

MONITORAGGIO DEI PROGRAMMI COMPLESSI E VALUTAZIONE DI SOSTENIBILITÀ SOCIALE E AMBIENTALE: EVIDENZE E PROPOSTE A PARTIRE DAL CASO LOMBARDO¹

Giorgio CAMPILONGO², Massimo IZZO³

SOMMARIO

Formulazione delle politiche pubbliche ed erogazione e produzione di servizi e beni pubblici sono stati caratterizzati negli ultimi decenni dal crescente fenomeno della contrattualizzazione, con la sostituzione delle decisioni autoritative unilaterali delle pubbliche amministrazioni con accordi con soggetti (pubblici e privati) interessati. Nel solco di tale fenomeno si inseriscono i programmi complessi e l'urbanistica contrattata, che negli ultimi anni hanno conosciuto una notevolissima diffusione, benché spesso non adeguatamente rilevata.

Il *paper* presenta gli esiti di due ricerche realizzate da PoliS-Lombardia su aspetti differenti di questi temi. La prima parte illustra il monitoraggio degli strumenti di programmazione negoziata in Lombardia, previsti dalla l.r. 2/2003, cercando di colmare le lacune sul loro utilizzo. Saranno approfonditi con particolare attenzione gli Accordi di Programmi e i Programmi Integrati di Intervento (PII) a valenza regionale, che costituiscono il principale istituto di urbanistica contrattata.

La seconda parte descrive la versione «1.0» di una matrice multicriterio per valutare la qualità urbana dei PII, sviluppata nell'ambito dell'attività di ricerca per l'elaborazione delle linee guida per la valutazione economica e finanziaria dei PII. Se l'obiettivo della valutazione economica è la cattura a fini pubblici del plusvalore delle trasformazioni urbanistiche, il fine della matrice è di integrarla con misure ambientali e sociali. Tale strumento è ancora *in fieri* e necessita di un ulteriore sviluppo in termini di sperimentazione empirica, normalizzazione degli indicatori e pesatura dei criteri, in modo da costruire un indice sintetico.

¹ Il *paper* è frutto del confronto fra i due autori, Giorgio Campilongo ha scritto il paragrafo 2, Massimo Izzo il paragrafo 3, entrambi hanno contribuito all'introduzione e alle conclusioni.

² PoliS-Lombardia, via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: giorgio.campilongo@polis.lombardia.it (*corresponding author*).

³ Politecnico di Milano, piazza Leonardo da Vinci 26, 20133, Milano, e-mail: massimo.izzo@mail.polimi.it.

1. Introduzione

Scriveva Luigi Bobbio nel 2005 che «*numerose scelte pubbliche di grande importanza scaturiscono da atti di natura contrattuale in cui più soggetti pubblici e, spesso, anche semi-pubblici o privati, dichiarano di voler perseguire un progetto comune, impegnano risorse proprie e fissano modalità e scadenze per la sua attuazione*». Due anni prima, il Consiglio regionale della Lombardia approvava la legge regionale 2/2003, che definiva la programmazione negoziata regionale quale «*modalità ordinaria per la condivisione e attuazione delle scelte programmatiche regionali*», assegnandole un ruolo di rilievo fra gli strumenti di «contrattualizzazione» delle politiche pubbliche.

La programmazione negoziata regionale e i programmi complessi sono, sotto diversi punti di vista, l'oggetto del presente paper, che raccoglie gli esiti di alcune attività di ricerca realizzate su questi temi da PoliS-Lombardia, l'Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia, presentando alcune evidenze emerse e offrendo delle proposte di lavoro. La prima parte ricostruisce gli esiti del monitoraggio degli strumenti di programmazione negoziata regionale in Lombardia, realizzato su incarico della Giunta regionale da PoliS-Lombardia in due ricerche svolte fra il 2015 e il 2017, i cui risultati sono confluiti nelle Relazioni sulla l.r. 2/2003 che l'esecutivo regionale presenta al Consiglio (Regione Lombardia 2015 e 2017).

