

LA CREAZIONE DI UN TOOL DECISION ORIENTED PER LA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI COMPLESSI URBANI.

Giovanni VIRGILIO<sup>1</sup>, Simone RIGHI

**SOMMARIO**

Il lavoro presentato si pone l'obiettivo di creare un metodo standardizzato e riproducibile per la valutazione delle politiche pubbliche territoriali, con particolare riferimento ai Programmi di Riqualificazione Urbana (Lr. 19/1998). Nel corso del lavoro, la componente *summative* del metodo ideato, è stata rielaborata portando alla creazione di un vero e proprio sistema informativo. Un tool decision oriented, in grado di essere sia uno strumento di rendicontazione delle attuazioni, sia un supporto alle decisioni in materia di selezione ex ante di programmi complessi.

Per costruire il database sono stati valutati ex post sette P.R.U. selezionati assieme al Settore Riqualificazione Urbana della Regione Emilia - Romagna. Il P.R.U. "Aree centrali" di Collecchio (PR), le schede A,B,D,E,G del Mastesplan dei P.R.U. di San Lazzaro di Savena (BO), e il P.R.U. "San Biagio" di Casalecchio di Reno (BO).

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale, Viale Risorgimento 2, 40136, Bologna, e-mail: giovanni.virgilio@unibo.it

## 1 Introduzione

Lo studio che si presenta illustra le modalità di progettazione e realizzazione di un *tool decision oriented*, pensato per fornire uno strumento di valutazione all'amministrazione regionale dell'Emilia Romagna, in grado di costruire una base decisionale sia in fase di selezione ex ante dei progetti e/o programmi presentati dagli enti locali (al fine di valutarne l'eligibilità e quindi l'eventuale ammissibilità ai finanziamenti regionali), sia in fase della loro attuazione al fine di permettere la formulazione di giudizi sul livello di coerenza e conformità con quanto previsto in sede di approvazione degli stessi.

L'obiettivo principale che ci si è prefissi è stato quello di definire un metodo standardizzato, riproducibile ed intuitivo, ma allo stesso tempo flessibile e ulteriormente implementabile, capace di fornire al decisore pubblico un supporto nel processo di formazione delle decisioni e per la valutazione delle politiche pubbliche territoriali.

Pertanto, sulla base di quanto appena illustrato è possibile affermare che da un punto di vista teorico lo sviluppo delle argomentazioni e le metodologie adottate sono ascrivibili al campo disciplinare della valutazione delle politiche, che come è noto costituisce una branca della più generale disciplina dell'analisi delle politiche pubbliche. Lo scopo che ci si prefigge con tali studi è quello analizzare retrospettivamente processi e risultati, ampliando la capacità cognitiva dei policy maker e delle istituzioni, al fine di migliorarne i processi di formazione delle decisioni. In quest'ottica, il metodo adottato cerca di integrare due logiche essenziali dei processi di valutazione strategica (come sarà più dettagliatamente approfondito in seguito), quella di tipo *formative*, per cui si approfondisce la conoscenza delle dinamiche che hanno caratterizzato l'attuazione del programma, secondo cinque prospettive: politica, progettuale, economica, procedurale e sociale. L'altra, quella *summative*, finalizzata alla "rendicontazione" (non solo economico finanziaria, ma soprattutto di carattere sociale) dello sviluppo del programma, attraverso la compilazione una check-list di domande a risposta dicotomica, articolata in sezioni che si richiamano agli aspetti precedentemente indicati, al fine di offrire un quadro delineato delle caratteristiche quantitative e qualitative delle realizzazioni. Quest'ultimo aspetto è stato oggetto di particolare attenzione poiché si è ritenuto di dover introdurre come criterio valutativo cardine, nell'impiego di risorse pubbliche, quello della qualità urbana degli interventi proposti al fine di stilare le graduatorie dell'ammissibilità dei programmi ai finanziamenti. Da qui la costruzione di un percorso guidato nella compilazione delle schede di programma da cui si evincano chiaramente le dotazioni pubbliche, la realizzazione di nuovi servizi e l'attenzione posta alla sostenibilità degli interventi, soprattutto per quanto concerne l'efficienza energetica degli edifici e la gestione dei rifiuti. Questi attributi sono valutati attraverso un sistema di attribuzione di punteggio ponderato che tiene in debita considerazione la rilevanza del programma e il consumo di suolo previsto dalle

trasformazione, al fine di premiare gli interventi che presentano migliori caratteristiche qualitative.

## **2 Il contesto normativo e la selezione dei casi di studio**

Al fine di ottemperare a questo mandato di carattere generale si sono scelti come banco di prova i Programmi di Riqualificazione Urbana della Regione Emilia Romagna e, più nello specifico, al fine di creare il database di riferimento sono stati selezionati (in accordo con il Settore Riqualificazione Urbana della Regione) sette P.R.U. ex L.R 19/1998, che si presentassero con caratteristiche tali da fornire un panorama molto variegato e allo stesso tempo significativo di interventi. Per meglio comprendere il contesto normativo in cui si sono sviluppate queste esperienze è necessario chiarire che la Legge Regionale 19/1998 è lo strumento che disciplina la riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. La Regione, con questa norma, "ha inteso promuovere l'iniziativa delle amministrazioni locali orientandola verso la messa a punto di politiche attive nel campo della riqualificazione urbana, capaci di cogliere le istanze prioritarie delle comunità locali da un lato, e, dall'altro di recepire le linee strategiche di sviluppo definite a livello regionale" (Virgilio, 2003). Tale legge costituisce a livello nazionale una delle rare esperienze regolamentative che ha cercato con esiti soddisfacenti la strada della regionalizzazione dei processi di pianificazione complessa e integrata promossi, fin dalla prima metà degli anni '90, sia a livello statale che a livello comunitario (Franz et al., 2010). Sono trascorsi 13 anni dall'emanazione della legge ed è quindi, possibile stilare un bilancio di quanto realizzato e delle diverse criticità che nel corso degli anni si sono riscontrate nel dare attuazione alla politica.

