https://torinosocialfactory.it/>) è a regia regionale. Nell’aprile 2017 è stato aperto un bando agli operatori del Terzo Settore per la presentazione di proposte progettuali. Il bando prevedeva, per l’appunto, due step: 1) presentazione delle proposte progettuali e ammissione alla fase di accompagnamento progettuale (con attività di accompagnamento a loro volta messe a bando: bando sull’azione 3.3.1.c, anno 2017); 2) ripresentazione delle proposte progettuali e ammissione al contributo. Sono stati ammessi in totale 15 progetti, ormai conclusi.

Per le operazioni 3.3.1b (Sviluppo e animazione di una piattaforma di *civic crowdfunding*) e 3.3.1c (Servizio di accompagnamento, coaching alla realizzazione di progetti di innovazione sociale), attuate a titolarità regionale, sono state effettuate delle procedure

l'introduzione di servizi di accompagnamento non solo nell'attuazione, ma anche un supporto da parte della CM nella rendicontazione dei progetti, elemento che si è rivelato facilitante per l'attuazione della misura; (iv) il coinvolgimento/ascolto degli enti del Terzo Settore nella fase di progettazione dell'azione 3.3.1.

Ad elementi di *innovazione di processo* in parte simili a quelli segnalati da Torino ha fatto riferimento anche l'OI di **Napoli**, che ha evidenziato quali elementi di discontinuità e di innovazione rispetto a modelli precedenti la realizzazione in due fasi e il doppio accompagnamento,²² il supporto alla rendicontazione, oltre all'apertura a gruppi informali e all'attività iniziale di animazione territoriale e comunicazione.

Nel caso di **Bologna** l'azione 3.3.1 del PON Metro ha consentito di introdurre quale elemento di discontinuità, in particolare, *l'attivazione di processi di empowerment legati al mondo della cultura*: sono stati, infatti, avviati progetti innovativi sul tema del welfare culturale volti alla rigenerazione socio-culturale sia dei singoli individui che delle comunità e delle aree cittadine che abitano, spesso connotate da elementi di fragilità e degrado.²³

ad evidenza pubblica da codice appalti. Anche in questo caso, sono stati previsti più step consecutivi. Dopo l'affidamento è stata, infatti, lanciata una Call (fase 1) per supportare soggetti del Terzo Settore nel finanziamento di progetti di innovazione sociale attraverso il *crowdfunding*. I soggetti ammessi alla fase 1 partecipano poi alla "Social Crowdfunding Academy", percorso di 6 workshop tematici per apprendere con un approccio pratico tutte le competenze necessarie per scrivere, lanciare e gestire una campagna di *crowdfunding* di successo. È poi seguita una seconda call (fase 2) per selezionare 6 soggetti che possono accedere a un servizio di accompagnamento e supporto nelle fasi di scrittura, lancio e gestione della propria campagna di crowdfunding. Per quanto riguarda l'azione 3.3.1.c è stato pubblicato un avviso esplorativo per l'acquisizione di manifestazione di interesse a partecipare alla procedura negoziata per il "Servizio di accompagnamento e sviluppo di progetti di innovazione sociale in aree bersaglio" (finalizzato alla stesura dei progetti finanziati sull'azione 3.3.1a); successivamente è stato emesso un bando mediante procedura negoziata per l'affidamento del servizio di accompagnamento (affidamento a MAKE A CUBE S.R.L.). È stato poi emesso un bando per la selezione e l'assegnazione di contributi a favore di soggetti non profit per lo sviluppo di progetti di innovazione sociale in aree periferiche. Questi soggetti hanno partecipato ai servizi di supporto offerti dall'azione 3.3.1c.

²² L'attuazione dell'Azione 3.3.1.b Spazi di Innovazione Sociale – Percorsi di inclusione attiva (a regia) ha previsto l'erogazione di contributi economici volti alla concreta realizzazione e sostenibilità di progetti di Innovazione Sociale da parte di operatori del Terzo Settore. Questa azione è stata realizzata tramite un processo di selezione a due fasi, attuate con la pubblicazione di due avvisi pubblici. La prima ha permesso di selezionare 60 progetti proposti da ETS e gruppi informali che hanno avuto accesso a un percorso di Accompagnamento allo sviluppo progettuale delle proposte di innovazione sociale da attivare/potenziare nelle aree oggetto dell'intervento, attraverso un percorso personalizzato. La seconda, tramite la candidatura ad un secondo avviso rivolto esclusivamente ai 60 progetti che avevano avuto accesso alla fase precedente, ha permesso di selezionare 36 progetti, di cui 21 ETS già costituiti e 15 gruppi informali costituitisi in ETS, ai quali è stato garantito un accompagnamento alla fase di realizzazione e un contributo economico per l'attuazione dei progetti candidati. I soggetti del Terzo Settore, costituiti e costituendi, sono stati coinvolti come beneficiari dell'azione a partire dalla fase di diffusione e comunicazione degli avvisi pubblici grazie a un percorso di animazione territoriale sviluppato dal RTI incaricato, che ha permesso, oltre che di far conoscere l'opportunità legata agli avvisi, di ascoltare e comprendere le istanze del territorio dando stimolo alla loro emersione e a una migliore definizione e comprensione delle stesse da parte del soggetto attuatore.

²³ Fra questi, si segnala il progetto 3.3.1.e (MIA – Musei inclusivi aperti), progetto a titolarità che ha rappresentato un modello rispetto al processo. È stato infatti attivato un forte confronto con i territori, in particolare i quartieri, il settore sociale ed educativo e l'Ufficio reti del Comune di Bologna. Il progetto ha previsto una formazione molto intensa di 650 ore per formare mediatori artistico-museali, con una formazione mista di competenze tecnico-artistiche e socio-educative, che hanno poi realizzato attività e

È, peraltro, opportuno segnalare tra i fattori che hanno facilitato l'adesione al paradigma dell'innovazione sociale da parte di Bologna l'esistenza di un modello e una cultura della partecipazione aperto alle associazioni e alla cittadinanza già particolarmente sviluppato nel contesto cittadino ma che, grazie al PON Metro, è stato ulteriormente potenziato. La presenza della Fondazione Innovazione Urbana²⁴ e dell'Ufficio reti del Comune di Bologna costituiscono, in tale senso, una grande risorsa in termini di facilitazione.

Nel caso della Città metropolitana di **Milano** si può parlare di innovazione assoluta, poiché l'intervento Hub dell'Innovazione Inclusiva ha rappresentato una novità in senso generale in quanto, nel momento in cui è stata concepita, non esistevano altre esperienze simili, mentre in seguito diverse altre iniziative hanno tratto ispirazione da questa misura. L'intervento, finalizzato a rispondere al bisogno di migliorare la qualità della vita nei territori periferici della città attraverso l'erogazione di nuovi servizi e attività destinati alla cittadinanza, è pensato infatti come un percorso integrato fra progettualità fra loro strettamente connesse, che offre a gruppi informali di cittadini l'opportunità di presentare idee progettuali, li accompagna nel percorso di progettazione esecutiva delle iniziative mediante percorsi formativi volti all'acquisizione di capacità di progettazione (operazione 3.3.1.d – Nuovi servizi in aree degradate, cd. Scuola dei Quartieri). Per i progetti approvati al termine del percorso è previsto che i gruppi informali si strutturino come imprese del Terzo Settore e accedano, ai fini dell'implementazione delle progettualità, ad un contributo da parte del Comune con le risorse PON Metro (operazione 3.3.1.e Contributi a progetti di innovazione sociale).

L'idea di *concepire le iniziative finanziate sotto un "cappello unificante"* è comune anche a **Venezia**, che ha ricondotto le diverse progettualità finanziate dal Comune di Venezia alla strategia unitaria "La città Sicura di sé", con cui ha voluto sostenere e incoraggiare i soggetti del Terzo Settore attivi nel territorio ad elaborare proposte innovative e sostenibili capaci di rispondere ai bisogni della città e dei suoi cittadini, in una prospettiva di progettazioni *bottom up*.²⁵ Questo ha consentito di creare

percorsi sul territorio e nelle sedi museali. Questo tipo di competenze ha consentito di realizzare attività rispondenti ai bisogni dei vari servizi sui territori (attività per donne migranti, giovani, ecc.), con una soddisfazione espressa anche dagli operatori sociali. Strumenti che possono sembrare più velleitari si sono rivelati più efficaci rispetto a strumenti tradizionali di tipo assistenzialistico su alcuni casi, in particolare quelli che non si caratterizzano per situazioni di estrema fragilità.

²⁴La Fondazione per l'Innovazione Urbana (FIU), che vede fra i propri fondatori il Comune e l'Università di Bologna, è un centro multidisciplinare di ricerca, sviluppo, co-produzione e comunicazione delle trasformazioni urbane a servizio della costruzione dell'immaginario futuro della città. La FIU svolge un ruolo propulsore di relazioni tra Amministrazione pubblica, Università, Imprese, Terzo settore e Cittadinanza. Per maggiori approfondimenti cfr. <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/chisiamo>.

²⁵Questa progettazione ha voluto declinare le azioni, oltre che in termini di legalità, anche in termini di cura (cura del cittadino verso la città e della città verso la cittadinanza), e avviare un processo di riacquisizione della sicurezza in se stessi e nei mezzi comunitari, con l'obiettivo ultimo di generare e/o rinsaldare un senso di identità e di appartenenza ai luoghi e alla comunità sociale. Cfr. per maggiori approfondimenti <https://www.comune.venezia.it/it/content/la-citt-sicura-s-bandi>. A questa strategia sono riconducibili i

una “sotto-identità del PON METRO” all’interno della quale le associazioni si sono riconosciute e ha permesso di unificare iniziative di tipo diverso, con l’effetto positivo di facilitare la convergenza delle associazioni del territorio. Ciò ha anche consentito di introdurre una logica di progressione nel passaggio da associazione a impresa, lasciando, a chi la volesse cogliere, l’opportunità di partecipare ad un percorso di strutturazione e di crescita fino a costituirsi in ETS (*step* previsto dall’avviso Innovazione di Comunità).

Ulteriore elemento di discontinuità e valore aggiunto dell’Azione 3.3.1 per Venezia è stato quello di aver fatto emergere organizzazioni che hanno avuto la capacità di diventare interlocutori della comunità nel suo insieme, seppure focalizzandosi sui propri temi di azione, e aver creato reti e dialogo fra soggetti che prima non si parlavano, con un ruolo diretto proprio del TS che ingaggia e coinvolge anche attori non tradizionali per il sistema di *welfare* comunale.

Affini al paradigma dell’innovazione sociale sono anche le esperienze maturate a Cagliari, Palermo, Bari e Reggio Calabria, che in alcuni casi presentano però livelli di avanzamento decisamente più modesti rispetto alle Città già citate, a testimoniare anche una maggiore **difficoltà attuativa per questa tipologia di azione**, soprattutto **laddove il contesto amministrativo non abbia già esperienze significative alle spalle**.

Entrando sinteticamente nel merito dei singoli casi, l’interlocuzione con l’OI di **Cagliari** ha evidenziato come, anche nella percezione dell’Amministrazione, proprio sull’Azione 3.3.1 siano stati progettati alcuni degli interventi più innovativi del Piano operativo della Città metropolitana, del tutto in linea con il paradigma dell’innovazione sociale poiché finalizzati a soddisfare i bisogni sociali in modo più efficace delle pratiche e dei servizi dell’azione pubblica già esistenti, promuovendo lo *start-up* di nuovi servizi di prossimità e animazione territoriale rivolti ai cittadini di quartieri e aree urbane ad elevata criticità socioeconomica, attraverso idee progettuali proposte dai cittadini stessi, favorendo la creazione di nuove relazioni e nuove collaborazioni. Nello specifico, il progetto *Sostegno all’attivazione di nuovi servizi in aree degradate – Pirri – Sant’Elia* (CA3.3.1.a) si articola in tre fasi, di cui la prima e la terza sono ricondotte ad un unico appalto di servizi: la prima linea consiste in attività di animazione territoriale, progettazione partecipata, *co-design* di nuovi servizi e progetti di innovazione sociale nel contesto delle aree bersaglio, mentre la terza ed ultima fase prevede

seguenti progetti: Welfare di Comunità, Condominio e reti solidali, Civic crowdfunding, Innovazione di Comunità e Supporto ai beneficiari.

l'accompagnamento delle imprese individuate dall'Amministrazione comunale nella Fase 2 (che coincide con l'individuazione di idee-progetto meritevoli di accompagnamento e sostegno).²⁶

Anche per la CM di **Palermo** l'esperienza della progettualità "PA 3.3.1a – Processi partecipativi e sviluppo locale-Interventi di riqualificazione territoriale e di contrasto alla marginalità nelle aree degradate" (unica operazione attivata, articolata in Lotti territoriali), seguendo la "filosofia" suggerita dalle Linee Guida del programma per la Linea di intervento 3.3.1, è stata concepita in modo del tutto originale rispetto a modelli di intervento precedenti. L'intervento si connota, infatti, come azione sperimentale per la valorizzazione di percorsi di partecipazione già attivi, all'interno di una cornice generale delineata dall'Amministrazione, dando la possibilità agli enti di proporre soluzioni coerenti con le specificità dei singoli territori, dei bisogni registrati e delle loro peculiarità.

A **Bari**, accanto a diversi progetti di impianto più tradizionale²⁷, si è avviata una sperimentazione più innovativa, il progetto URBIS (BA3.3.1.g), che però è ancora indietro sul piano della realizzazione. Con il progetto "URBIS" sono state promosse, nello specifico, *start-up* di nuovi servizi di prossimità nelle aree bersaglio individuate dall'Amministrazione, stimolando esperienze di innovazione di comunità. Obiettivo di URBIS è quello di favorire il coinvolgimento del Terzo Settore e/o dei gruppi informali portatori di nuove idee nei percorsi di rigenerazione urbana, sociale e culturale attivati dall'Amministrazione presso le aree più fragili della città, favorendo la creazione di nuovi servizi di prossimità entro un *network* più ampio di economia sociale.²⁸

Innovativi, ad eccezione di un intervento che si pone invece in linea di continuità rispetto al passato,²⁹ sono gli interventi previsti da **Reggio Calabria**, che verranno replicati sulla nuova programmazione 2021-27. Gli interventi innovativi hanno, però, avuto notevoli difficoltà ad essere realizzati, probabilmente perché il contesto non era ancora pronto a gestire questo grado di

²⁶ La Fase 2 prevede, nel dettaglio, il finanziamento dei progetti di innovazione sociale selezionati con erogazione di contributi di entità compresa tra 20mila e 60mila euro. È opportuno segnalare anche che, a causa dei ritardi registrati, dovuti in parte allo scoppio della pandemia di Covid -19 quando le attività erano ancora in fase di avvio e all'esigenza di riprogrammazione del Piano Operativo per rispondere alle conseguenze dell'emergenza sanitaria, le progettualità previste sull'Azione 3.3.1 sono state spostate oggi sul POC, così da dare loro un nuovo slancio e un respiro temporale più ampio ed ottenere maggiori benefici, coerenti con la natura degli interventi.