In Éupolis Lombardia (2015) venivano individuate sei chiavi di lettura in tema di programmazione negoziata regionale: il contributo allo sviluppo locale, il ruolo del partenariato, il reperimento delle risorse, le priorità di intervento, il ruolo di Regione Lombardia e il raccordo con gli strumenti di programmazione sovraordinati. Un altro tema che si impone all'attenzione degli studiosi e dei *decision maker* è la valutazione di questi strumenti. Svariati sono i metodi, gli approcci e le tecniche valutative che si possono applicare ai programmi complessi, anche a seconda delle finalità e della collocazione del momento valutativo nel ciclo di *policy* (per una rassegna, si veda Regione Piemonte 2004, in particolare il capitolo di Governa, pp. 39-58; per valutazioni di tipo economico, Pompili 2006a). A livello di *policy*, sono di particolare interesse quegli studi che, avvalendosi di tecniche statistiche ed econometriche, cercano di stimare gli effetti degli interventi di programmazione negoziata (ad esempio, Dallara e Rizzi 2013; Sumiraschi 2010 sul caso lombardo). Adottando la classificazione delle diverse logiche che informano diversi tipi di valutazione proposta da Martini e Sisti (2009), il monitoraggio degli strumenti di programmazione negoziata regionale in Lombardia, invece, afferisce alla famiglia degli esercizi valutativi finalizzati alla rendicontazione delle realizzazioni, abbozzando un'analisi critica dell'implementazione.

A livello progettuale, specie in campo urbanistico, è crescente l'interesse per sviluppare sistemi di valutazione economica degli interventi, funzionali a supportare le Pubbliche Amministrazioni nella negoziazione con gli operatori privati per quantificare la quota del plusvalore delle operazioni da destinare a interventi di interesse pubblico (Pompili 2006b, Oppio e Torrieri 2016, Micelli 2013). Il tema del recupero a fini pubblici degli incrementi del valore immobiliare ha accompagnato l'evolversi della normativa urbanistica in Italia dall'Unità ad oggi (Falco e Boca 2017), per assumere una maggiore salienza negli ultimi decenni a seguito della diffusione dell'urbanistica contrattata, che ha progressivamente sostituito gli strumenti fiscali ordinari e straordinari, dimostratisi inefficaci, quale mezzo per catturare parte della rendita (Micelli 2016; Boca e Falco 2016). Un'attenzione rafforzata dalla necessità, da parte degli Enti Locali, di contenere la riduzione della capacità diretta di investimento, che hanno affrontato nell'ultimo decennio a seguito della crisi economica e dell'irrigidimento della finanza pubblica adottato per affrontarla.

Per perseguire tale scopo alcune Regioni si sono cimentate nel tentativo di elaborare linee guida per la valutazione economica dei programmi complessi (Regione Piemonte 2004, Irer 2002). La seconda parte del paper presenta l'embrione di una matrice multicriterio sviluppata proprio nell'ambito di un progetto di ricerca per l'elaborazione di linee guida per la valutazione dei Programmi Integrati di Intervento in Regione Lombardia, matrice finalizzata a complementare la valutazione economica degli interventi con misure riguardanti la qualità urbana e la loro sostenibilità ambientale e sociale. Programmi Integrati di Intervento (PII) è la denominazione assunta in Lombardia dai programmi integrati ex art. 16 della legge n. 179/1992, la cui introduzione nel corpus normativo ha dato una spinta importante al boom degli interventi contrattati in

materia urbanistica, un ambito in cui negli anni passati si è radicata la tendenza delle amministrazioni ad impiegare gli strumenti negoziali per assumere decisioni al di fuori delle procedure ordinarie.

Essendo chiamati a «traghetare» gli interventi di riqualificazione tra margini di beneficio privato e pubblico, i PII sollevano questioni negoziali tuttora irrisolte, come quelle connesse alla valutazione dei benefici collettivi e al già citato recupero del *public value* determinato dalle scelte urbanistiche. Debole è anche la restituzione operativa di un controllo di sostenibilità sociale e ambientale, che dovrebbe essere protagonista in fase di progettazione. A questo proposito, anche per promuovere politiche di rigenerazione urbana nell'ambito dei PII, una strada percorribile è l'elaborazione di una matrice multicriterio che, tramite indicatori di sostenibilità socio-ambientale, andrebbe a complementare le linee guida per la valutazione economico-finanziaria già in corso di realizzazione per Regione Lombardia. Strutturandosi come un flusso di dati essenziali, la matrice qui ipotizzata potrebbe informare le strategie di rigenerazione dei policy-maker locali, orientando le proprietà compositive degli interventi nei margini di sensitività tra piani economici e prestazioni perseguibili. Questo contributo ricorre a un'applicazione cumulativa di misure avvalorate in parte dalla letteratura, e in parte da sistemi di valutazione accreditati a livello nazionale e internazionale.