Lo studio effettuato nasce proprio a seguito della segnalazione da parte dei diversi attori sociali coinvolti, di una serie di evidenti problematicità e limiti, che andrebbero superate prima di dare corso alla seconda generazione di interventi. Tra questi risultano evidenti le difficoltà riscontrate nella gestione delle comunicazioni tra gli uffici regionali e quelli comunali. Questo vale in modo particolare sia per quanto concerne il monitoraggio dell'attuazione (ed in tal senso si evidenzia il sostanziale fallimento del sistema di rendicontazione semestrale), sia per ciò che riguarda l'assenza di un momento valutativo ex post, che rendiconti non solo come sono state impiegate le risorse pubbliche, ma soprattutto quali siano stati i reali effetti ed impatti della politica, in termini di innovazione dei processi di riqualificazione. Da qui la necessità di produrre uno strumento valutativo di supporto all'amministrazione regionale in grado di produrre quella base informativa necessaria sia in fase di monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi complessi, ma anche nella selezione dei programmi candidati al finanziamento pubblico. Questo è stato possibile in seguito alla gestione sistematica dei dati ottenuti dalla valutazione ex post di sette PRU utilizzati come campione di esperienze consolidate nel territorio, che come si è avuto già

modo di anticipare sono stati selezionati sulla base della completezza delle informazioni, e sulla varietà e la rappresentatività degli obiettivi dei programmi di riqualificazione (al fine di garantire una buona copertura delle diverse fattispecie che si possono potenzialmente presentare in sede di selezione dei programmi). Tale scelta effettuata in collaborazione con il settore riqualificazione urbana della Regione dovrebbe permettere di testare ad ampio raggio, il metodo individuato per la valutazione, facendo sì che quest'ultima diventi un momento di verifica della rispondenza tra le effettive realizzazioni e le premesse progettuali sulla base delle quali si è reso possibile l'accesso al contributo regionale.

I programmi di riqualificazione urbana presi in esame sono, pertanto i seguenti:

1. "Aree centrali" di Collecchio (PR)
2. "San Biagio" di Casalecchio di Reno (BO)
3. "Scheda A - area ex Daunia" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)
4. "Scheda B - azz.73" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)
5. "Scheda D - Mosconi" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)
6. "Scheda E - Provincia di Bologna" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)
7. "Scheda G - area Gramegna" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)

dei quali si va brevemente a descrivere gli obiettivi e i tratti determinanti

#### *1. "Aree centrali" di Collecchio (PR)*

Con il P.R.U. il Comune di Collecchio si pone l'obiettivo di delocalizzare il Prosciuttificio Alcar-UNO dal centro del paese verso un'area APEA del territorio comunale, per effettuare una importante riqualificazione dell'area precedentemente occupata dall'attività. L'area, prospiciente al Municipio di Collecchio, viene completamente ridisegnata, ponendo grande attenzione a viale della Libertà, che diventa un asse strategico del Capoluogo, perché diventa sede di funzioni e attività importanti al livello comunale. Con il programma di riqualificazione l'amministrazione si pone anche l'obiettivo di ripensare la piazza della Repubblica, precedentemente utilizzata come parcheggio pubblico, in seguito realizzato in forma interrata, come opera compensativa in favore del Comune, a fronte delle cubature residenziali concesse agli attuatori privati del comparto.

#### *2. "San Biagio" di Casalecchio di Reno (BO)*

Il Programma sviluppato nella frazione di San Biagio, ha l'obiettivo di realizzare un cospicuo patrimonio di edilizia residenziale sociale e allo stesso tempo di ristrutturare completamente il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (le cosiddette "Case Andreatta") presente nella zona, oltre che fornire una importante quota di verde pubblico a disposizione dei residenti.

La realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione è stata resa possibile grazie ad una efficace gestione del programma da parte degli uffici comunali, che hanno realizzato un bando per selezionare la proposta migliore, di un unico soggetto privato, che ha presentato un progetto con il miglior rapporto tra la quota di ERS e quella di edilizia privata da destinare al libero mercato. Vincolante, per il vincitore della selezione è stata la ristrutturazione del

patrimonio ERP comunale e la realizzazione del parco pubblico. Da sottolineare l'innovativo uso delle pratiche perequative (anticipando la LR. 20/2000) che ha reso possibile l'attuazione del programma

I seguenti casi di studio sono legati tra di loro poiché l'Amministrazione comunale di San Lazzaro ha realizzato un masterplan di tutti i programmi di riqualificazione (PRUI), visti come casi singoli all'interno di una strategia comune. Gli obiettivi espliciti nel masterplan sono quelli di convertire l'area artigianale situata tra la via Emilia e l'Autostrada/Tangenziale, in una zona a vocazione residenziale, delocalizzando, dove possibile le attività esistenti oltre le infrastrutture viarie.

### *3. "Scheda A - area ex Daunia" di San Lazzaro di Savena (PRUI) (BO)*

La prima scheda del PRUI di San Lazzaro prevede la realizzazione di un complesso residenziale da destinare principalmente ad ERS in un'area precedentemente occupata da un deposito di oli. All'interno del programma, chiaramente, il punto nevralgico era costituito dalla bonifica dell'area. Lo stesso programma prevedeva la realizzazione del parco pubblico sulla sponda est del Savena, che lambisce il lotto. Per ovviare ai problemi avuti nella gestione dell'attuazione, è stato organizzato un processo di progettazione partecipata per la realizzazione proprio dell'area verde, una volta avute rassicurazioni per quanto concerne la bonifica dell'area in oggetto.

### *4. "Scheda B - azz.73" di San Lazzaro di Savena (PRUI) (BO)*

L'azzonamento 73 del Comune di S. Lazzaro, prevede la realizzazione di un comparto intermente residenziale, in linea con le prerogative del Masterplan dei P.R.U., che mira a dare una connotazione prettamente residenziale alla parte nord del Capoluogo, andando a colmare il "vuoto agricolo" presente tra la via Emilia e l'autostrada A14. Una buona parte del comparto è destinata ad ERS e non è tutt'ora completo in quanto non è ancora stato realizzato l'edificio di ERP finanziato dalla Regione Emilia-Romagna.