²⁷ Si rimanda, per un dettaglio più puntuale, alla Scheda per la Città di Bari contenuta nell'Allegato 1.

²⁸ È utile ricordare che il progetto URBIS è stato implementato partendo dalle esperienze positive già condotte dall'Amministrazione Comunale nell'attivazione di nuovi servizi commerciali presso le aree bersaglio (Bando MAP) e nella promozione di esperienze pilota di innovazione sociale analoghe condotte presso i quartieri Libertà (Spazio13) e Carbonara (Young Market Lab). Grazie all'esperienza pregressa maturata e alla ingente quantità di risorse a disposizione del progetto, con URBIS è stato possibile sostenere una grande varietà di proposte, che hanno introdotto servizi anche molto innovativi e di forte impatto sociale, che sono però partiti effettivamente solo negli ultimi anni della programmazione.

²⁹ Si tratta dell'intervento "RC3.3.1a - Servizi delle rete civica dei Poli di Servizi di prossimità nelle aree periferiche" per il quale si è registrata una continuità, poiché i Poli erano già stati oggetto di sperimentazione sui fondi della L. 285.

innovazione, aspetto che rimanda ad opportune riflessioni sulle condizionalità *ex ante* e le modalità di attuazione di questa tipologia di interventi.³⁰

Nel complesso, sembra dunque possibile affermare che **una parte significativa delle iniziative realizzate a valere sull’Azione 3.3.1 hanno introdotto elementi di discontinuità e di innovazione rispetto a prodotti, servizi o modelli adottati in precedenza**, abbracciando il paradigma dell’innovazione sociale con livelli di complessità delle iniziative e gradi di realizzazione delle stesse in funzione dell’*expertise* sul tema delle diverse Amministrazioni. Sembra, infatti, emergere chiaramente dal confronto con i referenti delle Città metropolitane come **l’innovazione sociale** non si costruisca in un giorno ma sia, al contrario, **esito di un processo graduale**, che passo dopo passo porta alla costruzione di un *modus operandi* diverso e di un nuovo sistema di relazioni nel territorio di riferimento.

In estrema sintesi, sembra utile richiamare alcuni degli *elementi di innovazione* emersi anche dal confronto diretto con le Città metropolitane, nella consapevolezza di tutti gli attori che anche nei contesti dove maggiormente si è sperimentata innovazione sociale alcuni progetti e iniziative sono risultati, in senso assoluto, più innovativi di altri.

Sul versante dell’**innovazione di processo/di metodo**, una prima innovazione è relativa all’emanazione di **bandi complessi, che prevedono più step** consecutivi di realizzazione degli interventi in una logica di accompagnamento di soggetti (singoli cittadini, gruppi informali di cittadini, associazioni ed enti del Terzo Settore) alla realizzazione di progetti e servizi di prossimità a beneficio della comunità locale. Una seconda modalità, particolarmente innovativa, è quella sperimentata in diverse Città (Milano, Venezia, Torino) del **crowdfunding civico**, che diventa, nelle parole di un intervistato, “*un elemento di democratizzazione delle policy pubbliche*”, dal momento che sono i cittadini, tramite il loro contributo, a scegliere quali progetti saranno finanziati dall’Amministrazione pubblica.

Per quanto concerne **l’innovazione tematica o “di contenuto”** sembra utile segnalare, invece, la progettazione di interventi che utilizzano la **cultura come leva di inclusione sociale e contrasto alla**

³⁰ Per quanto riguarda i progetti di rigenerazione affidati agli ETS (331d – Cantieri dell’Imprenditorialità Sociale), gli avvisi sono stati frutto di due anni di concertazione. L’impostazione del settore Welfare è quella più “tradizionale” delle gare ed ha poca familiarità con avvisi pubblici per contributi a progetti oppure con i meccanismi della co-progettazione. Si richiama, in merito, che i progetti RC 3.3.1.a e RC 3.3.1.e sono stati attuati attraverso l’affidamento di servizi da Testo Unico degli appalti, mentre i progetti RC 3.3.1.d e RC 3.3.1.f attraverso avvisi pubblici.

povertà educativa e culturale dei territori. In questa direzione si è lavorato, in particolare, a Bologna³¹, ma anche a Venezia³².

Alcune progettualità sono, inoltre, divenute modelli di innovazione perché esportate al di fuori del territorio metropolitano in cui sono state sperimentate per la prima volta – è il caso del modello della **portineria di comunità**,³³ mutuato in altre città a partire dal progetto Biagio di Torino – o perché hanno rappresentato **sperimentazioni su target specifici**: sembra opportuno richiamare, in merito, i progetti torinesi “Vallette al centro” e “Family sharing”. Il primo offre servizi di informazione sia all’interno della Casa Circondariale di Torino – uno sportello orientativo e informativo rivolto a detenuti e familiari – sia al di fuori, attraverso incontri informativi e di sensibilizzazione con la cittadinanza e attività formative, mentre il secondo progetto rappresenta un sistema innovativo di affido familiare, diurno o residenziale focalizzandosi su un’esperienza di mutuo-affido tra famiglie in condizione di fragilità segnalate dai servizi sociali.

Altre Città metropolitane, che pure non hanno aderito in senso stretto al paradigma dell’innovazione sociale, hanno comunque colto l’opportunità dei finanziamenti a valere sull’Azione 3.3.1 del PON Metro per introdurre *elementi di innovazione e discontinuità rispetto alle pratiche e ai servizi esistenti sul proprio territorio*, dando vita a quella che potremmo definire una “**innovazione**

³¹Oltre al già citato progetto 3.3.1.e (MIA – Musei inclusivi aperti), si ricordano anche il progetto Rileghiamoci e il progetto di particolare successo “Così sarà la città che vogliamo” (3.3.1.i) realizzato da ERT - Emilia Romagna Teatro Fondazione, rivolto ai giovani tra gli 11 e i 25 anni della città metropolitana di Bologna, con l’obiettivo di coinvolgerli nella fondazione di una nuova città. Più in generale, il filone di progetti di welfare culturale (teatro, lettura ecc.) è risultato particolarmente innovativo, tanto che le esperienze sono state portate anche a diversi tavoli europei, ad esempio Eurocities, come innovazione di processo e di contenuti (welfare culturale e processi partecipativi).

³²L’operazione “VE3.3.1.c La cultura itinerante agente di attivazione sociale” ha previsto una serie di azioni ed interventi volti a promuovere progetti di innovazione sociale attraverso iniziative culturali realizzate in quartieri specifici della città. Con particolare riferimento alle attività musicali e relative al teatro, è stato fatto ampio ricorso a percorsi di co-progettazione con gli attori del territorio, responsabili dell’erogazione dei servizi. L’operazione VE3.3.1.c ha rappresentato una forte spinta all’innovazione di servizi e modelli già in uso presso il Comune di Venezia. Azioni di innovazione sociale sono state implementate attraverso una forte interconnessione tra attività e progetti messi in campo dalle Direzioni Cultura e Sport per favorire l’attivazione sociale della cittadinanza verso cui le azioni sono state indirizzate. Ad esempio, la rassegna Opening Nights ha posto le basi per avviare al teatro del Parco un polo di confronto e dialogo intergenerazionale e pratiche inclusive di dialogo con i giovani, mentre alcune piccole associazioni sportive dilettantistiche hanno avuto la possibilità di confrontarsi con il Comune di Venezia ed organizzare per la prima volta tornei di basket volti all’attivazione sociale, con una crescita complessiva del mondo dell’associazionismo.

³³Le portinerie di comunità (o di quartiere) sono spazi in cui si promuove lo scambio di piccoli favori, aiuti e servizi tra chi abita o lavora in un dato quartiere, per rispondere ai loro bisogni quotidiani e per facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, mettendo in comune prestazioni, competenze e informazioni. La portineria rappresenta, inoltre, un luogo centrale per la costruzione di reti di relazioni necessarie a connettere i cittadini (in condizione di bisogno o meno) con i servizi presenti sul territorio e con la comunità nel suo complesso.

relativa”, evidenziando dunque la dimensione di **novità rispetto al contesto di riferimento** piuttosto che in termini assoluti.

A titolo di esempio, il progetto “Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale con particolare attenzione ai giovani” (GE3.3.1.a) è stato, nella percezione dell’Organismo Intermedio, *“di per sé innovativo, in quanto questo tipo di intervento non era mai stato realizzato prima”* a **Genova**. Grazie al Programma sono stati, infatti, realizzati dei Centri di Educazione al Lavoro (CEL) che erogano servizi pedagogico-educativi e di inserimento socio-lavorativo individualizzati rivolti a giovani *drop out* (ragazzi e ragazze fino a 21 anni che hanno interrotto, terminato o hanno difficoltà a terminare la scuola dell’obbligo ed intendono intraprendere un percorso di preparazione al mondo del lavoro), modulando i programmi di lavoro sulle fasi di crescita dei singoli frequentatori.³⁴

Anche a **Catania**, pur partendo da un modello consolidato – quello degli Istituti Educativo Assistenziali (IEA)³⁵ – il nuovo modello dei Centri di Aggregazione Territoriale (CAT) rappresenta un’innovazione per il contesto catanese in quanto ripensano sia l’approccio che l’articolazione organizzativa e gestionale dei servizi, contestualizzandoli rispetto ai nuovi bisogni innescati dai mutamenti demografici, sociali, culturali, economici e alla nuova dimensione territoriale del disagio socioeconomico della Città di Catania.

In particolare, il progetto CAT@CT riprende tutti i servizi erogati in IEA ma li evolve e li completa, riorganizzandoli attraverso la costruzione di presidi stabili diffusi che prevedono il coinvolgimento di tutti i soggetti che hanno un ruolo diretto nell’educazione e nella cura dei minori rendendo possibile una presa in carico dei minori e dei ragazzi a 360 gradi ed ampliando la gamma di servizi offerti (non più solo assistenza scolastica, doposcuola o attività ludico-ricreative, ma anche servizi “intermedi” non focalizzati solo sull’educativa domiciliare o soltanto sull’educativa scolastica) e anche il target di riferimento (ora ragazzi/e fino a 21 anni anziché fino a 16).

Per **Firenze** è stato fondamentale inserire nel PON Metro dei servizi che solitamente venivano implementati secondo logiche più tradizionali, consentendo di fare un passo avanti nelle modalità di risposta alle esigenze della cittadinanza. Con il progetto Polis 2.0, a fronte di fabbisogni noti all’Amministrazione comunale perché emersi da meccanismi consolidati di ascolto del territorio, le

³⁴ I percorsi di formazione e/o di avvicinamento al lavoro non sono standardizzati, bensì concordati con i ragazzi, personalizzati secondo le esigenze del momento. I ragazzi, quindi, si sentono “al centro”.

³⁵ Si tratta di centri di accoglienza per ospitalità diurna o semi-residenziale temporanea previsti dalla L.R. n.22 del 1986 con cui il Comune di Catania aveva risposto negli anni precedenti al fabbisogno socio-assistenziale ed educativo dei minori provenienti in larga misura da nuclei familiari multiproblematici.

attività e i servizi già presenti sono stati declinati in una logica programmatica diversa, applicando le logiche di concorrenzialità e trasparenza e operando secondo un nuovo approccio.

Un'ultima riflessione è relativa alle **modalità con cui è possibile stimolare ulteriormente l'introduzione di elementi di discontinuità e di innovazione rispetto alle politiche e alle pratiche esistenti.**

In primo luogo, la pratica dell'innovazione sociale richiede **capacità di ascolto e di individuazione dei bisogni** e una fase di interpretazione degli stessi, per poterli trasformare in politiche attive. Ciò richiama soprattutto l'esigenza di un metodo (o, se vogliamo, di un processo) con cui tutto ciò deve avvenire. Sono elementi necessari di tale metodo, in particolare: la disponibilità di tempi congrui; il coinvolgimento diretto dei possibili beneficiari in fase di individuazione dei bisogni e di progettazione delle *policy*; favorire la diffusione di buone prassi *in itinere* mediante momenti di incontro e verifica con i beneficiari; promuovere la capitalizzazione dell'esperienza mediante ulteriori momenti di confronto sia dal punto di vista dei beneficiari, sia dal punto di vista dei *policy maker*.

A ciò si lega l'ulteriore *step* nella direzione dell'innovazione delle politiche e delle pratiche sociali dello **sviluppo della co-progettazione** in recepimento, anche in via sperimentale, del Dlgs 117/2017 di riforma del Terzo settore, ed in particolare degli art. 55 (Coinvolgimento degli enti del Terzo settore), 56 (Convenzioni) e delle linee guida di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72/2021 del 31/03/2021.³⁶ In alcuni territori essa è già divenuta prassi più diffusa, mentre in altri contesti le occasioni di sperimentarla nel corso della programmazione 2014-2020 sono state del tutto residuali e la co-progettazione rappresenta ancora una innovazione da realizzare non solo per il Terzo Settore, ma anche per la stessa PA.

Margini di ulteriore innovazione nell'ambito di alcuni territori potrebbero riguardare l'introduzione di elementi di **finanza di impatto**, il superamento dei vecchi modelli utilizzando strumenti di

³⁶ Si richiama qui solo brevemente come l'art. 55 del Dlgs 117/2017 preveda che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività richiamati dall'articolo 5 dello stesso decreto, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore mediante forme di co-programmazione (finalizzata all'individuazione, da parte della PA, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili) e co-progettazione (finalizzata, invece, alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento volti a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione).

Per approfondimenti rispetto alle linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 si rimanda, invece, al link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DM-72-del-31032021.pdf>.

valutazione di impatto, una **presa in carico** sempre più **multidimensionale e di comunità** e la capacità di scardinare il binomio *“agio/svantaggio”* lavorando in un’ottica di maggiore integrazione degli interventi.