Si tratta, al momento, di un tentativo parziale, che in attesa di collaudo potremmo definire «versione 1.0». Le criticità del momento di misurazione sono punti fermi di questa esperienza, perché la forte entropia casistica dei singoli PII contrasta con l'esigenza di un metodo astratto e riproducibile su scala regionale. Per correggere le distorsioni, è necessario un esperimento sistematico su campione di casi reali. Nondimeno, tale esperimento sarebbe agevolato dalla stessa architettura modulare e «autopoietica» del multicriterio, funzionale a quella duttilità aperta ai dovuti ripensamenti. Altro tema di rilievo è che lo stato di sviluppo della matrice presentato in questa sede si esaurisce nelle unità di misura originali, senza ricondurre a sintesi la valutazione, che invece è determinante per rendere il dato in informazione spendibile, leggibile e confrontabile. L'eventuale sviluppo della matrice in una compiuta «versione 2.0» dovrà dunque affrontare le questioni di normalizzazione e pesatura dei criteri, decisive per giungere a un punteggio di sintesi e restituire una graduatoria di qualità urbana e ambientale dei progetti.

2. Il monitoraggio della programmazione negoziata regionale in Lombardia

L'art. 2 c. 2 della l.r. 2/2003 prevede che «la Giunta regionale inform[i] annualmente la competente commissione consiliare sullo stato di attuazione degli strumenti di programmazione». Il più recente monitoraggio degli strumenti di programmazione negoziata regionale in Lombardia è stato realizzato su incarico della Giunta regionale da PoliS-Lombardia in due ricerche svolte fra il 2015 e il 2017, i cui risultati sono confluiti nelle Relazioni sulla l.r. 2/2003 che l'esecutivo regionale presenta – con cadenza teoricamente annuale – alla Consiglio (Regione Lombardia 2015 e 2017) e sono presentati nei paragrafi seguenti, al termine del quale si accenna ad un'analisi critica dell'implementazione della legge. Questa attività di rendicontazione si colloca nell'alveo delle innovative modalità di *oversight* legislativo sviluppate recentemente degli organi legislativi regionali, con l'istituzionalizzazione dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche fra le funzioni del Consiglio regionale e l'istituzione di organismo specifici dedicati a questo compito (Capone 2014 e Zamboni 2012).

L'oggetto delle ricerche presentate in questa sezione paper è definito, quindi, dagli strumenti previsti dalla legge citata, intersecandosi con il concetto di «programmi complessi», definiti come «programmi che si caratterizzano per l'approccio negoziale della progettazione, per la pluralità delle funzioni ammissibili e per il mix di risorse pubbliche e private con cui sono finanziati» (Olivier 2004: 8). Da un lato, infatti, la programmazione negoziata presenta le caratteristiche elencate, a partire dal principio di integrazione (Sacco-manni 2004: 18), dall'altro la dimensione urbanistica spesso non è la più rilevante negli strumenti ex l.r. 2/2003, coerentemente con una certa classificazione della letteratura distingue i contributi scientifici che si occupano di programmazione negoziata («esperienze in cui al centro ci sono le questioni di carattere economico-produttive, dalle quali si parte per definire strategie di sviluppo locale che tocchino anche il territorio») dai testi che si occupano di programmi complessi di trasformazione e riqualificazione urbana, «in cui (...) il

territorio è centrale» (Ivi: 16). Fanno eccezione quegli Accordi di Programma che inquadrano al loro interno Programmi Integrati di Intervento, strumenti finalizzati specificamente alla riqualificazione urbana.

1.1. La contrattualizzazione delle politiche pubbliche

La l.r. 2/2003 “Programmazione negoziata regionale” disciplina gli strumenti negoziali che la Regione intende utilizzare quali «modalità ordinaria per la condivisione e attuazione delle scelte programmatiche regionali, in coerenza con il principio di sussidiarietà e di pari ordinazione degli enti». Da un punto di vista teorico, la programmazione negoziata si inserisce nel fenomeno di «contrattualizzazione» delle politiche e dei servizi di pubblico interesse, in corso da alcuni decenni nei paesi dell’Europa occidentale. La letteratura attribuisce al termine contrattualizzazione due definizioni diverse, che «condividono il significato ultimo del concetto ma lo declinano con riferimento a due fasi differenti del *policy making*» (Profeti, Prontera e Ravazzi 2017). Secondo la prima definizione, il fenomeno della contrattualizzazione comprende l’insieme delle pratiche in cui la logica pattizia si sostituisce a quella della coercizione nella formulazione di una politica pubblica, ossia nelle quali l’accordo fra più soggetti sostituisce la tradizionale decisione unilaterale dell’ente pubblico legalmente competente. Nella seconda accezione, esso riguarda il ricorso a vere e proprie forme contrattuali di diritto privato per regolamentare l’erogazione di servizi o la gestione di beni pubblici da parte di soggetti terzi.