### *5. "Scheda D - Mosconi" di San Lazzaro di Savena (PRUI) (BO)*

In questo Programma, si persegue l'obiettivo del Comune di San Lazzaro di migliorare l'accessibilità da nord al Capoluogo, a tale scopo a fronte della concessione all'ampliamento dell'attività alberghiera il proprietario dell'area si impegna a cedere il suolo necessario per la realizzazione del nuovo svincolo della tangenziale che rende più agevole il raggiungimento del centro di San Lazzaro, provenendo da Bologna.

### *6. "Scheda E - Provincia di Bologna " di San Lazzaro di Savena (PRUI) (BO)*

Questa porzione di terreno, situata in prossimità della via Emilia, quindi nel cuore del territorio comunale è sede dell'unico Programma di Riqualificazione che ospiterà un mix funzionale di servizi integrati alle residenze. Trattandosi di una porzione di città che si sviluppa in adiacenza al nucleo storico, in esso saranno collocati diversi edifici comunali tra cui il centro culturale e i nuovi uffici della polizia municipale. All'interno della scheda, il

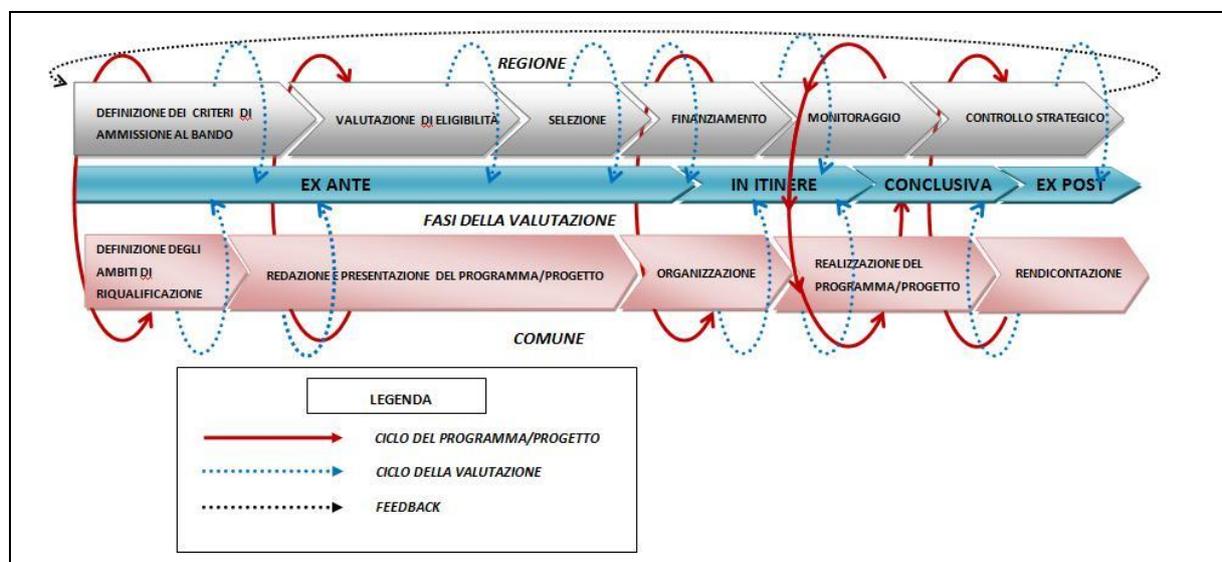
Comune di San Lazzaro ha realizzato a spese proprie una quota di edilizia residenziale pubblica, la sola conclusa all'interno del PRU1

7. "Scheda G" - area Gramegna" di San Lazzaro di Savena (PRU1) (BO)

Con questo programma, l'amministrazione, perseguendo le finalità del masterplan dei PRU, consente all'impresa Gramegna di trasferire l'attività a nord della via Emilia, realizzando nei lotti su via Caselle precedentemente occupati, due edifici residenziali. E' stato ritenuto di consentire questo intervento, in quanto coerente con le previsioni di riconversione residenziale dell'area in oggetto.

Per quanto attiene in generale tutti i programmi di riqualificazione, così come sono concepiti dalla L.R. 19/1998, le principali difficoltà nascono dalla struttura particolare che assume il ciclo di programma e dalla necessità di integrare con lo stesso il processo di valutazione in tutte le fasi del processo decisionale ed attuativo (si veda Figura 1).

Figura 1 – Ciclo del programma e processo valutativo



Il sistema realizzato è progettato per cogliere a pieno la natura ciclica della valutazione, ma allo stesso tempo deve consentire di individuare i singoli aspetti di una politica territoriale, che sono direttamente richiamabili e confrontabili con le migliori pratiche.

Per rendere questo possibile è necessario ricostruire in modo più completo e fedele possibile l'intero sviluppo della politica regionale. A tale scopo l'attività di raccolta delle informazioni, si è, pertanto, sviluppata attraverso diverse direzioni al fine di potere valutare tutti gli aspetti maggiormente significativi relativamente alle eventuali criticità emerse durante lo sviluppo processuale. In primo luogo si è partiti da un'analisi documentale che si è focalizzata principalmente su tre fonti: i documenti ufficiali, documenti secondari (verbali di riunioni, articoli sulla stampa locale, etc), i dati informativi "di parte" (consistenti principalmente nelle statistiche prodotte dalla Regione ai fini della verifica di mandato). Chiaramente le problematiche relative agli effetti distortivi derivanti esclusivamente dalle analisi