Una ulteriore considerazione riguarda l’importanza di una azione di **capacity building ai diversi livelli**: sarebbe, infatti, utile implementare un percorso strutturato di rafforzamento delle competenze delle **strutture comunali** nella gestione di progetti di innovazione sociale, approfondendo temi come le procedure previste per il Terzo Settore, gli *outcome contract*, le diverse tipologie di contratti di PPP e acquisendo nuove competenze in materia di facilitazione. Bisognerebbe, altresì, attuare misure rivolte agli **operatori del Terzo Settore** per accrescerne la capacità di operare nell’ambito di progetti finanziati con risorse pubbliche, con particolare riguardo alla rendicontazione della spesa. Il timore di affrontare detti aspetti, infatti, può costituire un deterrente alla partecipazione di soggetti dotati di idee innovative ma poco *“attrezzati”* dal punto di vista giuridico e amministrativo-contabile.

Da ultimo, il confronto con gli Organismi Intermedi ha evidenziato l’importanza, per molti, non solo di continuare ad innovare, ma anche quella di continuare a migliorare, in una prospettiva evolutiva, quanto sperimentato grazie al PON Metro 2014-2020, introducendo magari solo alcuni elementi nuovi che si innestano, però, sulle esperienze innovative realizzate a cui sembra importante dare continuità anche nella prossima programmazione 2021-2027, nella direzione di messa a sistema e/o ampliamento di quanto già sperimentato.

4.3.2. *Uno stimolo alla partecipazione dal basso*

- *Qual è stato il grado di effettivo coinvolgimento dei cittadini nelle esperienze attivate sull’Azione 3.3.1?*
- *Nell’ambito delle progettualità realizzate sono stati attivati percorsi di progettazione dal basso, partecipati dalla popolazione?*

In generale, come richiamato nel capitolo 3, le iniziative realizzate grazie all’Azione 3.3.1 - Sostegno all’attivazione di nuovi servizi in aree degradate hanno complessivamente raggiunto buoni risultati in termini di efficacia nell’ingaggio dei destinatari target delle singole iniziative, raggiungendo in buona parte i target attesi (cfr. par. 3.2.).

Per quanto concerne, però, l'effettivo **coinvolgimento della cittadinanza nel suo complesso nelle iniziative attivate a valere sull'Azione 3.3.1 del Programma** vale la pena richiamare, in premessa, quanto già emerso dalla mappatura dei progetti finanziati dal PON Metro e riportato nel capitolo 3 (par. 3.3) rispetto alle due macrotipologie a cui sono riconducibili gli interventi finanziati: da un lato, **operazioni meno direttamente orientate ai principi dell'innovazione sociale, che vedono il coinvolgimento dei cittadini prioritariamente (se non esclusivamente) in qualità di destinatari diretti delle misure realizzate**; dall'altro interventi, solitamente più complessi, che vedono invece una partecipazione della comunità locale su più ampia scala e, di conseguenza, un numero di partecipanti molto più esiguo rispetto a quello complessivo dei destinatari raggiunti dalle diverse iniziative.³⁷

In linea con le caratteristiche delle progettualità attivate, il confronto con i referenti delle singole Città metropolitane³⁸ ha confermato come per la prima tipologia di interventi si registri un **modesto coinvolgimento della comunità locale se si escludono le persone a cui sono direttamente rivolti gli interventi**, come emerge a **Catania**, a **Firenze** (dove la condivisione preliminare si verifica con il Terzo settore più che con la cittadinanza), a **Genova**, a **Messina**, **per la maggior parte dei progetti di Bari** (il job centre "Porta Futuro Bari", "FABER"³⁹ e "Potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa"⁴⁰, nei quali i cittadini sono stati i diretti beneficiari delle misure) **e, in parte, a Palermo e Reggio Calabria**.

Ciò non significa, peraltro, che un certo coinvolgimento della comunità locale non si possa essere verificato e/o non sia stato esplicitamente sollecitato anche in questi casi, come accaduto, a titolo di esempio, nei casi segnalati di seguito.

A Genova, nell'ambito del progetto "Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale con particolare attenzione ai giovani" (operazione GE3.3.3.1.a), non soltanto si è vista una ampia

³⁷ Si ricorda qui solo brevemente, rimandando per maggiori approfondimenti a quanto già chiarito nei paragrafi 3.2 e 3.3 del rapporto, che, mentre dei soli partecipanti (secondo la definizione regolamentare) che fanno riferimento a servizi personalizzati si censiscono i dati anagrafici, i destinatari (partecipanti e non) vanno invece tutti ad alimentare l'indicatore di output IO16 "Numero di persone coinvolte nelle attività" selezionato per l'Azione 3.3.1.

³⁸ Organismi Intermedi e principali Direzioni coinvolte nell'attuazione dei progetti dell'Azione 3.3.1 (in qualità di beneficiari o meno), servizi di AT, ecc.

³⁹ Con il progetto sono stati realizzati tirocini formativi presso aziende per favorire l'inserimento lavorativo di giovani con età compresa tra 18 e 29 anni (Intervento 2 - BA29) e adulti con età compresa tra 30 e 55 anni (Intervento 1 - Cantieri di cittadinanza), residenti nelle Aree bersaglio individuate dall'Amministrazione.

⁴⁰ Con il progetto è stata attuata una misura di sostegno alla conciliazione vita-lavoro, con particolare attenzione per le famiglie più vulnerabili della città di Bari, e alla gestione diurna dei figli minori, ricompresi nella fascia di età 3-14 anni, favorendo loro la frequentazione a corsi ed attività estive, che rappresentano un'importante opportunità di apprendimento, di divertimento e di esercizio di espressione oltre che costituire un valido strumento di integrazione sociale e di supporto educativo.

partecipazione dei ragazzi/e ai percorsi personalizzati di formazione e accompagnamento al lavoro erogati dai Centri Educazione al Lavoro (CEL), ma sono anche stati coinvolti alcuni artigiani della comunità locale. Si tratta di persone sovente in pensione e perciò con maggiore tempo libero a disposizione, che sono state impiegate come docenti nelle attività formative laboratoriali (meccanica, sartoria) accanto agli educatori esperti veri e propri, anche nella prospettiva di promuovere il confronto intergenerazionale sul territorio.

A Palermo, nell'ambito dell'operazione PA 3.3.1a "Processi partecipativi e sviluppo locale - Interventi di riqualificazione territoriale e di contrasto alla marginalità nelle aree degradate", sebbene in presenza di iniziative teoricamente orientate al principio della partecipazione, i cittadini sono stati effettivamente coinvolti soltanto nella fase di realizzazione dei progetti sia come partecipanti alle attività, sia attraverso la loro adesione ai Comitati Educativi circoscrizionali. Si tratta di un istituto di partecipazione formalmente definito e finanziato anche grazie all'Azione 3.3.1 del PON Metro, che ha coinvolto soggetti istituzionali, del privato sociale e singoli cittadini ed ha assunto una funzione consultiva e di collegamento per mettere a sistema tutte le risorse (economiche, strutturali ed umane) presenti nel territorio. Tuttavia, tali esperienze in alcuni territori sono risultate più virtuose che in altri, in funzione della qualità e quantità di reti già attive e della reale capacità di coinvolgimento degli attori.⁴¹

A Reggio Calabria, a differenza di quanto accaduto in tutti altri interventi, un processo di coinvolgimento della comunità locale è stato, invece, attivato nell'ambito del progetto 3.3.1.e – Cantieri della bellezza in aree degradate, finalizzato a rigenerare alcuni dei "non luoghi" che caratterizzano la periferia di Reggio Calabria, che versano in stato di abbandono sia dal punto di vista urbanistico che della dimensione comunitaria della popolazione che vi abita. L'intervento ha infatti realizzato, in due aree periferiche della città, dei veri e propri focus group con la cittadinanza; nello specifico, si è trattato di percorsi partecipativi finalizzati a individuare i quartieri da rigenerare. Il coinvolgimento dei cittadini è documentato con incontri e relazioni effettuate dall'impresa aggiudicataria mediante affidamento di servizi da Testo Unico degli appalti.

Dove, invece, **l'Azione 3.3.1 del PON Metro ha effettivamente svolto una azione di stimolo alla partecipazione della cittadinanza** è, come anticipato, per quelle progettualità che si sono distinte per un maggiore grado di innovatività, che hanno previsto azioni volte a promuovere una partecipazione collettiva nella prospettiva di rivitalizzazione dei territori e di riattivazione delle

⁴¹Per maggiori approfondimenti sull'istituto dei Comitati Educativi circoscrizionali si rimanda al Documento di programmazione dei Comitati Educativi di Circonscrizione del marzo 2020, disponibile sul sito dell'Amministrazione Comunale al seguente link: https://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_19042020185751.pdf.

comunità locali piuttosto che interventi specificamente finalizzati all'erogazione di servizi mirati a target di persone ben identificati.

In particolare, a **Torino**, data la natura dei progetti avviati, il livello di coinvolgimento della cittadinanza è stato elevato per tutte le progettualità, che non si rivolgono solo in via prioritaria ad alcuni destinatari target, ma rendono parte attiva anche la popolazione residente dei quartieri interessati nel suo insieme. Fra tutti, alcuni progetti, si sono distinti per un grado di coinvolgimento particolarmente elevato delle comunità locali, come è accaduto ad esempio nel caso dei due progetti già citati della Portineria di comunità (operazione TO3.3.1.a.10 "Biagio") e del "Family sharing" (TO3.3.1.a.13) o dei progetti che hanno attivato presidi sul territorio prevedendo, nello specifico, spazi fisici di raccolta e cessione di abiti usati e laboratori in una logica di inclusione sociale e sostegno non solo materiale ma anche relazionale, quali "Abito Social Factory"⁴² e "Da capo"⁴³.

A **Bologna** è stata prevista anche la partecipazione dei cittadini all'interno dei laboratori di quartiere promossi dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana e proprio la realizzazione del primo ciclo di laboratori ha coinciso con la prima fase attuativa del PON Metro. Sia i laboratori di quartiere che la redazione partecipata del Piano di zona hanno svolto, di fatto, la funzione di una "bussola" per la successiva fase di avvio degli interventi.

Forte il coinvolgimento della cittadinanza in tutte le progettualità attivate dalla Città metropolitana di **Venezia**. In particolare, l'operazione "Welfare di comunità" (Progetto VE3.3.1.b), la prima avviata dal punto di vista cronologico, durante la pandemia, ha coinvolto un gran numero di utenti in attività di contatto (nei limiti del possibile), che hanno avuto una funzione di supporto psicologico in una fase che lo richiedeva, proponendo dunque l'associazionismo come risposta a una fase di isolamento e marginalizzazione della vita sociale.

Fortissima partecipazione della cittadinanza si è vista anche in tutte le iniziative realizzate con l'operazione VE3.3.1.c. "La cultura itinerante agente di attivazione sociale": grazie agli eventi teatrali, musicali e cinematografici messi in campo, che hanno rappresentato un elemento di novità rispetto a quanto realizzato in passato sul territorio comunale, c'è stata infatti un'attivazione sociale delle cittadine e dei cittadini e i quartieri coinvolti nei progetti hanno potuto sperimentare nuovi modelli di aggregazione.

⁴² Per maggiori approfondimenti sull'operazione TO3.3.1.a.1 si rimanda al sito https://torinosocialfactory.it/portfolio_page/abito/.

⁴³ Per ulteriori informazioni sul progetto TO3.3.1.a.14 si rimanda al link https://torinosocialfactory.it/portfolio_page/da-capo/#:~:text=Da%20Capo%20C3%A8%20un%20progetto,contribuendo%20al%20benessere%20della%20collettivit%C3%A0.

A differenza di quanto rilevato per le altre iniziative finanziate sull’Azione 3.3.1 dalla Città di **Bari**, nel progetto URBIS di più recente avvio, finalizzato proprio alla promozione di esperienze di *start-up* di nuovi servizi di prossimità nelle aree bersaglio individuate dall’Amministrazione e allo sviluppo di esperienze di innovazione di comunità, i cittadini hanno potuto partecipare alle attività propedeutiche alla pubblicazione dell’avviso (rivolto, peraltro, anche a gruppi informali di cittadini) e poi beneficiare delle attività implementate.

L’elemento maggiormente rilevante di partecipazione attiva dei cittadini che si può ravvisare per la Città metropolitana di **Napoli** riguarda, invece, l’attuazione diretta dell’operazione 3.3.1.a “Spazi di Innovazione Sociale - Percorsi di accompagnamento al lavoro”, con il coinvolgimento durante tutto il processo di animazione territoriale e ingaggio tramite i canali social.⁴⁴

Da ultimo, il grado di coinvolgimento della cittadinanza che si rileva per **Milano** è particolarmente elevato, non solo perché l’intervento “MI3.3.1.d – Nuovi servizi in aree degradate (Scuola dei Quartieri)” prevede progettualità pensate proprio dai cittadini in qualità di potenziali beneficiari, ma anche perché il numero di proposte che sono state presentate in risposta a ciascun bando è elevato. L’importante coinvolgimento dei cittadini emerge anche dalla loro partecipazione a operazioni di *crowdfunding* a sostegno di proposte ideate e presentate da imprese del Terzo Settore (operazione MI 3.3.1c - Hub Innovazione Inclusiva *Crowdfunding* civico).

Elevato, sulla falsa riga dell’esperienza milanese, anche il coinvolgimento della popolazione nella strategia di attuazione dell’Azione 3.3.1 perseguita dalla Città metropolitana di **Cagliari**, già citata nel paragrafo 4.3.1 che precede, che prevede un percorso di progettazione partecipata e *co-design* di nuovi servizi e progetti di innovazione sociale da parte della cittadinanza, anche se si tratta di interventi partiti nella fase finale della programmazione su cui non è, quindi, ancora possibile una valutazione puntuale.

Il tema del coinvolgimento della cittadinanza si lega, a doppio filo, a quello della progettazione dal basso, di percorsi partecipati dalla popolazione che appaiono più frequenti proprio nei contesti dove maggiore risulta il coinvolgimento della comunità locale nel suo complesso nelle iniziative messe in campo. Processo che, in alcuni casi, si spinge anche verso la creazione di nuove imprese del Terzo Settore grazie ai progetti realizzati attraverso l’Azione 3.3.1.

⁴⁴ Come già richiamato nel par. 4.3.1, i soggetti del Terzo Settore, costituiti e costituendi, sono stati coinvolti come beneficiari dell’azione a partire dalla fase di diffusione e comunicazione degli Avvisi pubblici grazie a un percorso di animazione territoriale sviluppato dal soggetto (RTI) che ha permesso, oltre che di far conoscere l’opportunità legata agli avvisi, di ascoltare e comprendere le istanze del territorio dando stimolo alla loro emersione e a una migliore definizione e comprensione delle stesse da parte del soggetto attuatore.