La programmazione negoziata afferisce concettualmente alla prima e più ampia definizione del fenomeno della contrattualizzazione delle politiche pubbliche, che, come ricostruisce Bobbio (2000), sotto le influenze della *culture of contract* sviluppata in Gran Bretagna dai governi conservatori e della *décetralisation* francese degli anni ’80, nello stesso decennio si sviluppa anche in Italia, crescendo di intensità nei decenni successivi anche su spinta dell’Unione Europea. Secondo la ricca ricostruzione svolta in una precedente ricerca di Éupolis Lombardia (2015), la stessa programmazione negoziata regionale avrebbe subito una forte influenza dalle forme assunte negli anni dalla programmazione comunitaria regionale. D’altro canto, nella famiglia dei contratti pubblici Bobbio cita per primi proprio gli Accordi di Programma, che come si vedrà in seguito costituiscono lo strumento di programmazione negoziata regionale più utilizzato. Contrattualizzazione delle politiche significa che «numerosi scelte pubbliche di grande importanza scaturiscono da atti di natura contrattuale in cui più soggetti pubblici e, spesso, anche semi-pubblici o privati, dichiarano di voler perseguire un progetto comune, impegnano risorse proprie e fissano modalità e scadenze per la sua attuazione» (Bobbio 2005). Questo genere di contratti pubblici si distingue sia dalla negoziazione informale o occulta tipica dell’attività politico-amministrativa, sia rispetto ai contratti di tipo privatistico. La prima differenza risiede nel fatto che gli accordi sono formalizzati e i contraenti si assumano pubblicamente i propri impegni e responsabilità. La seconda riguarda il tipo di rapporto fra i contraenti: mentre i contratti privati si strutturano principalmente secondo il modello principale-agente (dove il primo affida al secondo il compito di svolgere una attività per proprio conto), nei contratti pubblici è impossibile distinguere un principale e i suoi agenti, ma ci si trova di fronte a diverse parti che cooperano per perseguire obiettivi comuni o almeno convergenti. Secondo Bobbio (2000), sarebbe quindi più corretto distinguere fra contratti d’agenzia (di cui anche la pubblica amministrazioni si avvale ogni qual volta deve reperire sul mercato lavori, beni o servizi) e contratti di cooperazione, cui appartengono gli strumenti di programmazione negoziata.

1.2. La legge regionale 2/2003 sulla programmazione negoziata regionale

La legge riordina gli strumenti negoziali fino ad allora utilizzati dalla Regione sulla base della normativa nazionale e, prendendo ispirazione da quest’ultima, ne introduce di nuovi. Gli strumenti previsti sono:

- Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST),
- Programma Integrato di Sviluppo Locale (PISL),
- Contratto di Recupero Produttivo (CRP),
- Accordo di Programma (AdP).

Per ciascuno strumento la legge individua obiettivi, soggetti interessati e modalità di approvazione e attuazione (*tab. 1*). Gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale e i Programmi Integrati di Sviluppo Locale

sono orientati alla costruzione di accordi di tipo programmatico. Il primo, riprendendo e adattando alcune logiche dell'Accordo di Programma Quadro Stato-Regione, applica «il principio di sussidiarietà verticale a scala sub-regionale» in un'ottica di integrazione e coordinamento delle politiche regionali secondo una dimensione territoriale o una dimensione tematica. Il secondo nasce «dall'incontro fertile tra orientamenti della politica regionale e indicazioni comunitarie», ispirandosi all'esperienza dei PISL del DocUp del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006⁴, ed ha l'obiettivo di raccogliere le progettualità locali che richiedono il coinvolgimento dell'ente regionale e rientrano negli obiettivi della programmazione regionale.