documentali sono ben note, così come è noto che “[...] ogni informazione è una *costruzione* sociale, fortemente convenzionale. Nei documenti testuali tale costruzione è caratterizzata dal tradimento, inevitabile, del senso originario che gli stessi attori implicati intendevano attribuire. Il tradimento nasce dall’inevitabilità del circolo ermeneutico, ovvero dalla necessità di interpretare successive interpretazioni, che nei documenti ufficiali è gravata dai vincoli normativi, burocratici e consuetudinari, oltre che dai limiti dell’espressività verbale scritta”(Bezzi, 2001, pag.278). Si è cercato di attenuare questo tipo di problemi attraverso una serie di interviste che hanno coinvolti rispettivamente sia gli attori sociali rilevanti (i cosiddetti *stakeholder di fascia alta* costituiti da decisori pubblici e operatori con ruolo direttivo, che giocano un ruolo “di peso” nel ciclo della programmazione e, conseguentemente, sono direttamente coinvolti dagli esiti della valutazione), sia gli attori sociali indifferenziati ( o *stakeholder di fascia bassa*, ovvero i tecnici e responsabili dei programmi dei comuni beneficiari dei finanziamenti). Le informazioni ricavate da queste interviste hanno permesso di colmare le lacune informative derivanti dalla sola analisi documentale ed inoltre hanno contribuito non poco a ricostruire la storia “vera” dei programmi. Anche in questo caso vale, ovviamente, l’avvertenza fatta in precedenza della non neutralità delle informazioni, tuttavia è stato possibile riscontrare una generale convergenza da parte degli intervistati su alcune tipologie di problematiche, che sono divenute centrali nel successivo sviluppo del sistema informativo prodotto. Si è pertanto pensato di progettare uno strumento che oltre a presentare il vantaggio di semplificare il trasferimento diretto delle informazioni tra gli uffici regionali e gli uffici tecnici dei Comuni coinvolti (mediante un Database Management System, basato su una architettura di WEB) sia in grado di creare capitale conoscitivo a disposizione sia dei tecnici del settore riqualificazione per l’attuazione e la gestione dei programmi sia dei decisori pubblici quale supporto per le future scelte da effettuarsi in sede di definizione delle politiche. Prima di procedere alla descrizione del funzionamento diviene però necessario approfondire la logica valutativa che sottende all’intero sistema informativo.

### **3 L’approccio valutativo**

Come è ben noto esistono diversi approcci teorici alla valutazione, il discorso del metodo diviene centrale, dal momento che le analisi che normalmente si conducono, nell’ambito di una ricerca valutativa, sono mirate a fornire risposte a cinque tipi fondamentali di fabbisogni informativi della pubblica amministrazione (Martini e Cais, 2000) e più precisamente quelli di: *compliance* (raccogliere informazioni per far rispettare le regole), *management control* (raccogliere informazioni per tenere sotto controllo l’organizzazione), *accountability* (raccogliere informazioni per rendere conto dei risultati ottenuti), *learning* (raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano), *policy and program design* (raccogliere informazioni per orientare la scelta tra alternative di policy). Tuttavia esiste una

classificazione ormai generalmente accettata, introdotta da Michael Scriven nel 1967, che è, in grado di includere tutte le precedenti specificazioni, tale classificazione prevede la distinzione tra valutazione *summative* e *formative*.

La *valutazione formativa* è la valutazione di che viene effettuata su un programma durante la sua fase di attuazione, allo scopo di migliorarne la performance mediante parziali adattamenti e di verificare rispondenza, coerenza e conformità delle diverse attività che si stanno svolgendo, con quelle previste in fase di definizione del programma. Questo tipo di valutazione ha la finalità di produrre conoscenze che arricchiscono il processo in vista di future attuazioni. L'impiego di una valutazione formativa permette di fornire conoscenze tecniche, complete e soprattutto riproducibili in contesti analoghi con i quali ci si dovrà confrontare in futuro. Da questo punto di vista i beneficiari sono molteplici, sia tra i tecnici che curano e cureranno l'attuazione di un procedimento, sia tra i decisori politici che si troveranno a fronteggiare scelte di crescente complessità, a supporto delle quali potranno risultare molto utili gli studi e i giudizi che le valutazioni precedenti hanno prodotto.

La *valutazione sommativa* è, invece, la valutazione della totalità del programma e degli effetti ottenuti, questa, risponde, dunque, alla richiesta di *accountability*, cioè alla necessità politica di rendere conto ai cittadini quanto sia stato realizzato portando a compimento una decisione.

In quest'ottica la valutazione ha il compito di esplicitare nella forma più chiara e comprensibile possibile, senza soffermarsi su dettagli dell'attuazione o su elementi che non sono di interesse diretto da parte dei "non addetti ai lavori". A questi propositi deve fare fronte un tipo di valutazione definita *formative*. Le differenze che sono state evidenziate, si ripercuotono anche nei mezzi che il tecnico impiega nell'elaborazione e oltre che nelle modalità di comunicazione dei risultati della valutazione.

Per entrambe le fasi si è provveduto a tematizzare le analisi ed i giudizi secondo 5 aspetti: politico, progettuale/qualitativo, economico-finanziario, procedurale e accettabilità sociale. Vediamo brevemente i contenuti e le finalità che ci si è posti per ogni singolo tema:

- *Aspetto politico*: per cui interessa esplicitare quegli elementi strettamente legati alla decisione degli organi di indirizzo politico, che devono definire le strategie di intervento del P.R.U. Per questo si indaga, ad esempio, sull'uso di nuovo suolo, che non dovrebbe rientrare nelle finalità della riqualificazione e se la progettazione si colloca all'interno di linee guida già definite ed esplicitate da indirizzi politici più o meno esplicitati attraverso documenti e piani approvati;

- *Aspetto progettuale/qualitativo*: in questo caso l'analisi si focalizza sulle scelte che caratterizzano il programma di riqualificazione da un punto di vista della qualità delle realizzazioni. Viste le finalità del lavoro, non è eludibile una chiara analisi di questo tema, che è stato affrontato ponendo particolare attenzione alle dotazioni pubbliche;

- *Aspetto economico-finanziario*: da programmi finanziati da risorse pubbliche, ci si aspetta che siano in grado di avviare un processo virtuoso di attrazione degli investimenti privati,

capace di autosostenersi economicamente nel tempo. Ed è questo uno dei parametri utilizzati per valutare la qualità economica dell'intervento, la capacità mettere in moto nuove realizzazioni, di attivare flussi di persone interessate alle dotazioni create (attrezzature mediche, centri sportivi, attrezzature culturali, spazi espositivi, ecc.);

- *Aspetto procedurale*: introdotto perché l'attuazione è diventata una fase cruciale per il completamento di un programma, per questo non può mancare, in un momento riepilogativo, uno spazio per questa fase. L'attuazione è il banco di prova anche delle modalità scelte dagli uffici comunali per portare avanti le realizzazioni previste dal programma finanziato. D'altra parte è stato giustamente osservato che una politica pubblica può essere definita di successo per il solo fatto di aver trovato concreta attuazione e questo avviene se si ha la capacità di farla passare dal semplice stato di dettato normativo a quello di tangibile pratica amministrativa (Martini e Sisti, 2009);

- *Aspetto dell'accettabilità sociale*: con riferimento a questo aspetto, si cerca di riassumere in pochi elementi la "desiderabilità" dell'attuazione del programma da parte della popolazione. Si tratta di verificare quanto il P.R.U. vede la cittadinanza come promotore e attore protagonista delle scelte dell'amministrazione, nell'ideazione e nella gestione dell'intervento. Questo è un tema importante che è stato introdotto anche alla luce della recente legge della Regione Emilia-Romagna proprio sul tema della partecipazione.