In linea con quanto anticipato, il confronto con gli Organismi Intermedi delle Città di Catania, Firenze, Genova, Messina, Palermo e Reggio Calabria ha confermato l'assenza di forme di co-progettazione dal basso per l'ideazione e la creazione degli interventi da proporre alla cittadinanza, che sono stati costruiti e successivamente erogati dai soggetti (ETS) aggiudicatari dei bandi di gara emanati. Il maggiore coinvolgimento, dunque, in questi casi non è tanto della cittadinanza in sé, quanto dei soggetti del Terzo Settore chiamati ad una funzione di intermediazione.⁴⁵

Nel caso di **Bari**, come anticipato, soltanto per l'avviso "URBIS" è stata attuata una forma di co-progettazione intesa in senso lato, ovvero una condivisione mediante incontri con i cittadini e i rappresentanti degli enti del Terzo Settore prima della pubblicazione dell'avviso. Successivamente, a seguito di ammissione a finanziamento delle proposte, si è tenuto un incontro conoscitivo con i proponenti volto ad accompagnare l'avvio dell'attuazione.

Nell'esperienza di **Torino** in alcuni progetti sono stati attivati percorsi di progettazione dal basso, partecipati dalla popolazione. In particolare, ciò è accaduto per: i) il progetto "Fattore Comunità" delle ACLI, che ha previsto la creazione di un modello sperimentale di welfare comunitario basato sulla realizzazione di luoghi integrati in cui le famiglie possono ricevere servizi, supportarsi a vicenda e delegare compiti di cura al fine di riacquisire tempo ed energie per assumere un ruolo di attore sociale e culturale del territorio; ii) il progetto "Altramente", che attraverso l'assunzione di giovani disoccupati e la creazione di due laboratori (di scenografia e di costumistica) ha prodotto le installazioni per il "Parco del Fantastico"; iii) il progetto "Mirafiori sicura" finalizzato all'attivazione di servizi di prossimità in risposta ai bisogni alimentari (MiraSocial), di mobilità (MiraBike), di socialità e di intrattenimento culturale (MiraCulture) dei cittadini del quartiere.

A **Bologna** non tutti i progetti attivati hanno previsto il coinvolgimento attivo dei cittadini, ma molte progettualità sono partite dal basso. A riguardo si ritiene utile segnalare, in particolare, il progetto BO3.3.1K che ha visto la realizzazione di un percorso di *coaching* e formazione co-progettato con la cittadinanza (BO3.3.1.k7). Tutti gli interventi BO3.3.1K e BO3.3.1J (Scuola di azioni Collettive) seguiti dalla Fondazione Innovazione Urbana del Comune di Bologna⁴⁶ sono stati pensati per stimolare piccoli soggetti del territorio e per accompagnarli nella strutturazione delle idee progettuali. Piccole progettualità, che non sono state finanziate nell'ambito del PON Metro, hanno comunque ricevuto,

⁴⁵ Nel caso di Palermo il confronto con i referenti cittadini ha evidenziato, nello specifico, come i già citati Comitati Educativi circoscrizionali, che nella loro evoluzione avrebbero dovuto assumere anche questa funzione di stimolo alla partecipazione dal basso, siano stati progressivamente depotenziati. Attualmente, la nuova Amministrazione sta valutando di ricorrere ad altri strumenti di partecipazione che valorizzino le cosiddette "comunità educanti".

⁴⁶ Per maggiori approfondimenti cfr. <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/collettive>

a seguito del percorso partecipato, un supporto economico dalla Fondazione per l’Innovazione Urbana per la realizzazione delle idee progettuali.

A **Venezia** nell’ambito dell’operazione La cultura itinerante agente di attivazione sociale (3.3.1c), seppure non formalmente, le progettualità realizzate sono state pensate dai cittadini e realizzate grazie al loro fattivo contributo, ma forse lo strumento che si configura come espressione più tipica del coinvolgimento dei cittadini nelle scelte decisionali è quello, innovativo, del *civic crowdfunding*, strumento attraverso il quale la PA finanzia progettualità in base alla risposta dei cittadini nel finanziarle).

A **Cagliari**, nella fase iniziale della progettualità, oltre a coinvolgere enti del Terzo Settore, si è riscontrata una buona risposta anche da gruppi informali di cittadini che in questi anni sono stati coinvolti in progetti di rigenerazione urbana. A livello più generale, si assiste ad un processo di progettazione partecipativa molto ampio. L’Amministrazione, in particolare, ha rilevato la presenza di persone già incontrate in altri tavoli partecipativi o momenti di confronto, ma anche persone sconosciute che per la prima volta si affacciavano a questo tipo di attività, circostanza che si lega anche ad una lettura in chiave di “innovatività” del progetto.⁴⁷

In alcuni casi, grazie ai progetti realizzati attraverso l’Azione 3.3.1 del PON Metro sono addirittura nate nuove imprese del Terzo Settore.⁴⁸

Come trattato già in termini di innovazione insita nelle scelte strategiche di queste Città metropolitane, la progettazione dal basso e la creazione di ETS sono elementi distintivi su cui si basa l’approccio di **Milano**, che ha previsto due progetti, strettamente connessi fra loro: con l’operazione 3.3.1.d – Nuovi servizi in aree degradate (Scuola dei Quartieri) si prevede la presentazione di idee progettuali da parte di gruppi di cittadini. I gruppi informali le cui idee vengono approvate partecipano a percorsi formativi per acquisire la capacità di progettazione e, successivamente, presentano un progetto. Se il progetto viene approvato è necessario che si strutturino come organizzazioni del Terzo Settore e, successivamente, possono accedere e a contributi a valere sull’Azione 3.3.1.e.

⁴⁷ Per approfondimenti si rimanda ai seguenti link:
https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/accendiamo_le_idee_con_il_progetto_contatto?contentId=NVT130880
<https://progettocontatto.org/> e

⁴⁸ Al contrario, l’enfasi posta inizialmente dalla CM di Reggio Calabria sulla nascita e la creazione di nuove imprese del TS è stata ridimensionata a seguito della pandemia di Covid-19, scegliendo di lavorare sul rafforzamento delle realtà del Terzo Settore già esistenti, fortemente penalizzate dalla crisi post pandemica. Si è, dunque, lavorato soprattutto per nuovi progetti anziché per la creazione nuove imprese.

Analogamente, nel caso di **Napoli** sono stati innescati e sviluppati processi di aggregazione di gruppi informali che si sono costituiti come nuovi soggetti del Terzo Settore (in totale 15 nuovi ETS).

A **Venezia**, infine, l'avviso Innovazione di Comunità (VE3.3.1.e) ha inteso sostenere e finanziare l'avvio di *start-up* per la costituzione di imprese sociali, riservando, nella valutazione dei progetti, una attenzione a quelli maggiormente in grado di contribuire al contenimento ed al superamento delle conseguenze prodotte dalla pandemia COVID-19. Nello specifico, si sono formate due nuove imprese sociali, esemplificative di percorsi ed esperienze molto diversi tra loro: la prima vede una piccola associazione che, dopo aver partecipato al bando Welfare di comunità, ha preso coscienza della possibilità di avviare un percorso imprenditoriale, mentre nel secondo caso si assiste ad una impresa tradizionale che sceglie di creare una impresa sociale distaccando un ramo d'azienda, attribuendo così un valore sociale esplicito alle attività che già svolgeva (e alla vocazione sociale che comunque possedeva).⁴⁹

4.3.3. Reti e nuovi modelli di interazione pubblico-privato

- *Si sono sviluppati modelli di interazione tra PA, terzo settore e imprese private? Se sì, di che tipo? Sono sostenibili nel tempo?*

4.3.3.1. Alcune evidenze dal confronto con gli Organismi Intermedi

Attraverso le interviste svolte è stato possibile acquisire il punto di vista dei referenti delle Città metropolitane rispetto al contributo fornito dall'Azione 3.3.1 del PON Metro allo sviluppo di nuovi modelli/modalità di interazione fra Pubblica Amministrazione, Terzo Settore e altri soggetti e alla sostenibilità nel tempo di tali relazioni.

Una prima considerazione, che emerge abbastanza trasversalmente ai diversi referenti sentiti, è che un **legame fra PA e Terzo Settore**, in generale, è **“naturalmente” presente nelle attività svolte dai Servizi sociali delle Amministrazioni Comunali**. Questa interazione fra le Città metropolitane e gli enti del Terzo Settore presenti sul territorio si mantiene (e, spesso, si rafforza), in occasione dell'attuazione dell'Azione 3.3.1 del Programma, proprio in virtù della natura degli interventi finanziati e degli obiettivi di riduzione dell'esclusione sociale propri dell'Azione 3.3.1.

⁴⁹ Per maggiori informazioni cfr. <https://www.comune.venezia.it/it/content/innovazione-comunit>.

Quello che cambia, da una Città all'altra, sono **le modalità e i meccanismi di interazione** fra la Pubblica Amministrazione e il Terzo Settore, che **in molti casi finiscono col replicare anche per l'Azione 3.3.1 del PON Metro il tipo di interazioni preesistenti nelle singole CM**, adottando quindi approcci più o meno "tradizionali". In maniera non molto dissimile da quanto si era rilevato in occasione della precedente Indagine 2 rispetto ai sistemi di *governance* scelti dai singoli Organismi Intermedi per l'attuazione dell'Asse 3 del Programma,⁵⁰ anche per l'implementazione dell'Azione 3.3.1 il sistema di relazioni funzionale all'attuazione delle misure previste finisce, quindi, con l'innestarsi su quello preesistente, pur lasciando comunque margini per possibili evoluzioni dei modelli preesistenti.

In alcuni casi vengono adottati anche per le progettualità finanziate sull'Azione 3.3.1 meccanismi consolidati di ascolto del territorio tramite interlocuzioni costanti con gli enti del Terzo Settore mediante consultazioni preliminari (è il caso di Firenze), mentre in altri casi si fa ricorso a forme di co-progettazione, sia intesa in senso ampio in una logica partecipativa e di condivisione o più rigidamente ancorata alla norma (in linea con quanto previsto in particolare dall'art. 55 del Decreto legislativo n. 117/2017 di riforma del Terzo settore e delle linee guida di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n.72/2021 del 31 marzo 2021). A tendere, come già anticipato nei paragrafi che precedono, sembra comunque essersi avviato nella maggior parte delle Città metropolitane un processo di graduale crescita del coinvolgimento del Terzo Settore non soltanto nella fase attuativa, ma anche in quella di pianificazione e programmazione degli interventi che la precede.

Una seconda considerazione riguarda il binomio **sviluppo/consolidamento**, ovvero il livello di queste relazioni fra PA e TS, che in alcuni casi sembrano richiedere un vero e proprio sviluppo partendo da livelli molto bassi, mentre in altri casi sembrano solo avere necessità di consolidarsi ulteriormente, in funzione del livello preesistente. Questo secondo caso è quello, ad esempio, che caratterizza le Città metropolitane di Bologna e Torino.

A *Bologna* l'interazione tra PA e Terzo settore si è, infatti, perfezionata e declinata nell'implementazione dei vari progetti dell'Azione 3.3.1 partendo da un modello partecipativo già innestato nella cultura amministrativa. Nei confronti dei diversi soggetti beneficiari di contributi, siano essi del Terzo Settore o del mondo delle imprese private, la PA ha mantenuto una *governance* ed un monitoraggio del processo di implementazione, creando un modello di rete. Non sono nati

⁵⁰ Si rimanda, in merito, all'Indagine n. 2 – Analisi del processo di attuazione degli interventi di contrasto alla povertà abitativa finanziati dalle Azioni 3.1.1, 3.2.1 e 3.2.2 dell'Asse 3 del PON Metro – Rapporto finale, disponibile nella sezione Valutazione del sito del Programma (<http://www.ponmetro.it/home/programma/come-lavora/valutazione/>).

dei veri e propri modelli di intervento pubblico/privato grazie al PON Metro, ma si è ulteriormente sviluppato un modello di collaborazione già in essere. A riguardo si evidenzia, in particolare, che recentemente (ottobre 2022) è stato pubblicato il “Patto per l’amministrazione condivisa” da cui è disceso il “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” che definisce le opportune connessioni volte ad attuare, nel rispetto dei vincoli di legge, il più ampio contesto dell’amministrazione condivisa. Si tratta di un documento che definisce chiaramente le modalità di interazione nell’ottica di una sempre maggiore compartecipazione di diversi soggetti: dai cittadini, alle libere forme associative, agli enti del Terzo settore, alle imprese private. Nella Città metropolitana di Bologna esistono, peraltro, dei *meccanismi facilitanti dell’interazione fra PA ed enti del Terzo settore*, che spesso sono stati coinvolti anche tramite il supporto della Fondazione Innovazione Urbana, un centro multidisciplinare di ricerca, sviluppo, co-produzione e comunicazione delle trasformazioni urbane a servizio della costruzione dell’immaginario futuro della città, che rappresenta l’agenzia esterna esperta in processi di comunicazione e processi partecipativi.

A Torino, grazie ai progetti dell’azione 3.3.1, si è creata una rete tra la CM e i soggetti del Terzo settore (un “*ecosistema pubblico-Terzo settore*”). La rete che si è creata con il PON Metro 2014-2020 ha poi continuato a dialogare attraverso *workshop* e incontri, anche finalizzati alla progettazione e coprogettazione in senso ampio delle misure per la nuova programmazione (PN Metro PLUS). Le premesse fanno, peraltro, prevedere che il modello di interazione tra la Città metropolitana e i soggetti del Terzo settore che si è creato sarà sostenibile nel tempo.

In generale, questi meccanismi di interazione, peraltro, appaiono **in continuo divenire** e in costante evoluzione: in alcuni casi, stanno progressivamente abbracciando una logica di co-progettazione, per la programmazione 2014-2020 in fase di chiusura o per il prossimo settennio, come accade, ad esempio, a Venezia, dove nel corso dell’attuale programmazione si sono progressivamente rafforzate le reti fra l’Amministrazione comunale e gli ETS del territorio, prima più deboli. Si sono, infatti, innescate negli anni della programmazione PON Metro relazioni e rapporti di scambio e di informazione che hanno consentito di avviare oggi percorsi di co-progettazione e fare analisi per andare verso la costruzione di partenariati più formalizzati.

Un ultimo ordine di ragionamenti riguarda la **tipologia di attori coinvolti nell’interazione**, che appare legata a doppio filo al tipo di interventi attivati, al loro grado di aderenza al paradigma dell’innovazione sociale e alla scelta (fortemente connessa con il grado di innovazione sociale) di promuovere (o meno) la partecipazione dal basso e il coinvolgimento diretto della cittadinanza.