Accordi di Programma e Contratto di Recupero Produttivo, invece, sono strumenti maggiormente attuativi e «finalizzati a velocizzare la realizzazione degli interventi e la concretizzazione puntuale delle politiche regionali». Il primo è trasversale per tematiche e, derivando direttamente dalla legislazione nazionale⁵, rappresenta lo strumento maggiormente conosciuto e sperimentato negli interventi. Il secondo si concentra sul lavoro ed è ideato per rispondere a quegli interventi di recupero produttivo che per la loro entità si ritiene che abbiano un impatto di tale rilevanza sul territorio da coinvolgere il livello regionale di governo (Éupolis Lombardia 2015).

A partire dalla Relazione 2017 della l.r. 2/2003, il monitoraggio prende in considerazione anche i Programmi Integrati di Intervento (PII) a rilevanza regionale, che costituiscono uno strumento di programmazione negoziata territoriale, volto a consentire ed agevolare la trasformazione urbanistica e la riqualificazione del tessuto urbano in deroga alle previsioni degli strumenti di pianificazione generali. Istituiti originariamente dalla normativa nazionale⁶ e successivamente oggetto di una serie di modifiche e adattamenti legislativi, i PII si caratterizzano per la facoltà di derogare alla pianificazione generale assume notevole rilevanza. Infatti, attraverso i PII la legge consentiva di apportare varianti all'allora Piano Regolatore Generale, ampliando così i margini dell'azione pubblica locale e la flessibilità del PRG.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 393 del 1992 ha modificato l'originaria concezione dello strumento, rimettendo alle Regioni la facoltà di delineare le procedure di approvazione nell'ambito delle competenze regionali e precludendo la possibilità di ricorrere a varianti semplificate al piano da parte degli enti locali. Così con la legge regionale 9/1999 «Disciplina dei programmi integrati di intervento» i PII sono stati introdotti nel *corpus* legislativo regionale⁷. Attualmente sono regolati dalla l.r. 12/2005, che prevede che i PII perseguano obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale – con particolare riguardo ai centri storici, alle aree periferiche, alle aree produttive obsolete o dismesse – e si caratterizzino per la pluralità di destinazioni e funzioni (comprese le infrastrutture pubbliche), per tipologie e modalità di intervento integrate, nonché per il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Nei PII sono convogliate prevalentemente risorse private da destinare sia agli interventi del programma, sia a opere di interesse generale. In questo secondo caso le risorse private, cui possono essere aggiunte risorse provenienti da altre fonti, costituiscono una contropartita per la trasformazione urbanistica alla base dell'intervento.

Se il Programma comporta modifiche alla strumentazione urbanistica, è approvato con il procedimento delle varianti urbanistiche, salvo ricorrere, se di rilevanza regionale, alla procedura di Accordo di programma con la Regione disciplinata dalla l.r. 2/2003⁸ (Regione Lombardia 2005 e 2014). Questi ultimi sono i PII presi in considerazione dalla ricerca.

⁴ Per approfondire questa esperienza si rimanda a Bandera, Brugnoli e Ceriani 2006.

⁵ Originariamente introdotto dalla legge 142/1990 sull'ordinamento degli Enti Locali.

⁶ Legge 179/92.

⁷ Altre regioni hanno definito con proprie leggi questo strumento dopo la sentenza costituzionale 393/1002; Saccomanni (2004) cita, ad esempio, l.r. Campania 3/96, l.r. Sardegna 16/94, l.r. Piemonte 18/96, l.r. Umbria 13/97, l.r. Lazio 22/97, l.r. Emilia Romagna 19/98, l.r. Veneto 23/99. Per l'esperienza veneta cfr. Regione Veneto 2013.

⁸ «Art. 92 – Approvazione dei programmi integrati di intervento

[...]

4. Qualora il programma integrato di intervento comporti variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati ed abbia rilevanza regionale secondo quanto definito al comma 5, per la sua approvazione il sindaco promuove la procedura di accordo di programma prevista dall'articolo 34 del D.Lgs. 267/2000, fatto salvo l'espletamento delle procedure di pubblicazione e osservazioni, da effettuarsi rispettivamente nel termine di quindici giorni consecutivi.