Gli aspetti indicati sono stati esplorati in maniera ampia e con lo scopo di comprendere in modo chiaro le motivazioni che hanno portato alla formazione dei singoli interventi, oltre che le dinamiche che hanno caratterizzato lo svolgimento dei programmi. Questa fase ha fornito analisi esaustive, ma espresse in una forma discorsiva, quindi molto soggetta ad interpretazioni e scarsamente vocata al confronto dei singoli casi. Per ovviare a questa situazione e rendere direttamente impiegabili le conoscenze acquisite da un'indagine come quella impostata, è stata elaborata una valutazione summative, consistente in un sistema di check-list, articolate secondo i cinque temi esposti precedentemente. Le check list sono state pensate per ridurre al minimo la discrezionalità della risposta, comunque dicotomica, e si presta ad un uso coerente con le necessità della Regione perché permette "una sintesi facilmente comprensibile di valori cardinali e ordinali" (Bezzi, 2010) utilizzati per confrontare piani e programmi.

Le domande che compongono la check list sono quindi uno strumento utilizzabile sotto il profilo dell'accountability, "per il dovere che il responsabile di un'organizzazione ha di "rendere conto" a interlocutori esterni" (Palumbo, 2001) cioè come mezzo per rendicontare gli esiti della politica intrapresa, sia a fini statistici, che per consentire di poter qualificare le realizzazioni finanziate e paragonare, attraverso un sistema ad hoc, esperienze anche molto diverse. Tutto questo consente di trarre un bilancio degli interventi e di individuare su che situazioni intervenire in vista di futuri trasferimenti per supportare processi complessi come quelli della riqualificazione urbana. Attraverso le check list è possibile ottenere una discreta

base di informazioni che presentano natura omogenea e si prestano anche ad eventuali processi di standardizzazione, si è reso pertanto necessario sviluppare un "contenitore" che ne permettesse un'archiviazione funzionale. La soluzione individuata è stata quella di realizzare un vero e proprio sistema informativo, attraverso il quale, sfruttare le informazioni acquisite. Verificate le potenzialità di questo sistema, appare evidente il suo possibile impiego, da parte degli uffici competenti della Regione per monitorare attuazione e completamento dei programmi finanziati. Tale strumento consentirebbe, ad un organo come la Regione, di avere una panoramica oggettiva e completa di ogni P.R.U., contestualizzata con il resto delle realizzazioni.

Inoltre risolverebbe uno dei problemi storici dell'analisi delle politiche pubbliche, cioè la assoluta mancanza di omogeneità nell'esprimere valori e quantità da parte dei comuni e dei tecnici coinvolti nella redazione del piano/programma, che permetterebbe di esprimere giudizi basandosi su un sistema di dati omogenei, quindi immediatamente confrontabili.

#### **4 Il sistema informativo DataPRU**

Dal punto di vista operativo, è stato realizzato un database di DBMS in grado di prevedere l'inserimento dei dati attraverso l'uso della rete Web. Il vantaggio enorme di avere un archivio di questo tipo è che attraverso il linguaggio sql è possibile interagirvi, ricercando risposte a domande specifiche, o attraverso parole chiave (*tags*).

Di seguito viene illustrato, mediante l'uso di screen shots, il principio di funzionamento del sistema in pochi semplici punti. L'iter che si immagina per l'implementazione del sistema, prevede di proporre esclusivamente la somministrazione del questionario di 81 quesiti al referente tecnico dell'amministrazione comunale nella fase di rendicontazione finale (questa fase è stata simulata per i P.R.U. selezionati ai fini dello studio).

Il dirigente comunale responsabile del procedimento, dovrà quindi fornire in una prima interfaccia (fig.2) i dati "anagrafici" del programma finanziato e nella seconda (fig.3) le risposte alle check-list, a risposta dicotomica, ma con la possibilità di una breve argomentazione. A tale fine sono stati inseriti due differenti spazi, uno per note generiche e l'altro dove indicare il riferimento all'elaborato tecnico che contiene l'argomentazione della risposta. Automaticamente, questi singoli contributi vanno a popolare il database denominato *DataPRU*, che da ora in poi potrà essere utilizzato per consultazioni e indagini da parte dei tecnici del settore riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna (fig.4 e 5).

La scelta di fare confluire singoli file in un archivio unico (regionale), consente poi l'aggiornamento costante dei dati provenienti dai riferimenti periferici (comuni) senza alcun problema nella gestione dell'archivio centrale che si adegua automaticamente.

Inoltre, la flessibilità dello strumento consente l'impiego dello stesso anche per opportune considerazioni che saranno effettuabili in fase ex ante.

Figura 2. Maschera per l'immissione dei dati comunali

**M\_Dati\_Collechio**  
Dati\_Collechio

Nome:	Coll_Aree Centrali	Partner pubblico:	Regione Emilia Romagna
Comune:	Collechio	Partner pubblico2:	Comune di Collechio
Provincia:	Parma	Partner pubblico3:	
Approvazione CC:	23/01/2001	Partner privato:	Prosciuttificio Alcar Uno (Levoni)
Contributo regionale:	€ 492.699,88	Partner privato2:	
Contributo economico comunale:	€ 1.107.795,00	Partner privato3:	
Contributo privati:	€ 22.582.723,00	Partner privato4:	
Obiettivo Generale:	Riqualificazione area centrale dell'ex prosciuttificio Alcar Uno	Partner privato5:	
St:	31262	Referente amministrazione:	
Sf:	18024		
Abitanti progetto:	300		
Abitanti comune:	13716		