Nel caso dei progetti che hanno scelto di attivare misure che si rivolgono prioritariamente a target precisi di utenza, con un limitato coinvolgimento della comunità locale nel suo complesso, l'interazione delle Città metropolitane con soggetti "non formalizzati" (come, ad esempio, gruppi informali di cittadini) appare modesta, mentre ci si interfaccia stabilmente sia con gli enti del Terzo che con altri soggetti "formali", che cambiano in funzione del tipo di servizi offerti e delle finalità dei progetti messi in campo. A titolo di esempio, le imprese che ospitano i tirocini/le esperienze di lavoro per Firenze, il sistema territoriale del lavoro (tessuto aziendale del territorio e sistema dei Servizi pubblici per l'Impiego) per i progetti di Bari e Genova, oppure le istituzioni scolastiche per il CAT@CT di Catania e i progetti di Palermo o, ancora per Palermo, le Circoscrizioni, ecc.

Nei progetti più innovativi è, invece, maggiore il ruolo del privato sociale e, soprattutto, della cittadinanza, che in alcuni casi è coinvolta direttamente, come accade ad esempio nell'esperienza di Bologna, Milano, Venezia, Torino, Napoli e Cagliari.

Un ulteriore elemento di interesse emerso è legato al fatto che il Programma non solo ha agito nella direzione di consolidare i legami fra l'Amministrazione Comunale e gli altri soggetti pubblici e privati del territorio (**rafforzamento della rete esterna pubblico-privato**), ma ha anche agito innescando nuove interazioni fra le diverse Direzioni comunali (**rete interna alla PA**), con effetti positivi in termini di *capacity building* delle Amministrazioni coinvolte.

Inoltre, il Programma è stato in grado in alcuni casi (in particolare Torino e Palermo) di contribuire anche al rafforzamento delle **reti orizzontali fra i soggetti privati**, portando in particolare ad una maggiore interazione fra gli enti del Terzo Settore presenti nei diversi territori.

Un'ultima considerazione riguarda, infine, la **sostenibilità delle reti** che si sono venute a creare: una riflessione, aperta anche fra le Città metropolitane, riguarda infatti come mantenere nel tempo i processi di interazione che si sono innescati/rafforzati grazie all'Azione 3.3.1 del PON Metro. Se e in che misura l'Amministrazione può riuscire a mettere a sistema il tutto affinché non si perda? È solo questione di assicurare continuità nei finanziamenti o, piuttosto, è necessario dare continuità nel tempo alle reti e alle modalità di interazione che si sono venute a creare? Con quali forme e risorse?

4.3.3.2. Un approfondimento attraverso la network analysis

In questo paragrafo viene presentato un approfondimento sulle reti e sui nuovi modelli di interazione pubblico-privato, realizzato su una selezione di progetti finanziati nell'ambito della misura 3.3.1 del PON Metro.

L'analisi di rete si è focalizzata su: (i) l'identificazione degli attori rilevanti, (ii) l'analisi delle loro caratteristiche e ruoli nelle fasi di programmazione e implementazione del progetto e (iii) le loro principali interazioni.

Alcuni aspetti teorici e metodologici della Network Analysis

L'integrazione degli attori è un concetto multidimensionale, che contiene almeno tre diverse dimensioni (Dente, Bobbio, Spada, 2005):

- una dimensione che si riferisce ai livelli di governo coinvolti;
- una dimensione che si riferisce ai settori coinvolti;
- una dimensione che fa riferimento alla natura pubblica o privata degli attori coinvolti.

La prima dimensione si riferisce alla capacità di cooperazione orizzontale (tra soggetti allo stesso livello, come i Comuni) o verticale (tra soggetti a diversi livelli territoriali: locale, regionale, nazionale e internazionale) tra diversi attori. L'interazione di vari "attori" a diversi livelli aiuta ad integrare diversi punti di vista, valori e risorse che assicurano la creazione di partenariati di ampio consenso. Il risultato di tale cooperazione è lo sviluppo di relazioni basate sulla condivisione delle risorse per il raggiungimento di obiettivi comuni che rendano più facile l'innovazione, più agevole l'attuazione e più efficace la risoluzione dei problemi collettivi.

La seconda dimensione si riferisce alla possibilità di creare reciproche sinergie tra diversi ambiti politici e/o settori di intervento.

La terza dimensione si riferisce alla natura degli attori coinvolti, siano essi pubblici o privati, ed è cruciale per la soluzione di problemi complessi che non possono fare affidamento solo sulla capacità delle istituzioni pubbliche: vi è un crescente consenso sul fatto che la mobilitazione degli attori sociali ed economici sia un fattore importante, se non essenziale, per realizzare politiche innovative soprattutto su scala locale.

L'esito di qualsiasi politica pubblica dipende quindi dall'interazione degli attori che si sono mobilitati e che si scambiano risorse, in fine di conseguire vantaggi (o limitare gli svantaggi), all'interno di un dato contesto. Nell'analisi che segue le suddette dimensioni sono state quantificate al fine di descrivere e rappresentare le modalità di interazione tra i principali attori dei progetti selezionati. L'analisi ha una finalità essenzialmente descrittiva e di esemplificazione di come la SNA possa essere utilizzata per confrontare reti di attori e di governo in diversi sistemi territoriali.

Cos'è la Social Network Analysis (SNA)? Principali aspetti e obiettivi

La SNA nasce come una tecnica di analisi in varie discipline (sociologia, antropologia, geografia, psicologia sociale, economia, biologia, ecc.) per rappresentare le relazioni tra membri appartenenti a un particolare sistema sociale/gruppo/organizzazione, ecc. È uno strumento estremamente flessibile che può essere utilizzato per diversi scopi come la ricostruzione e la rappresentazione di partenariati, processi di creazione e diffusione della conoscenza e produzione di risorse economiche e sociali.

La ricerca in questo campo ha dimostrato che i social network svolgono un ruolo fondamentale nel determinare il modo in cui i problemi vengono trattati e risolti, le organizzazioni sono gestite e il grado in cui gli individui riescono a raggiungere i propri obiettivi.

La logica dell'analisi di rete è che ogni individuo (o attore) si relaziona con gli altri e che queste interazioni contano al fine del raggiungimento di un obiettivo comune. Lo scopo principale dell'analisi delle reti è proprio quello di identificare, analizzare e rappresentare tali legami tra gli individui. *Gli elementi principali di una rete sono quindi gli attori, che rappresentano le unità, i nodi che compongono la rete e le loro interazioni.*

Inoltre, utilizzando metodi formali nella rappresentazione dei dati di rete siamo in grado di calcolare alcuni *indicatori*, utili per comprendere diversi aspetti del contesto sociale in analisi.

Uno degli indicatori più semplici di una rete è *il grado di centralità di un nodo (attore)*. In un grafo, il grado di un nodo è il numero di altri nodi con cui è direttamente collegato. Il grado ha però il limite di tenere conto solo dei legami diretti di un attore, senza considerare i possibili collegamenti indiretti con tutti gli altri. Un attore potrebbe essere legato a un gran numero di altri attori, ma questi potrebbero essere piuttosto disconnessi tra loro e dalla rete nel suo insieme. Altre misure di centralità di un nodo, come *gli indicatori di vicinanza e di interdipendenza*, misurano la distanza di un attore da tutti gli altri nella rete, basandosi, per esempio, sul percorso più breve da ciascun attore a tutti gli altri (*betweenness centrality*⁵¹). Sulla base di queste misurazioni è possibile, per esempio, identificare gli attori chiave di una rete (*core di rete*) che solitamente forniscono connessione (scambio di informazioni/risorse) tra diverse sotto-reti. Un'altra misura

⁵¹La *betweenness centrality* è un'importante misura di centralità che permette di individuare quei nodi strategici che fungono da ponte analizzando la possibilità di interagire con attori non adiacenti grazie alla collaborazione con altri nodi. A.M. CHIESI., Attori e relazioni tra attori mediante l'analisi dei reticoli sociali, Il Mulino, Bologna, 1993. Formalmente è definita come:

$$BC(i) = \sum_j \sum_k \frac{p(i,j,k)}{p(j,k)}$$

dove $p(j,k)$ è il numero di cammini più brevi che collegano il nodo j al nodo k , mentre $p(i,j,k)$ è il numero di cammini più brevi tra i due nodi che passano anche per il nodo i .

importante della struttura della rete è l'*indice di densità*⁵² della rete nel suo complesso, che indica la proporzione di legami realmente presenti nel grafo sul numero totale di legami possibili. La densità indica in modo immediato quanto la rete sia coesa nel suo insieme. È un indice semplice ma fondamentale per analizzare la struttura presente in una rete. La densità dipende anche dalle dimensioni di una rete (numero di attori). La dimensione è un fattore critico per la struttura delle relazioni sociali, a causa delle limitate risorse e capacità che ogni attore ha per costruire e mantenere legami. Infatti, man mano che un gruppo diventa più grande, la proporzione di tutti i legami che potrebbero essere presenti (densità) diminuirà e sarà più probabile che emergano gruppi differenziati e partizionati.

La selezione dei progetti e l'applicazione della network analysis ai singoli casi

Come concordato con l'Autorità di Gestione, la selezione dei progetti è avvenuta tra i progetti a "regia", dietro ai quali vi è stata una scelta politica di delegare al Terzo Settore la creazione di reti, con il presidio da parte dell'OI. Le Città metropolitane che presentano progetti a regia sulla misura 3.3.1 sono Bologna, Torino e Napoli che presentano rispettivamente 34, 15 e 35 progetti a regia. Sono stati considerati anche quei casi di CM con progetti a titolarità, anziché a regia, per la deroga prevista dal Regolamento nel caso di contributi inferiori ai 200mila euro, che quindi risultano classificate come operazioni a titolarità ma concettualmente sono assimilabili a quelle a regia in quanto hanno previsto avvisi al pari delle altre operazioni a regia. Si tratta, nello specifico, di progetti realizzati nell'ambito dell'iniziativa VE3.3.1.b - Welfare di comunità e VE3.1.1.d - Civic Crowdfunding per la città di Venezia e dell'iniziativa MI3.3.1d - Hub Dell'innovazione Inclusiva - Nuovi Servizi In Aree Degradate (Scuole di quartiere) per la Città di Milano.

Oltre al criterio della tipologia di azione (a regia vs a titolarità) gli altri criteri adottati per l'individuazione dei progetti da approfondire sono stati:

- la dimensione economica del progetto in termini di dotazione finanziaria;
- lo stato di avanzamento e l'avvio da più anni al fine di analizzare reti già effettivamente operative;
- il numero e le diverse tipologie di attori coinvolti in base alla documentazione disponibile;
- la copertura delle diverse aree geografiche di riferimento.

⁵² La densità di un grafo semplice o non orientato è definita come $\Delta = \frac{2L}{n(n-1)}$, dove L è il numero dei legami e n è il numero dei nodi.

La scelta finale dei progetti ha inoltre tenuto conto delle segnalazioni di esempi di collaborazioni virtuose tra PA/Terzo Settore e Privato effettuate dagli OI in sede di intervista.

Tabella 4.1 – I progetti selezionati

* Importo riferito all'intero progetto a titolarità. I dati fanno riferimento all'estrazione dal sistema informativo Delfi al 19 ottobre 2022 e sono allineati con quelli presentati nel cap. 3.

L'analisi di rete si è basata su una prima analisi desk svolta considerando (i) la documentazione disponibile *on line* sui singoli progetti selezionati e (ii) sulle informazioni raccolte tramite una apposita scheda inviata agli enti attuatori dei singoli progetti (cfr. Allegato 1).

Questo tipo di analisi ha mappato le relazioni tra i diversi attori coinvolti nelle fasi di programmazione e realizzazione per ognuno dei progetti selezionati. I nodi nelle reti rappresentano gli attori mentre i collegamenti mostrano le loro relazioni dirette/effettive (a prescindere dalla mera

| Progetto | Città metropolitana | Aree geografiche e città metropolitane | Avvio | Importo | Avanzamento | % Avanzamento |
|---|---------------------|--|-------|------------------|--------------|---------------|
| BO.3.3.1.l1 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna | Bologna | Regioni più sviluppate | 2020 | 300,000.00 € | 61,069.20 € | 20.4% |
| BO3.3.1c.13 - Accelerazione civica - ME.TE. in Appennino. Metodi innovativi per un Territorio inclusivo | Bologna | Regioni più sviluppate | 2019 | 100,000.00 € | 60,395.25 € | 60.4% |
| BO3.3.1c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi | Bologna | Regioni più sviluppate | 2019 | 99,991.64 € | 97,660.39 € | 97.7% |
| TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro | Torino | Regioni più sviluppate | 2017 | 115,167.20 € | 115,167.20 € | 100.0% |
| TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvario_CuQù | Torino | Regioni più sviluppate | 2017 | 108,913.00 € | 108,913.00 € | 100.0% |
| TO3.3.1.a.10 - Rete italiana_Biagio | Torino | Regioni più sviluppate | 2017 | 108,564.80 € | 81,423.60 € | 75.0% |
| NA3.3.1.b_18 - Spazi Innovazione Sociale - Percorsi Inclusione Attiva Luna Park Urbano | Napoli | Regioni meno sviluppate | 2021 | 133,317.90 € | nd | nd |
| VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding (La Rosa blu - Progetto Spesa S.O.S.tenibile) | Venezia | Regioni più sviluppate | 2017 | 335,000.00 € * | nd | nd |
| VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti) | Venezia | Regioni più sviluppate | 2017 | 292,981.57 € * | nd | nd |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità | Milano | Regioni più sviluppate | 2021 | 2,093,886.13 € * | nd | nd |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) - ConservaMI | Milano | Regioni più sviluppate | 2020 | 2,093,886.13 € * | nd | nd |

partecipazione formale al progetto). Altre variabili sono rappresentate dal colore (tipologia di attori) e dalla forma dei nodi (ruolo nel progetto). Ciascuna rete è poi caratterizzata da una propria densità, che evidenzia l'esistenza di un legame tra i vari attori della rete, e da un proprio grado di complessità, in conseguenza del fatto che, all'interno di ciascuna rete, lo scambio può coinvolgere diversi tipi di attori e diversi livelli territoriali.