5. Sono definiti di rilevanza regionale i programmi integrati di intervento per i quali siano previsti:

Tabella 1 – Caratteristiche degli strumenti di programmazione negoziata regionale l.r. 2/2003 e Programmi Integrati di Intervento

	AQST	PISL	CRP	AdP	PII
Che cosa è?	Accordo politico/programmatico tra Regione ed Enti locali per la realizzazione di interventi su ampia scala	Programma di interventi di tipo intersettoriale, coerenti con un disegno di sviluppo condiviso dagli attori locali	Programma per la realizzazione di infrastrutture o per iniziative imprenditoriali in aree dismesse ai fini del riassorbimento occupazionale o della riqualificazione del territorio	Accordo di natura tecnica per coordinare l'attuazione di opere e interventi previsti dal PRS che richiedono l'intervento di altri soggetti pubblici o enti locali	Programma di interventi con prevalenza di almeno due dei seguenti elementi: a) pluralità di destinazioni e funzioni b) compresenza di tipologie e modalità di intervento integrate c) rilevanza territoriale
Su quale ambito opera?	Può interessare ambiti territoriali (livello provinciale - individuati nel DPFER) oppure ambiti di policy	Interessa ambiti territoriali di dimensione sovramunicipale, non predefiniti dalla legge	Interessa esclusivamente aree in crisi per la chiusura di insediamenti produttivi appartenenti ad uno stesso settore produttivo	Interessa ambiti di intervento corrispondenti a settori d'intervento regionale (es. cultura, casa, mobilità, etc.)	Si attua su aree, anche non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate. Non sono ammessi interventi su aree agricole
Quali obiettivi persegue in via prioritaria?	1. Raccordare la programmazione regionale con quella provinciale 2. Facilitare la realizzazione di progetti complessi che interessano più livelli di governo	1. Concentrare i finanziamenti per lo sviluppo locale su progetti comuni (vs. finanziamenti a pioggia) 2. Stimolare la produzione di strategie di sviluppo a livello locale	Far nascere progetti di investimento condivisi dalle forze sociali, anche in deroga a regole generali	1. Semplificare i processi d'attuazione 2. Velocizzare i tempi di realizzazione delle opere	1. Riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale con particolare riferimento a centri storici e aree dismesse/degradate. 2. Assicurare la dotazione di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico in coerenza con il Piano dei Servizi
Chi partecipa alla negoziazione?	Le Province sono i principali interlocutori della Giunta regionale con le quali avviene la negoziazione sulle priorità di intervento	Enti locali e soggetti privati si attivano autonomamente per accordarsi su un progetto di sviluppo	Le Amministrazioni comunali propongono un piano di intervento e avviano procedure negoziali con le organizzazioni sindacali e i soggetti interessati alla sua realizzazione	L'assessore competente (o il Presidente della Giunta) sottopongono la proposta di accordo agli enti locali o ai soggetti pubblici da coinvolgere	Soggetti pubblici e privati possono presentare al Comune proposte di programmazione negoziata. I privati possono partecipare se hanno disponibilità di aree o immobili compresi nell'ambito di intervento

a) interventi finanziari a carico della Regione;

b) opere previste dal programma regionale di sviluppo e dai suoi aggiornamenti annuali, nonché dagli altri piani e programmi regionali di settore;

c) grandi strutture di vendita;

d) opere dello Stato o di interesse statale.

6. L'approvazione degli accordi di programma di cui al comma 4è di competenza della Regione.»

Quali risorse mobilità?	Finanziamenti regionali e degli enti locali o pubblici che stanziavano risorse sui singoli interventi programmati	Il programma costituisce un bacino nel quale convogliare risorse di varia fonte da destinare ai singoli interventi del programma	La Regione concede: 1. Contributi a fondo perduto non superiori all'80% del costo di realizzazione del progetto infrastrutturale 2. Finanziamenti agevolati e forme di garanzia	L'Accordo presuppone che gli interventi in oggetto abbiano già trovato fonti di finanziamento	Il PII è uno strumento nel quale possono essere convogliate risorse private ma anche risorse provenienti da altre fonti da destinare sia a servizi di interesse generale che a singoli interventi del programma
Da quali esperienze deriva?	Accordi di Programma Quadro	Patti territoriali PISL infrastrutture (ADPQ 2001)	Contratto d'area	Accordi di Programma di origine statale	Programmi integrati legge 179/92

Fonte: Consiglio regionale della Lombardia (2006) e Regione Lombardia (2014)