Records: 1 di 1 | Nessun filtro | Cerca

Figura 3. Maschera per l'immissione delle risposte comunali

**M\_Risposte\_Collechio**  
Risposte\_Collechio

Nome:	Coll_Aree Centrali
ID_Dom:	5
Descrizione:	Viene utilizzato nuovo suolo per le realizzazioni private?
Risposta:	<input checked="" type="checkbox"/>
Note:	Delocalizzato in una Apea comunale "I Filagni" la sede del prosciuttificio Alcar Uno
Riferimenti tecnici:	

Figura 4. Interfaccia del database regionale

Cartella aperta a partire dall'elenco

Nome	ID_Dom	Descrizione	Risposta	Note
Coll_Aree Centrali	1	Il Programma va in attuazione di una pianificazione strategica?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	2	Le dotazioni pubbliche realizzate rientrano all'interno di un sistema di indirizzi politici?	<input checked="" type="checkbox"/>	già prevista la riqualificazione nel PRG
Coll_Aree Centrali	3	E' prevista all'interno del piano triennale delle opere pubbliche?	<input type="checkbox"/>	Riqualificazione dell'attuale piazza dell
Coll_Aree Centrali	4	E' prevista all'interno di delibere di giunta o consiliari precedenti alla sottoscrizione degli acco	<input checked="" type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	5	Viene utilizzato nuovo suolo per le realizzazioni private?	<input checked="" type="checkbox"/>	Delocalizzato in una Apea comunale "I
Coll_Aree Centrali	6	Viene utilizzato nuovo suolo per le realizzazioni pubbliche?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	7	I terreni che ospitano realizzazioni pubbliche sono già di proprietà pubblica?	<input checked="" type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	8	I terreni sono resi disponibili tramite esproprio?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	9	I terreni sono ottenuti tramite accordi negoziali?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	10	I terreni stati ottenuti tramite l'impiego di strumenti perequativi	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	11	I terreni sono ottenuti tramite accordo per standard aggiuntivi?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	12	I terreni che ospitano le realizzazioni private sono già di proprietà	<input checked="" type="checkbox"/>	L'area n pieno centro del prosciuttificio
Coll_Aree Centrali	13	I terreni sono resi disponibili tramite esproprio?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	14	I terreni sono ottenuti tramite accordi negoziali?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	15	I terreni stati ottenuti tramite l'impiego di strumenti perequativi	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	16	I terreni sono ottenuti tramite accordo per standard aggiuntivi?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	17	La riqualificazione in oggetto ha avviato nuovi interventi non previsti ma collegati al programi	<input checked="" type="checkbox"/>	l'intervento ha avviato altre edificazio
Coll_Aree Centrali	18	Sono stati effettuati nuovi interventi sull'area non previsti dal programma?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	19	(Su, pubblica) / (Su, privata) > 0.8	<input type="checkbox"/>	Le realizzazioni private sono di gran lur
Coll_Aree Centrali	20	Il rapporto tra (St per dotazioni pubbliche) / (St privata) > 1 ?Esprimere la percentuale.	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	21	L'intervento prevede nuove edificazioni?	<input checked="" type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	22	L'intervento prevede la ri-conversione dell'esistente	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	23	L'intervento prevede il completamento dell'edificato esistente	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	24	E' prevista la realizzazione di nuove residenze?	<input checked="" type="checkbox"/>	circa un centinaio di alloggio in posizio
Coll_Aree Centrali	25	Sono presenti più di 2 diversi tagli degli alloggi?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	26	E' prevista la realizzazione di Su destinazione commerciale? Esprimere la superficie	<input checked="" type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	27	E' prevista la realizzazione di Su destinazione produttiva?Esprimere la superficie	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	28	E' prevista la realizzazione di Su destinazione servizi?Esprimere la superficie	<input checked="" type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	29	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Pubblica legata ad un piano di zona (PEEP)?	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	30	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	<input checked="" type="checkbox"/>	Sono stati realizzati 10 alloggi da destin
Coll_Aree Centrali	31	L'ERS, se prevista è convenzionata (proprietà)	<input type="checkbox"/>	
Coll_Aree Centrali	32	L'ERS, se prevista è convenzionata (locazione)	<input checked="" type="checkbox"/>	

Elenco dei dati pervenuti alla Regione direttamente dai Comuni

Risposte ottenute dal Comune di Collecchio

Figura 5. Interfaccia del db regionale, interrogazione per domanda singola

Interrogazione domanda

Nome	Descrizione	Risposta	Note	Contributo regionale
Cas_San Biagio	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	La finalità principale è quella di ristrutturare le case Andreatta, inoltre è stata quella di connotare l'area per le dotazioni di ERS con circa 20000mq di Su	€ 2.590.000,00
Coll_Aree Centrali	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	Sono stati realizzati 10 alloggi da destinare ad ERS, con canone di locazione da concordare con l'amministrazione	€ 492.699,88
SL_A_azz.75_ex Daunia	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	Totalmente destinati alla locazione permanente gestita dalla Coop Dozza	€ 1.141.369,75
SL_B_azz.73	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	Sono stati realizzati 3300 mq di edilizia convenzionata e agevolata	€ 826.330,00
SL_D_azz.80	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	0		€ 0,00
SL_E_azz.76-77-78-79	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	Una quota minoritaria dell'edificato è destinata a ERS in locazione	€ 1.032.913,00
SL_G_azz.81-82	E' stata prevista una quota di Edilizia Residenziale Sociale?	-1	dei 2900 mq di Su residenziali , 290 sono destinati a ERS convenzionata	€ 0,00

Scelta l'interrogazione per domanda singola

Risultati sempre confrontabili con il contributo avuto dalla RER

Elenco delle query per interagire con il sistema

Mostrata a video risposta di ogni Comune alla domanda selezionata (SQL)

La costruzione di una griglia di domande prestabilite è sicuramente un sistema trasparente che può essere un utile supporto alle decisioni, proprio per la selezione preventiva dei piani candidati ad un contributo pubblico. Inoltre, la schematizzazione dei quesiti consente di passare da una conoscenza estemporanea dei singoli programmi, ad una conoscenza strutturata e approfondita che consente una delle attività principali su cui si basa ogni pratica valutativa: il confronto. Tale confronto, tramite l'ausilio di un software che gestisce le informazioni consente un utile e variegato impiego, perché è possibile andare ad interrogare il sistema elaborando tabelle che permettono all'utente di confrontare singoli aspetti di un Programma di riqualificazione, creando correlazioni con dati fissi. Ad esempio è possibile visualizzare solo gli interventi che hanno realizzato verde pubblico extra-standard e avere uno specchio riassuntivo di come ogni amministrazione ha trattato questa quota di verde, se attrezzato, se privilegiando i percorsi, ecc...