I passaggi operativi che hanno portato alla ricostruzione della rete di attori sono stati i seguenti:

1. la redazione per ogni progetto di un elenco quanto più esaustivo possibile di attori potenzialmente rilevanti. Tale elenco è stato predisposto sulla base di un'analisi desk della documentazione disponibile;
2. l'invio agli enti attuatori dei singoli progetti della griglia per la validazione/integrazione dei soggetti individuati sulla base dell'analisi desk e per la ricostruzione delle interazioni tra essi, distintamente, nella fase di progettazione e in quella di implementazione dell'intervento;
3. la definizione dei legami tra gli attori sulla base delle informazioni raccolte durante la ricerca empirica. I dati sono stati riaggregati in due specifiche matrici di adiacenza, una per la fase di programmazione e una per la fase realizzativa;
4. l'elaborazione dei grafi e il calcolo delle misure di centralità e di densità della rete.
5. un eventuale passaggio di validazione finale dei grafi elaborati con gli enti attuatori.

I risultati della SNA sono quindi due grafi che rappresentano la struttura della rete di programmazione e attuazione e alcuni indicatori quantitativi. L'analisi comparata che segue considera anche alcuni aspetti più qualitativi indagati con l'indagine agli enti attuatori quali: la preesistenza della rete rispetto al progetto e, in caso affermativo, l'eventuale individuazione degli attori "nuovi", il valore aggiunto (e/o le criticità) per il conseguimento degli obiettivi del progetto, la sostenibilità e spendibilità futura della partnership.

Ciascuna rete si caratterizza inoltre per una sua propria densità, a testimonianza dell'esistenza di un interscambio (più o meno efficiente) tra i vari attori della rete stessa⁵³ e per un proprio grado di complessità, come conseguenza del fatto che, all'interno di ciascuna rete, l'interscambio tra le diverse tipologie di attori può coinvolgere diverse tipologie di attori e di livelli territoriali. Naturalmente, data la natura descrittiva di questo lavoro, il grado di densità e complessità delle reti nulla ci dicono sulla potenziale efficacia ed efficienza degli interventi realizzati nei territori di riferimento.

Degli 11 progetti selezionati è stato possibile realizzare l'analisi solo 8 progetti i cui attuatori hanno restituito le informazioni richieste⁵⁴. Si tratta dei seguenti progetti: BO.3.3.1.11 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna, BO3.3.1c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi, TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro, TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvario_CuQù, VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding

⁵³ Si ricorda che se tutti gli elementi della rete instaurassero tra loro dei legami, allora la densità della rete sarebbe pari ad uno; diversamente, nel caso in cui gli elementi della rete non comunicassero tra loro, la densità della rete sarebbe pari a zero, ovvero vi sarebbe una totale assenza di comunicazione/relazione.

⁵⁴ In riferimento al progetto TO3.3.1.a.10 - Rete italiana_Biagio, il referente di Misura della Città di Torino lo ha escluso in quanto non avente un network di particolare interesse per l'analisi, mentre non sono pervenute le risposte in riferimento ai progetti BO3.3.1c.13 - Accelerazione civica - ME.TE. in Appennino. Metodi innovativi per un Territorio inclusivo e NA3.3.1.b_18 - Spazi Innovazione Sociale - Percorsi Inclusione Attiva Luna Park Urbano.

(La Rosa blu - Progetto Spesa S.O.S.tenibile), VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti), MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità Sostenibili, MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) – ConservaMI.

Il paragrafo che segue riporta l'analisi comparata delle reti di progetto analizzate; grafi e descrizioni più dettagliate delle reti e dei progetti sono presentati nell'Allegato 3.

Dimensione, complessità e densità delle reti dei progetti selezionati

La Tabella 4.2 riporta le caratteristiche principali delle reti analizzate in riferimento agli 8 progetti selezionati, sia per quanto riguarda la fase di progettazione dell'intervento che in riferimento alla fase di realizzazione effettiva.

Una prima considerazione che emerge dal confronto tra i progetti riguarda la dimensione delle reti, ovvero il numero di soggetti coinvolti, indipendentemente dalla partnership formale di progetto. **Il numero di soggetti coinvolti varia notevolmente**, da un numero minimo di attori pari a 10 del progetto Venezia Genti (Welfare di comunità), finalizzato alla prevenzione delle difficoltà in caso di emergenza per marea eccezionale e alla costruzione di reti di supporto attorno alle persone più esposte al rischio in un contesto non emergenziale, ai 55 soggetti coinvolti nel progetto Bolognese Rileghiamoci LXL, finalizzato a contrastare la marginalità attraverso la promozione culturale e l'avvio di percorsi didattici e di animazione sociale innovativi, incentrati sulla lettura e volti a coinvolgere le fasce più fragili della popolazione.

Un altro progetto in cui il numero di soggetti coinvolti è stato particolarmente rilevante (42) è Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità, finanziato nell'ambito del secondo avviso Scuole di Quartiere di Milano. Il progetto *start-up* opera per il benessere di comunità e ambiente, creando soluzioni innovative in linea con gli SDGs 2030, in particolare per “rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, valorizzando il ruolo degli edifici, facendoli diventare parte integrante della metamorfosi urbana contemporanea, abbattendo l'impatto ambientale e favorendo processi e innovazioni in grado di migliorare la qualità della vita e implementare la consapevolezza dei cittadini.

Emerge inoltre **in quasi tutti i progetti una significativa differenza tra le dimensioni di rete e le tipologie di soggetti che hanno contribuito al disegno dell'intervento e quelli intervenuti in fase effettiva realizzazione**. Ad esempio, dei 55 attori del progetto Rileghiamoci LXL (BO) solo 8 hanno contribuito alla sua progettazione, tutti enti del terzo settore ad eccezione del Comune di Bologna che ha finanziato l'intervento. Il grafo riportato in allegato mostra, infatti, come la rete di

programmazione dell'intervento sia molto centralizzata sul coordinatore (Hamelin Associazione Culturale), con interazioni sostanzialmente nulle tra gli altri soggetti. La conformazione del *network* riferita alla fase di attuazione dell'intervento appare molto più complessa, oltre che per il numero di attori, anche in riferimento alla tipologia di soggetti coinvolti (che comprende anche imprese, scuole e associazioni formalizzate di cittadini) e alle effettive relazioni tra gli stessi, che sono molto più frequenti.

Una significativa differenza nel numero di soggetti che hanno partecipato alla fase di progettazione rispetto a quella di implementazione emerge anche in riferimento a Insula.net, che ha visto 13 soggetti partecipare alla fase di progettazione, identificabili principalmente negli attori trasversali dell'intera iniziativa delle Scuole di Quartiere a Milano, rispetto ai 38 che sono poi stati coinvolti durante la realizzazione dell'intervento.

Al contrario, in riferimento ad Accelerazione civica – Quartierivivi (BO), progetto finalizzato ad agevolare l'inserimento occupazionale dei giovani che vivono in quartieri caratterizzati da un livello di disagio socioeconomico giovanile medio-grave, scarse opportunità occupazionali e progressivo spopolamento attraverso lo sviluppo di competenze tecnico-scientifiche e il coinvolgimento di associazioni, aziende ed enti di formazione locali, c'è una sostanziale sovrapposizione tra i soggetti che hanno partecipato alla progettazione dell'intervento e alla sua realizzazione. La rete di progettazione ruota attorno alla Cooperativa Sociale SOLCOPROSSIMO, che ha svolto il ruolo di coordinatore degli enti coinvolti. In misura minore, anche Officina Immaginata si è posta in questa fase come coordinatore di alcuni soggetti, intessendo rapporti con alcuni di loro. Sempre in fase di progettazione, emerge la varietà di attori coinvolti, appartenenti in buona misura sia al Terzo Settore, che al settore pubblico, all'associazionismo di quartiere e di cittadini e al comparto scolastico.

La composizione della rete in fase di implementazione si mantiene pressoché invariata, sebbene cambino in questo caso le dinamiche di rapporti che gli attori hanno intrattenuto tra loro. Cooperativa Sociale SOLCOPROSSIMO rimane, anche in questa fase, l'attore principale, allacciando rapporti soprattutto con i Comuni coinvolti, mentre Officina Immaginata si pone maggiormente come coordinatore delle interazioni con le scuole e le associazioni di quartiere e di cittadini.

In riferimento agli altri progetti emerge come **la rete di progettazione sia sempre di dimensioni più contenute di quella di implementazione**, sebbene coinvolgano comunque le stesse tipologie di soggetti, **con un numero di interazioni mediamente più contenuto e con un ruolo del soggetto attuatore che risulta più centralizzato rispetto alla fase di attuazione.**

Tra i progetti analizzati ci sono infatti modelli di interazione particolarmente centralizzati sul soggetto attuatore/coordinatore; è il caso già visto, della fase di progettazione di Rileghiamoci LXL. Leggere per leggere Bologna, a cui si aggiungono il Progetto Spesa S.O.S.tenibile-La Rosa Blu (VE) e Venezia Genti, sia in fase di programmazione che di implementazione.

L'analisi evidenzia, dunque, **una crescita delle reti nel tempo e un progressivo rafforzamento delle interazioni fra gli attori coinvolti**, premesse importanti anche nella prospettiva della sostenibilità nel tempo dei *network* che si sono venuti a creare nei singoli territori, in linea con quelli che sono gli obiettivi distintivi dell'Azione 3.3.1 del Programma.

Tabella 4.2 – Attori, soggetti, ruoli e densità delle reti dei progetti selezionati

| Progetto | Fase | Numero Attori | Tipologie di attori presenti | Ruoli presenti | Attori principali (Betweeness) | Densità |
|---|----------------|---------------|---|---|--|---------|
| BO.3.3.1.11 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna | Programmazione | 8 (su 55) | PA e Terzo Settore | Finanziatore, Coordinatore, Mobilizzatori di risorse | Hamelin Associazione Culturale | 0.01 |
| | Realizzazione | 55 | Tutte | Tutte | Hamelin Associazione Culturale, Bibli-os' – Biblioteca S.Orsola, Comune di Bologna | 0.32 |
| BO3.3.1c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi | Programmazione | 15 | PA, Terzo Settore, Associazioni di cittadini, Scuole | Finanziatore, Coordinatore, Mobilizzatori di risorse, Tecnici | Soc. Coop. Solcoprossimo Officina Immaginata | 0.38 |
| | Realizzazione | 15 | PA,, Terzo Settore, Associazioni di cittadini, Scuole | Finanziatore, Coordinatore, Mobilizzatori di risorse, Tecnici | Soc. Coop. Solcoprossimo Officina Immaginata | 0.45 |
| TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro | Programmazione | 13 (su 17) | Tutte | Tutti tranne promozione e diffusione | Eta Beta SCS, Consorzio Sociale Abele lavoro | 0.26 |
| | Realizzazione | 17 | Tutte | Tutti tranne promozione e diffusione | Eta Beta SCS, Consorzio Sociale Abele lavoro | 0.34 |
| TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvario_CuQù | Programmazione | 10 (su 14) | PA, Terzo Settore e Imprese | Tutti tranne promozione e diffusione | Agenzia per lo sviluppo locale di San Salvario, Coop. Soc. Atypica, Mondo di Joele Onlus | 0.45 |
| | Realizzazione | 14 | PA, Terzo Settore e Imprese | Tutti tranne promozione e diffusione | Agenzia per lo sviluppo locale di San Salvario, Coop. Soc. Atypica, Mondo di Joele Onlus | 0.92 |



| Progetto | Fase | Numero Attori | Tipologie di attori presenti | Ruoli presenti | Attori principali (Betweeness) | Densità |
|---|----------------|---------------|---|---|---|---------|
| VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding (La Rosa blu - Progetto Spesa S.O.S.tenibile) | Programmazione | 5 (su 12) | PA, Terzo Settore, Imprese | Finanziatore, Coordinatore, Mobilitatori di risorse | La Rosa Blu | 0.12 |
| | Realizzazione | 11 (su 12) | PA, Terzo Settore, Imprese, Associazioni di cittadini | Tutti tranne promozione e diffusione | La Rosa Blu | 0.38 |
| VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti) | Programmazione | 4 (su 10) | PA, Terzo Settore, Associazioni di cittadini | Finanziatore, Coordinatore, Supporto nello sviluppo del progetto, Mobilitatori di risorse | Red Carpet for All APS | 0.18 |
| | Realizzazione | 10 | PA, Terzo Settore, Associazioni di cittadini | Tutti tranne promozione e diffusione | Red Carpet for All APS | 0.44 |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) - ConservaMI | Programmazione | 11 (su 16) | Tutte | Tutti tranne promozione e diffusione | Associazione Culturale ConservaMI, Comune di Milano,SAS, Polimi Desis Lab, Kilowatt | 0.57 |
| | Realizzazione | 16 | Tutte | Tutti tranne promozione e diffusione | Associazione Culturale ConservaMI | 0.73 |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula -net. Amministratori di Condominio per Comunità | Programmazione | 13 (su 42) | Tutte tranne le scuole | Tutte | Insula.net Impresa Sociale | 0.03 |
| | Realizzazione | 38 (su 42) | Tutte tranne le scuole | Tutte | Insula.net Impresa Sociale | 0.08 |

La costituzione della rete, il suo valore aggiunto e la sua sostenibilità futura

Le tabelle 4.3, 4.4 e 4.5 riepilogano le modalità di costituzione delle reti, in particolare la sua preesistenza rispetto al progetto vs costituzione *ad-hoc*, il suo valore aggiunto nel raggiungimento degli obiettivi, le criticità riscontrate e la sostenibilità futura delle reti.

Con riferimento al primo aspetto, dall'analisi emerge che **in 5 degli 8 progetti, la rete è stata costituita in occasione del progetto**. Si tratta, in particolare, dei due progetti della Città metropolitana di Milano (Insula Net e ContattaMI), dei progetti della Città metropolitana di Venezia (Spesa S.O.S.tenibile e Venezia Genti) e del progetto "Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere" di Bologna. **In tutti questi casi, tra alcuni dei soggetti coinvolti erano già in corso (o vi erano state in passato) occasionali collaborazioni** in riferimento ai singoli ambiti di azione, **oppure vi erano contatti diretti ma non finalizzati alla realizzazione di interventi o progetti comuni**. Per il progetto Rileghiamoci LXL – Leggere per leggere a Bologna è stato previsto che la rete non assumesse la forma di un consorzio di partner, ma il coinvolgimento degli *stakeholder* è avvenuto attraverso una rete anche non formalizzata, al fine di coinvolgere quanti più soggetti diversi possibile.

Nel caso dei due progetti della città metropolitana di Torino (CuQù e Vallette al Centro) e del progetto "QuartieriVivi" della Città metropolitana di Bologna, invece, la rete esisteva già prima del progetto ed è composta da soggetti che collaborano da anni, seppur non necessariamente nella medesima forma, come nel caso del progetto CuQù a Torino. A questa rete preesistente, ad ogni modo, si sono aggiunti alcuni soggetti nuovi che si sono inseriti specificatamente per questo progetto.

Il **principale punto di forza e valore aggiunto delle reti** analizzate consiste, nella maggior parte dei casi, nella **partecipazione attiva di tutti gli attori della rete a tutte le fasi delle attività e alla messa in comune delle risorse, non solo economiche ma anche in termini di competenze, esperienza e professionalità**. Ciò si rileva in particolare per il progetto Rileghiamoci LXL – Leggere per leggere della Città metropolitana di Bologna, per i due progetti della Città metropolitana di Torino e per i due progetti di Venezia. Nel caso del progetto bolognese, le attività di formazione interna sono state importanti e hanno permesso ai membri della rete di condividere esperienze e professionalità e di avviare riflessioni condivise su diverse tematiche fondamentali per la realizzazione delle attività di progetto e il loro successo.

A ciò si aggiunge, per quanto riguarda il progetto Vallette al Centro, il fatto che nel corso delle attività è stato anche possibile avviare collaborazioni trasversali che hanno permesso di arricchire notevolmente il progetto. Ne è un esempio l'interazione fruttuosa con We Are Muesli, un soggetto

che seppur esterno alla rete, ha permesso agli attori coinvolti nel progetto di ampliare ed innovare il ventaglio di attività, costruendo nuovo *know-how* legato al *gaming*, che costituisce un importante elemento di innovazione e potrà essere applicato in futuro in altre progettualità.

Per il progetto ConservaMI della città metropolitana di Milano, invece, il valore aggiunto è costituito dalle attività di formazione iniziale offerte dalla Rete delle Scuole di Quartiere.

Sul fronte delle **difficoltà incontrate**, invece, **le principali sono indubbiamente legate alla pandemia di Covid-19 e alle conseguenti restrizioni** che ne sono derivate, che hanno avuto un impatto significativo su diversi progetti. Infatti, in alcuni casi (Vallette al Centro – Torino, QuartieriVivi – Bologna) ciò ha comportato la **necessità di rimodulare i progetti** e, in particolare, le tempistiche e le attività, alcune delle quali non hanno potuto essere realizzate. Nel caso del progetto CuQù nella Città metropolitana di Torino la pandemia ha indebolito il partenariato, che era costituito da numerosi soggetti molto piccoli, i quali si sono dispersi a seguito del periodo pandemico e della crisi che ne è scaturita. Infine, per quanto riguarda il progetto Spesa S.O.S.tenibile della città metropolitana di Venezia, le difficoltà legate alla pandemia, alle restrizioni e all'isolamento sociale hanno limitato le possibilità di intercettare potenziali soggetti target del progetto.

La seconda principale difficoltà riscontrata ha a che vedere con il coordinamento della rete, soprattutto laddove questa si costituisce di numerosi attori diversi tra loro. A Bologna, il progetto Rileghiamoci LXL – Leggere per leggere ha affrontato alcune criticità dovute all'assenza di una regia forte e in grado di coordinare i compiti e le prospettive di ciascuna realtà coinvolta. Ciò è stato causa di fragilità, che sono emerse soprattutto nella seconda fase del progetto. In maniera simile, a Milano per il progetto ConservaMI le difficoltà sono scaturite dall'assenza di confronto, in fase di realizzazione, con attori che si erano rivelati fondamentali in fase di progettazione, come il Politecnico. Infine, a Venezia per il progetto Venezia Genti, i problemi di coordinamento hanno riguardato l'interazione tra associazioni di volontariato e servizi pubblici.

Tutte le reti di progetto analizzate sono sostenibili e possono essere riattivate su progettualità future. In alcuni casi (es. Vallette al Centro – Torino) la rete è già al lavoro per avviare nuovi progetti, mentre in altri casi la collaborazione futura è auspicata, magari previa revisione di alcuni meccanismi di funzionamento interno. A Bologna, per esempio, con riferimento al progetto Rileghiamoci LXL – Leggere per leggere, si è evidenziata la necessità di ripensare le modalità di coordinamento e di funzionamento di una rete molto complessa e ricca di attori. A Milano, dalla rete di progetto di ConservaMI emerge invece la necessità di riadattare la rete alle nuove esigenze e ai nuovi vincoli imposti dai bandi, che hanno recentemente cambiato le modalità di progettazione e di gestione delle attività. La rete è ritenuta sostenibile anche per quanto riguarda la collaborazione con il settore

pubblico, come emerge dal progetto ContattaMI della città metropolitana di Milano, dove le attività del Municipio 6 si sono rivelate particolarmente importanti e che tuttora finanzia alcune attività tramite bandi di prossimità, e dal progetto Spesa S.O.S.tenibile della Città metropolitana di Venezia, dove l'integrazione tra welfare cittadino e attività di volontariato si è rivelata positiva.

L'analisi delle reti condotta evidenzia, dunque, come **l'Azione 3.3.1** del Programma abbia **contribuito alla creazione di nuove reti sui territori**, permettendo grazie alle risorse rese disponibili di **mettere a sistema e valorizzare conoscenze e relazioni** preesistenti all'interno di partenariati formalizzati. La partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti e la condivisione aperta di obiettivi e risorse fanno emergere una buona sostenibilità dei progetti, effettiva (quando già attivata per nuove progettazioni) o almeno potenziale. Sembra, dunque, che l'Azione abbia effettivamente contribuito a **rafforzare i meccanismi di collaborazione sia fra i partner del Terzo Settore e le amministrazioni pubbliche, sia fra i diversi ETS** e gli altri soggetti coinvolti.

Infine, al di là delle criticità legate a fattori esogeni, una riflessione merita, invece, il tema della dimensione dei partenariati che, se molto ampi, richiedono notevoli sforzi e capacità di coordinamento. Si tratta, senza dubbio, di un aspetto da approfondire nella prospettiva di progettare interventi di innovazione sociale sempre più efficaci ed efficienti cercando di adottare opportuni correttivi.

Tabella 4.3 – La preesistenza della rete rispetto al progetto

| Progetto | Preesistenza della rete | Descrizione | Eventuali nuovi soggetti |
|--|-------------------------|--|---|
| BO.3.3.1.I1 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna | No | Il progetto ha previsto non un consorzio di partner ma il coinvolgimento di <i>stakeholder</i> in una rete anche non formalizzata. Si è scelto di coinvolgere un ampio numero di <i>stakeholder</i> tra le realtà presenti sul territorio bolognese (istituzioni, associazioni, Terzo Settore e singoli esperti), non operative in quanto rete, ma di ciascuna delle quali si conosceva già l'operato o con cui, in altre occasioni e per altri tipi di progettazioni, c'era già stata l'occasione di collaborare. | |
| BO3.3.1c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi | Si | La maggior parte dei partner del progetto collabora da anni su servizi educativi e alla persona nel distretto del Nuovo Circondario Imolese. | Fra i partner nuovi scelti per questo progetto c'è stata la Fondazione Grameen come ente formatore. |
| TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro | Si | Il raggruppamento era costituito da due realtà che hanno consuetudine nel lavoro comune a favore di persone con problemi di giustizia e i loro familiari: Eta Beta SCS e il Consorzio Sociale Abele Lavoro. Eta Beta lungo l'intero arco temporale della progettazione e la realizzazione del progetto ha attivato e attinto dalle proprie reti e relazioni storiche consolidate. | Sono state avviate nuove partnership e relazioni in ottica di una maggior innovazione dei servizi. |
| TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvario_CuQuè | Si | Il partenariato di progetto è nato da una rete di soggetti del quartiere di San Salvario a Torino attivi nell'ambito del sostegno alla prima infanzia e alla genitorialità. La rete di progetto non era già operativa nella forma in cui si è costituita per il progetto Cuquè; esistevano però alcune collaborazioni tra i vari partner su vari progetti, ma molte associazioni e professionisti si sono uniti alla rete durante il corso del progetto. | L'APS Terra e Pace è stata fondata dopo l'avvio delle attività e Cuquè è stata una delle prime occasioni di collaborazione a una rete di Quartiere. |



| Progetto | Preesistenza della rete | Descrizione | Eventuali nuovi soggetti |
|---|-------------------------|---|--------------------------|
| VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding (La Rosa blu - Progetto Sesa S.O.S.tenibile) | No | La rete così come presentata si è costituita in occasione del progetto. Tra La Rosa Blu, il Comune di Venezia e l'Agenzia di Coesione sociale vi è un rapporto di collaborazione e di progettazione di lunga durata ed esistente prima dell'avvio dell'intervento. Con gli altri partner vi erano contatti diretti ma non finalizzati alla realizzazione di un progetto comune. | |
| VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti) | No | La rete del progetto è stata costituita in occasione dell'intervento. Tutti gli attori della rete hanno avuto a che fare, in ambiti diversi, con l'emergenza causata dalla maree eccezionale a Venezia di novembre 2019. | |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità Sostenibili | No | | |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) - ConservaMI | No | La rete sul territorio si è costituita durante la fase di progettazione e realizzazione di progetto. Per quanto riguarda invece gli attori protagonisti della Scuola dei quartieri quali Politecnico, per Micro, A cube, etc. erano già in partnership tra loro. Milo Lab, laboratorio di quartiere era una realtà già presente e costituita da più cooperative sociali. | |

Tabella 4.4 – Valore aggiunto della rete per il raggiungimento degli obiettivi di progetto e criticità in riferimento al partenariato

| Progetto | Valore aggiunto della rete nel raggiungimento degli obiettivi | Criticità del partenariato |
|--|---|--|
| BO.3.3.1.11 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna | Inserimento all'interno del percorso di formazione degli <i>stakeholder</i> del progetto provenienti da diverse esperienze e professionalità. Realizzazione di focus group per riflettere su alcune tematiche, quali l'accessibilità, le pratiche educative con adolescenti e il rapporto tra ambito culturale e ambito sociale, e pensare insieme alcune fasi del percorso di formazione, sia teorico che pratico, con il gruppo selezionato. La partecipazione dei soggetti della rete ha permesso di dare vita a confronti interessanti e stimolanti, soprattutto per quanto riguarda le riflessioni sui collegamenti possibili tra ambito sociale e culturale anche in ottica di co-proiezioni future. | Necessita di una regia forte circa i compiti e le prospettive di ciascuna realtà coinvolta e una modalità di lavoro in piccoli gruppi, soprattutto in un progetto dalla durata così lunga. Se la collaborazione con la rete è stata particolarmente efficace e proficua sul piano della formazione e della riflessione condivisa attraverso i focus group, ha mostrato delle fragilità nel corso del secondo anno rispetto all'entrata dei corsisti e delle corsiste nelle diverse realtà. In alcuni casi l'affiancamento è avvenuto, ma certamente in piccola percentuale rispetto al numero di realtà coinvolte. |
| BO3.3.1.c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi | | Il progetto si è realizzato a cavallo dei <i>lockdown</i> per COVID- degli anni 2020 e 2021, è stato per questo rimodulato più volte e diversi interventi programmati non sono potuti essere realizzati; per via di queste rimodulazioni è stato necessario rimodulare anche la tipologia e il numero di partner. |
| TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro | Il progetto ha permesso di entrare in contatto con We Are Muesli, con cui si sono gettate le basi, grazie ad attività formative e collaborative, per aprire ad attività legate al gaming. Inoltre durante la parte di coprogettazione si sono potute instaurare collaborazioni trasversali tra le realtà proponenti altri progetti. Punti di forza sono stati la consolidata esperienza ed interesse comune dei soggetti promotori e dei partner nel progettare azioni capaci di contribuire ad aumentare l'integrazione di coloro che hanno o hanno avuto problemi di giustizia e migliorare la visione che si ha del carcere. Possibilità di integrare elementi innovativi per costruire nuovi know-how, come nel caso proprio del gaming. | Difficoltà principalmente legate alla situazione di instabilità dovuta al Covid19, che ha bloccato e rimandato le attività in corso ed in programma. |

| Progetto | Valore aggiunto della rete nel raggiungimento degli obiettivi | Criticità del partenariato |
|---|--|---|
| TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvario_CuQù | Modello di collaborazione mutuato dall'esperienza della Casa del Quartiere San Salvario (gestita dall'Agenzia per lo sviluppo locale di San Salvario, capofila del progetto) che comporta il coordinamento e la promozione di tutte le attività del centro e la compartecipazione ai costi da parte di tutti i soggetti coinvolti. | Coinvolgimento di molti soggetti "piccoli", che hanno portato una grande ricchezza nei primi tempi del progetto, ma via via si sono "dispersi" soprattutto a causa del periodo pandemico. |
| VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding (La Rosa blu - Progetto Sesa S.O.S.tenibile) | Ogni partner ha messo in campo delle risorse operative, volte alla promozione degli obiettivi del progetto e ha condiviso l'aspetto valoriale dell'attività. | Il periodo particolare in cui si è realizzato il progetto (in pieno Covid) ha probabilmente limitato le potenzialità di intercettare soggetti target. |
| VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti) | Il coinvolgimento diretto delle reti di volontariato per la mappatura dei destinatari diretti (persone abitanti ai piano terra e a rischio acqua alta). | Problema di coordinamento di azioni future tra servizi pubblici e associazioni della rete. |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità Sostenibili | nd | nd |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) - ConservaMI | Rete delle Scuole di Quartiere per la formazione iniziale, soprattutto in fase di progettazione dell'intervento | Indebolimento rete tra i progetti avviati nella fase di progettazione e assenza confronto durante la realizzazione con alcuni importanti attori che erano presenti nella fase progettuale (es Politecnico). |