Tutto può anche essere ricondotto al contributo economico ottenuto dalla Regione in sede di approvazione del P.R.U. fatto assolutamente da non perdere di vista, nell'ottica di potere riutilizzare le conoscenze acquisite per le future scelte da mettere in atto. Considerando questo tipo di flessibilità di uso dello strumento ideato, il livello di approfondimento che si può ottenere è solo funzione del tipo di analisi che si vuole condurre.

Un ulteriore supporto che lo strumento digitale potrebbe fornire al settore che gestisce la Riqualificazione urbana si ha per quanto concerne l'attività di monitoraggio dei lavori. Vista la premessa generale, che vede proprio nel monitoraggio un elemento di debolezza della normativa attuale, uno strumento strutturato come questo potrebbe rivelarsi decisivo per la trasmissione di dati in tempo reale tra i Comuni che attuano i Programmi di Riqualificazione e la Regione, che deve elargire i contributi economici pattuiti in sede di Accordo di Programma per stati di avanzamento lavori concordati.

## **5 Sistema della Qualità**

Dovendo trovare una comune chiave di lettura, tra interventi che nascono con finalità anche molto differenti, ci si è orientati ad un sistema che riuscisse ad individuare la sintesi ultima delle finalità della LR 19/1998, cioè il ridare qualità al tessuto urbano di riferimento.

Da questo punto di vista ogni Amministrazione locale ha presentato la richiesta di sottoscrizione di P.R.U. per intervenire su una situazione specifica, che rimane unica e non riproducibile in un altro contesto. Prescindendo quindi dall'obiettivo specifico, per cui è stato richiesto il contributo regionale, ci si è interessati a verificare qual è il livello di *qualità* ottenuto dalle amministrazioni che hanno impiegato trasferimenti della Regione Emilia-Romagna.

Per selezionare le *qualità* attribuibili ai programmi, anche in vista dei livelli minimi da richiedere per le programmazioni future, i target sono stati fissati partendo da presupposti,

importanti oggi, ma che anche solo 13 anni fa non avevano una così grande considerazione. Questo serve anche per contestualizzare le realizzazioni in tempi odierni. Un esempio di quanto si sta descrivendo è il caso della certificazione energetica, o dello smaltimento dei rifiuti, non sicuramente all'ordine del giorno anche fino a poco tempo fa. Questi sono stati individuati caratterizzando le domande delle check list che hanno concluso la fase valutativa, e sommando tutti i contributi utili all'individuazione di un indice di qualità. Chiaramente, non si ha la pretesa di costruire un principio che definisca la qualità in termini assoluti, ma sono stati individuati criteri che connotino tale attribuzione in base alla costruzione di dotazioni per la città pubblica. In particolare, rientrano tra le voci che compongono il giudizio di qualità quegli accorgimenti che vanno nella direzione di creare buoni contesti per le relazioni interpersonali, per l'arricchimento degli spazi pubblici e per la sostenibilità ambientale e territoriale degli interventi attuati. Tecnicamente si va a costituire un "indice" che va da 0 a 49 in base alle risposte date alle check list sottoposte ai Comuni coinvolti.

Il punteggio (indice) che caratterizza la qualità della realizzazione, così come è stata definita, che risultava espresso in termini assoluti, è stato poi ponderato attraverso dei fattori orientati ad omogeneizzare i risultati qualitativi, per consentire un confronto più veritiero. Un primo termine di ponderazione è stato pensato per descrivere la *rilevanza* del programma. Un secondo prende in considerazione il *consumo di suolo*, cioè la Sf coinvolta nella riqualificazione, arrivando ad una formulazione di questo tipo:

$$iQ = \frac{iQ(\text{assoluto}) * Ril * (c)}{Sf}$$

dove:

iQ(assoluto) è il punteggio raggiunto con le modalità descritte in precedenza;

Ril è un parametro espresso da:

$$Ril = \frac{\text{Abitanti (insediabili con l'intervento)} * (c)}{\text{Abitanti (comune)}}$$

"c" è solo una costante (> 0) impiegata solo per ottenere un risultato più facilmente leggibile;

Sf è la superficie fondiaria interessata dall'intervento

Le figure 6 e 7 illustrano i risultati ottenuti per i diversi PRU assunti come casi di studio.

Figura 6. Indice qualità, riportato sui casi di studio analizzati

risultati dell'attribuzione dell'indice di Qualità

Nome	Comune	Indice
Cas_San Biagio	Casalecchio	25
Coll_Aree Centrali	Collecchio	15
SL_A_azz.75_ex Daunia	San Lazzaro	16
SL_B_azz.73	San Lazzaro	17
SL_D_azz.80	San Lazzaro	9
SL_E_azz.76-77-78-79	San Lazzaro	26
SL_G_azz.81-82	San Lazzaro	13

Elenco delle query per interagire con il sistema

Figura 7. Ponderazione dell'indice di qualità per ottenere una graduatoria degli interventi

riepilogo fattori di ponderazione caratteristici

indice di Qualità ponderato

Nome	Comune	indice	Sf	iRilevanza	ponderazione
Cas_San Biagio	Casalecchio	25	10000	35,1337622756519	87,8344056891297
Coll_Aree Centrali	Collecchio	15	18024	20,4141149023039	16,9891102715578
SL_E_azz.76-77-78-79	San Lazzaro	26	27080	15,0224361058724	14,4233138387254
SL_B_azz.73	San Lazzaro	17	24100	12,8763738050335	9,08291928155889
SL_A_azz.75_ex Daunia	San Lazzaro	16	11000	4,06451193340704	5,91201735768296
SL_G_azz.81-82	San Lazzaro	13	20799	4,42218898354686	2,76400099938022
SL_D_azz.80	San Lazzaro	9	4620	0,325160954672563	0,633430431180317