Tabella 4.5 – La sostenibilità futura

| Progetto | Sostenibilità futura |
|---|--|
| BO.3.3.1.l1 - Rileghiamoci - LXL. Leggere per leggere Bologna | La rete è sostenibile in futuro. Tuttavia, la riflessione sulla forza e sulla debolezza della gestione degli <i>stakeholder</i> ha portato ad immaginare nuove soluzioni da tenere in conto direttamente durante un'ipotetica nuova fase progettuale: visti i punti di forza di una rete così ampia è utile continuare a prevederla di queste dimensioni in un'ottica di formazione eterogenea, complessa e plurale, ma per raggiungere in modo efficace gli obiettivi è necessario parcellizzarla in gruppi più piccoli fin dall'inizio a seconda delle azioni assegnate a ciascuna realtà. |
| BO3.3.1c.12 - Accelerazione civica – Quartierivivi | Si è sostenibile; la maggior parte dei partner del Terzo Settore e delle amministrazioni pubbliche del progetto collaborano costantemente per progettare e realizzare servizi sul territorio. |
| TO3.3.1.a.8 - Eta Beta_Vallette al centro | Si in quanto già attiva su nuove progettazioni. |
| TO3.3.1.a.4 - Agenzia San Salvatio_CuQu | Il centro Cuqu, a distanza di 4 anni, è ancora attivo e in parte sostenuto dalla rete originale (alcuni soggetti/attività sono venuti meno nei mesi di pandemia); la rete è ancora esistente e il centro Cuqu è quotidianamente aperto. Si tratta di una rete sostenibile che potrebbe però essere nuovamente sviluppata per ampliare il progetto a nuove attività e servizi. |
| VE3.3.1.d - Civic Crowdfunding (La Rosa blu - Progetto Sesa S.O.S.tenibile) | Questo progetto ha reso possibile la condivisione da parte di più soggetti di uno stesso territorio di un'esperienza di collaborazione, di welfare cittadino e di buone prassi, che potrà sicuramente essere riattivata anche in occasione di altre progettualità. |
| VE3.3.1.b - Welfare di comunità (Venezia Genti) | La rete di progetto è sostenibile in quanto sono state create relazioni individuali di sostegno a domicilio tra destinatari diretti e volontari del vicinato. |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Secondo Avviso)- Insula –net. Amministratori di Condominio per Comunità Sostenibili | È una rete sostenibile; tuttavia, già dal ciclo successivo del bando sono cambiate le modalità di progettazione rendendone più complicata la gestione. |
| MI3.3.1d - Scuole di Quartiere (Primo Avviso) - ConservaMI | Si è sostenibile; scambio continuo con Actl, CGIL per quanto riguarda lo Spazio preso in gestione, con Handicap su la testa e la rete delle social street utile per diffondere le iniziative. |

4.3.4. Il miglioramento sul territorio

- *Pensando ai risultati raggiunti fino ad oggi, a seguito delle esperienze nell'ambito dell'Azione 3.3.1 si è verificata l'inversione dei fenomeni di degrado ed illegalità? Se sì, in che misura? Qual è stato il ruolo dei progetti realizzati nel determinare questo cambiamento?*
- *Le esperienze implementate a livello territoriale a valere sull'Azione 3.3.1 del Programma hanno consentito di migliorare la qualità della vita e di consolidare le condizioni di convivenza civile nelle aree territoriali disagiate oggetto di intervento?*

La valutazione del contributo dei progetti finanziati a valere sull'Azione 3.3.1 sul livello di degrado e di illegalità che caratterizza i territori risente dell'impossibilità di effettuare una misurazione oggettiva degli eventuali cambiamenti avvenuti. Questo perché, come del resto segnalato da numerose Città, esiste un chiaro problema di "scala": la dimensione degli interventi, sia in termini di valore economico che di numero persone raggiunte, risulta decisamente contenuta rispetto alla dimensione delle aree e della popolazione su cui essi agiscono. Inoltre, occorre considerare che, come evidenziato da Genova, le ricadute su un territorio, anche se non osservabili, generalmente sono l'esito di una molteplicità di interventi, ed è difficoltoso attribuirle a un determinato progetto. Sarebbe infatti ambizioso poter affermare con certezza che un determinato intervento ha contribuito alla riduzione del degrado nelle aree bersaglio; tale affermazione non sarebbe peraltro corroborata da alcuna evidenza empirica.

Inoltre, come sottolineato da Milano e da Palermo, quello del degrado è un tema rispetto al quale non vi sono ancora strumenti e metodi di misurazione e non sono stati definiti indicatori adeguati.

Con riferimento alla programmazione 2014-2020 si evidenzia, peraltro, da più parti, l'impossibilità di operare correttamente un confronto pre-post dal momento che lo scoppio della pandemia di Covid-19 ha inciso profondamente sulle condizioni socio-economiche dei territori, dando vita a fabbisogni nuovi e determinando nuove forme di povertà ed esclusione sociale che si sono affiancate a quelle preesistenti.

Le interviste condotte hanno comunque evidenziato un diffuso ottimismo in merito al possibile contributo degli interventi al miglioramento della situazione di degrado nei territori, anche in maniera indiretta. Il miglioramento avviene soprattutto, come indicato da Bologna, attraverso un approccio diffuso di welfare di comunità e di *empowerment* dei cittadini o, più puntualmente (come

segnalato da Bari e da Napoli) mediante la creazione di una cultura del lavoro e della formazione, nonché di migliori possibilità di apprendimento e/o opportunità di trovare un lavoro anche da parte dei soggetti più fragili.

In questo contesto riveste particolare rilevanza il fatto che molti interventi siano stati indirizzati ai più giovani, non soltanto perché li “tolgono dalla strada” e danno loro possibilità concrete di inserimento socio-lavorativo, ma anche perché i giovani generalmente sono più propensi, rispetto agli adulti, a recepire i cambiamenti e a modificare la loro visione e i loro comportamenti.

È, invece, riconoscibile il miglioramento della qualità della vita delle persone, anche se limitatamente a coloro che hanno partecipato alle attività progettuali o che hanno usufruito dei servizi erogati (e quindi, anche in questo caso, non misurabile a livello di cittadinanza residente sul territorio nel suo complesso). **Gli ambiti in cui si può evincere l’evoluzione positiva sono molteplici e naturalmente collegati alla natura degli interventi e all’effettiva risposta ai bisogni dei cittadini.** Pertanto, a livello esemplificativo, a Bari la migliore qualità della vita si traduce in maggiori opportunità lavorative, a Catania nell’inserimento dei minorenni in centri di aggregazione, togliendoli dalla strada, a Messina nel sostegno ricevuto dalle persone con disabilità gravi e dai loro familiari, a Bologna, Milano, Torino e Venezia nelle maggiori opportunità di aggregazione sociale e di accesso ad attività culturali.

5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare i punti di forza dell’Azione 3.3.1 del PON Città Metropolitane e, al tempo stesso, alcune zone d’ombra nella fase attuativa, su cui sembra opportuno riflettere nella prospettiva di adottare possibili correttivi nella programmazione (e successiva attuazione) del PN Metro Plus 2021-27 in fase di avvio.

Le sfide poste dalla realizzazione di questa azione del Programma hanno portato innanzitutto ad **apprendimenti importanti per le Città metropolitane**, accrescendone la capacità di gestire progettazioni spesso integrate e complesse e, al tempo stesso, di sviluppare progetti più mirati e rispondenti agli specifici bisogni dei singoli territori. Significativo è stato, nel complesso, anche il contributo di questa azione del Programma nel favorire la nascita di pratiche innovative – in senso assoluto o relativo (ovvero rispetto alle prassi consolidate nei singoli contesti territoriali) – e nel favorire il rafforzamento delle relazioni fra la PA e il Terzo Settore, favorendo la nascita e/o il consolidamento di reti sui territori, di cui dovrà essere valutata la sostenibilità nel tempo (e, nella maggior parte dei casi, anche i reali impatti delle iniziative finanziate sui territori) trascorso un tempo congruo dalla conclusione dei progetti.

Fra le maggiori criticità riscontrate nell’attuazione dell’Azione 3.3.1 figurano la generale difficoltà a conciliare gli elementi innovativi connaturati a questo tipo di interventi e a logiche nuove con i vincoli rendicontativi e le rigidità del FSE, un modesto livello di capacità amministrativa del privato sociale (pure a fronte di importanti apprendimenti da parte dei partecipanti/beneficiari sul versante organizzativo e gestionale) e, talvolta, difficoltà nel reperire spazi fisici di aggregazione per la realizzazione delle attività previste sull’Azione 3.3.1 (in parte connaturate alle caratteristiche delle singole Città, in parte dovute al limitato raccordo con l’Asse 4).

A partire da queste riflessioni, sembra possibile fornire alcuni **suggerimenti e indicazioni operative per la programmazione 2021-2027**.

Le esperienze maturate hanno messo in luce il *valore aggiunto di una **progettazione partecipata e condivisa*** fra tutti gli attori coinvolti nell’attuazione e, laddove possibile, anche con i destinatari finali degli interventi, e *della **co-progettazione*** in senso stretto⁵⁵ (oltre che, più in generale, di un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori del sociale), poiché queste favoriscono la nascita di idee e stimoli propri del territorio. Per tali ragioni, sarà opportuno **incentivare anche per la prossima**

⁵⁵ Ai sensi delle Linee Guida attuative sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore approvato con il D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/03/2021.

programmazione 2021-2027 questa modalità attuativa, anche in quei contesti dove è stata poco presente nell'attuale programmazione

Fondamentale anche per la futura programmazione, ancor più nella prospettiva di avvicinarsi maggiormente ad una progettazione più partecipata, sarà **supportare efficacemente i soggetti attuatori**, enti del Terzo settore che spesso non hanno le capacità per seguire e svolgere le attività legate alla rendicontazione, per i quali è quindi necessario prevedere **attività di accompagnamento e assistenza tecnica** a supporto dei beneficiari per tutta la durata dei progetti: alcuni contesti in cui questo è avvenuto già nell'attuale programmazione (in particolare Milano, Torino e Venezia) ne hanno, infatti, evidenziato effetti positivi.

Trattandosi di soggetti spesso finanziariamente deboli (soprattutto, ad esempio, nei casi degli ETS costituitisi nell'ambito dei progetti), per la programmazione 21-27 sembra anche necessario assicurare tempi di rimborso che siano conciliabili con le difficoltà di accesso al credito di soggetti deboli e pensare a meccanismi di garanzia che possano permettere ai beneficiari di utilizzare i finanziamenti senza dover cercare fidejussioni in maniera costosa sul mercato privato. In alcuni casi, l'esperienza della programmazione 2014-20 ha infatti evidenziato come il meccanismo del rimborso sia risultato eccessivamente oneroso per molte realtà del Terzo Settore che, di norma non hanno una capacità amministrativa e finanziaria alta e sono poco avvezze a realizzare procedure di rendicontazione delle spese.

Sul piano gestionale e procedurale, le attività realizzate sul PON Metro 2014-2020 hanno inoltre insegnato che è necessario **semplificare**, entro i limiti imposti dai Regolamenti comunitari, le **procedure per i soggetti beneficiari** e, al tempo stesso, mantenere un continuo presidio sull'attuazione dei progetti, la rendicontazione e il monitoraggio.

In molti contesti risultano auspicabili **anche azioni di capacity building rivolte alle Amministrazioni comunali**, funzionali ad accrescere ulteriormente la capacità della PA di attivare in tempi più rapidi nuove iniziative orientate all'innovazione sociale.

Alla luce delle maggiori difficoltà incontrate in territori dove erano meno radicate relazioni preesistenti e dove non c'è stata una progettazione condivisa sin dall'inizio, sembra poi **importante mettere a sistema le reti che si sono create a livello locale** e sviluppare ulteriormente il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti del territorio, sia istituzionali, sia della cittadinanza, del Terzo Settore e dei maggiori *stakeholder*.

È importante, inoltre, **potenziare ulteriormente la capacità di dialogo interna alla PA tra i vari settori coinvolti e i diversi livelli di governance**. Per una realizzazione efficace degli interventi è

necessaria, infatti, una ampia integrazione interna degli uffici, che devono dialogare fra loro in maniera osmotica, sia a livello orizzontale (fra i diversi comparti dell'Amministrazione comunale) che rispetto all'asse centro-periferia (quartieri), accrescendo così la capacità di lavorare in uno scambio continuo e in ascolto rispetto al fabbisogno dei servizi sui territori.

A fronte di un forte appesantimento procedurale e amministrativo generato nel corso dell'attuale programmazione dalle numerose piccole progettualità nate con l'obiettivo di intervenire con capillarità per stimolare la capacità progettuale sul territorio, a cui non sempre è corrisposto - in termini di investimento di risorse ed energie - un impatto altrettanto considerevole, si suggerisce inoltre di **indirizzarsi verso una maggiore concentrazione delle risorse** su un numero più ridotto di progetti. Una maggiore concentrazione degli interventi potrebbe, infatti, potenziarne l'impatto e, parallelamente, diminuire l'aggravio sia sull'Amministrazione che sugli enti beneficiari dei contributi.

Sarebbe auspicabile la progettazione, sin dalle fasi di avvio della programmazione, di **sistemi di valutazione strutturati** degli impatti delle iniziative finanziate, che in questa programmazione si sono rivelati molto episodici, tanto che la valutazione, al di là degli indicatori di risultato calcolati a livello di Programma, finisce spesso con l'essere basata esclusivamente sulla percezione dei soggetti beneficiari e attuatori. Questo aspetto, unitamente al fatto che spesso sono stati finanziati progetti di piccole dimensioni, che migliorano la qualità della vita e delle relazioni nelle comunità ma probabilmente incidono in maniera più modesta sulla riduzione del degrado e della marginalità perché intervengono con risorse limitate e su territori molto piccoli, rischia altrimenti di far perdurare le difficoltà incontrate nell'attuale programmazione nel quantificare l'impatto dei progetti sui territori, oltre che sui destinatari finali.

L'esperienza maturata nell'attuazione dell'Azione 3.3.1 nella programmazione 2014-2020 ha anche evidenziato **l'importanza dei luoghi fisici** e degli spazi comunitari, specialmente nelle aree maggiormente fragili, capaci di favorire la creazione di legami fra le persone, facilitare l'incontro di saperi ed esperienze, creare coesione e, in ultimo, creare consenso intorno alle iniziative realizzate incoraggiando una partecipazione diffusa. A fronte di ciò, sembra dunque opportuno lavorare nella prossima programmazione del PN Metro Plus per sostenere la disponibilità di spazi, anche grazie ad un migliore raccordo con gli interventi di infrastrutturazione sociale finanziati a valere sulle risorse del FESR.

Da ultimo, sarebbe senz'altro utile, alla luce di quanto sperimentato e, in generale, della progressiva crescita dopo la pandemia di Covid-19 di quella che potrebbe essere definita una "fascia grigia" nelle Città metropolitane (e non solo), fare un ragionamento di portata più ampia sull'evoluzione del



UNIONE EUROPEA
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

concetto di **esclusione sociale** e sui gruppi di **destinatari** da coinvolgere negli interventi, superando gli schemi tradizionali agio/disagio e considerando diverse e nuove forme di vulnerabilità di tipo non tradizionale e le “nuove povertà urbane”, definendo dunque in maniera più puntuale il proprio perimetro di azione.



UNIONE EUROPEA
Fondi Strutturali e di Investimento Europei

ALLEGATO 1 – L'implementazione dell'Azione 3.3.1 sul territorio - Schede Città Metropolitane

ALLEGATO 2 – Traccia di intervista agli Organismi Intermedi

ALLEGATO 3 – La *network analysis*