Elenco delle query per interagire con il sistema

## 6 Risultati ottenuti dalle espressioni di qualità dei programmi

In Tabella 1 sono riportati i risultati ottenuti a seguito del processo di ponderazione

*Tabella 1 – Valori degli indici ponderati*

Ponderazione indice qualità					
Nome	Comune	indice	Sf	iRilevanza	ponderazione
Cas_San Biagio	Casalecchio	25	10000	35,1337622756519	87,8344056891297
Coll_Aree Centrali	Collecchio	15	18024	20,4141149023039	16,9891102715578
SL_E_azz.76-77-78-79	San Lazzaro	26	27080	15,0224361058724	14,4233138387254
SL_B_azz.73	San Lazzaro	17	24100	12,8763738050335	9,08291928155889
SL_A_azz.75_ex Daunia	San Lazzaro	16	11000	4,06451193340704	5,91201735768296
SL_G_azz.81-82	San Lazzaro	13	20799	4,42218898354686	2,76400099938022
SL_D_azz.80	San Lazzaro	9	4620	0,325160954672563	0,633430431180317

Come riscontrabile nella tabella, i programmi che hanno raggiunto le prime posizioni sono quelle che hanno posto più attenzione alle dotazioni pubbliche e alla creazione di un sistema all'interno della città, curando mix funzionali e in generale attenzione allo spazio pubblico. In questo senso spicca il salto di posizione, rispetto ad una classifica fondata sull'indice non ponderato, del P.R.U. di Collecchio, uno dei pochi che si pone come obiettivo la ricostruzione di un centro, interessando quindi un numero rilevante di abitanti (rispetto al comune di Collecchio), e riconvertendo un'area già urbanizzata.

Nel sistema di ponderazione non è stato inserito alcun riferimento ai capitali privati attivati dal contributo pubblico a causa dell'estrema diversità tra i singoli PRU in questo ambito, la cosa avrebbe portato ad un'alterazione dei risultati troppo dipendente da questo fattore, che di per se non garantisce di soddisfare i requisiti di qualità presi in considerazione come principale strumento per la caratterizzazione ex post dei programmi. In questa voce, si va dai 2.590.000 € dati al P.R.U. di Casalecchio al contributo nullo concesso ai P.R.U. D e G di San Lazzaro, andare ad operare (anche numericamente) su elementi così diversi porterebbe o ad una estrema rilevanza del fattore o ad un quasi totale appiattimento della situazione, rendendolo molto poco influente. Anche per questo motivo è stato deciso di non inserire questo elemento. Altra situazione che dimostra l'importanza di creare un metodo per potere confrontare in maniera più coerente la "qualità" dei diversi programmi considerati, si ha nel fatto che il P.R.U. che ha raggiunto il punteggio maggiore non è poi stato il "migliore" dopo essere stato mediato. Questo perché l'elevato consumo di suolo messo in campo lo ha leggermente dequalificato rispetto ad altri programmi.

## 7 Sviluppi futuri

Definito un criterio di attribuzione di un punteggio di merito ad ogni qualsivoglia proposta di P.R.U. si espone in maniera schematica l'iter che potrebbe descrivere l'effettivo impiego del sistema in fase decisionale:

1. Contestualmente alla presentazione della documentazione, da parte dei Comuni, della proposta di P.R.U. si dovrebbe richiedere agli stessi la compilazione del *form* di quesiti individuati per caratterizzare il programma.

2. Presentate tutte le proposte lo strumento restituisce una graduatoria, con tutti i limiti del caso, ma che comunque è stata formulata secondo una metodologia standardizzata, che può essere un supporto concreto nella selezione dei programmi da finanziare. Chiaramente non è pensabile ridurre la scelta politica della Regione ad un indice di qualità risultato da un semplice algoritmo come quello creato, ma l'impiego di mezzi di questo tipo aumenterebbe la trasparenza e la capacità stessa di giudizio, in quanto si presenterebbero i dati delle diverse amministrazioni in forma omogenea, quindi immediatamente confrontabile.

Per un impiego con le modalità precedentemente descritte saranno necessarie opportuni accorgimenti relativi ai diritti di accesso e modifica dei dati, aspetti in questa fase tralasciati vista la natura puramente esemplificativa della simulazione effettuata. In conclusione, quindi è possibile ritenere che uno strumento di questo tipo, possa fornire delle indicazioni importanti utili in fase di supporto alle decisioni e di selezione dei programmi. Lo stesso contribuisce in modo sensibile a migliorare l'organizzazione del lavoro e delle procedure amministrative, poiché permette un immediato utilizzo delle informazioni prodotte dalle amministrazioni locali, anche per fini meramente burocratici, è infatti possibile articolare le informazioni sulla base di *form* da cui è possibile estrarre i dati anche per queste finalità.

## **8 Bibliografia**

Bezzi C., (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.

Bezzi C., (2010) *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*. FrancoAngeli, Milano.

Franz G., Zanelli M., (2010) *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romgana*, Corbo Editore, Ferrara.

Martini A., Cais G., (2000); "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche)", in Palumbo M. (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano.

Martini A., Sisti M. (2009) *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Palumbo M., (2001) *Il processo di valutazione*. FrancoAngeli, Milano.

Scriven, M. (1967). "The methodology of evaluation". In Tyler R. W., Gagne R. M., Scriven M., (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, 39-83. Rand McNally, Chicago.

Virgilio G., (2003) *La costruzione della fattibilità strategica*. Alinea Editrice, Firenze.

## ABSTRACT

The work showed aims to create a standardized and reproducible method for local public policies evaluation, with particular reference to the Urban Regeneration Program (Lr. 19/1998). During that work, the summative component of the method developed has been revised leading to the creation of a digital information system, a database called DataPRU: decision-oriented tool that can be both an instrument of accountability of its actions, and also a support for decisions on ex ante selection of complex programs, during the call for financing.

To build the database, have been evaluated ex post the results of seven Urban Regeneration Programs (PRU) selected together with the office for the Urban Regeneration of the Emilia - Romagna region. These Programs are "Aree Centrali" of Collecchio (PR), the programs A, B, D, E, G of the "PRU Masterplan" of the municipality of San Lazzaro di Savena (BO) and in the end the PRU "San Biagio" of Casalecchio di Reno (BO)