1.3. Fonti informative e metodologia

Per monitorare in termini quantitativi la presenza degli strumenti di programmazione negoziata regionale attualmente attivi sul territorio regionale e ricostruire, laddove possibile, i dati storici, la ricerca si avvale di una pluralità di fonti informative. La principale è costituita dal censimento degli strumenti di programmazione negoziata regionale (Eupolis Lombardia 2015) che registra tutti gli strumenti attivati nel corso della X legislatura oppure in legislature precedenti, ma ad oggi ancora aperti. Il censimento è stato originariamente realizzato per la Relazione 2015 (Regione Lombardia 2015), raccogliendo dati e informazioni con il coinvolgimento di tutte le Direzioni Generali della Giunta regionale, alle quali è stata inviata una scheda in formato *excel* da compilare nelle diverse voci riferite agli strumenti di programmazione negoziata in delega. Dopo la restituzione da parte degli Uffici, il gruppo di ricerca ha provveduto ad una verifica e ad un confronto con le Direzioni Generali per rendere omogenei i dati e per svolgere gli approfondimenti che si ritenevano necessari. Per la Relazione 2016 si è provveduto ad aggiornare i dati del censimento, includendovi i Programmi Integrati di Intervento e completandolo con le informazioni relative agli strumenti di programmazione negoziata su cui Regione Lombardia è intervenuta fino al 1 gennaio 2016 (Regione Lombardia 2017).

A questa importante fonte se ne aggiungono altre. I dati relativi agli Accordi di Programma con il coinvolgimento di Regione Lombardia avviati fra il 1994 e il 2016 sono stati raccolti nell'ambito di una ricognizione promossa dalla Presidenza della Giunta Regionale, che ha richiesto anche un focus sulla X legislatura. Questi dati si sovrappongono in parte con quelli del censimento, ma differiscono per gli autori e per il metodo della rilevazione, oltre che per la diversa estensione temporale.

Per quanto riguarda i Programmi Integrati di Intervento di rilevanza regionale, la relazione si è avvalsa del database della Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo e Città Metropolitana che alimenta il Geoportale sulla programmazione negoziata territoriale⁹. Si è proceduto ad integrare nella banca dati del censimento i PII attivi al 1 gennaio 2016, mentre ci si è avvalsi del database della DG TUDS per i dati storici che includono anche i Programmi già conclusi o interrotti. Infine, per l'approfondimento sui finanziamenti agli AdP nella X legislatura, la DG Presidenza ha elaborato dal sistema bilancio regionale i dati relativi ai finanziamenti degli Accordi di sua competenza.

Sul piano metodologico, l'obiettivo è ottenere una triangolazione che permetta di corroborare le evidenze emerse. Nella sua accezione originaria, il termine «triangolazione» designa la procedura topografica utilizzata per localizzare sulla superficie terrestre un punto non accessibile. Nelle scienze sociali, il ricorso a più tec-

⁹ Accessibile all'indirizzo internet: http://www.cartografia.regione.lombardia.it/viewer25/index.jsp?config=config-programmazione_negozziata.xml

niche di costruzione della documentazione empirica aiuta il ricercatore a stabilire quali conclusioni è legittimo trarre dall'impiego di ciascuna tecnica, individuando i limiti di ciascuna alla luce dei risultati delle altre (Cardano 2003). Nella presente ricerca ci si limiterà ad operare, laddove possibile una triangolazione dei dati di fonte diverse (*data triangulation*, HM Treasury 2011).

1.4. Gli strumenti di programmazione negoziata regionale al 1 gennaio 2016: un quadro d'insieme

Il presente paragrafo e quelli che seguono presentano i dati del censimento per ottenere un quadro quantitativo sugli strumenti di programmazione negoziata regionale attualmente attivi. Il riferimento è agli strumenti previsti dalla l.r. 2/2003 e ai PII di valenza regionale, ma sono stati registrati anche gli Accordi di Programma approvati sulla base della normativa nazionale e regionale¹⁰ prima dell'entrata in vigore della l.r. 2/2003. Per quanto concerne i Programmi Integrati di Sviluppo Locale, sono presi in considerazione i cosiddetti PISL Montagna, individuati dalla l.r. 25/2007 "Interventi in favore della popolazione dei territori montani"¹¹ quali strumenti attuativi dei progetti finanziati con il Fondo per la Montagna.

Dopo la presentazione di alcune informazioni generali sugli strumenti di programmazione negoziata in essere, nei paragrafi seguenti si procederà ad approfondire su ciascun tipo di strumento nel seguente ordine: Accordi di Programma (AdP), Programmi Integrati di Intervento (PII), Contratti di Recupero Produttivo (CRP), Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), Programmi Integrati di Sviluppo Locale di montagna (PISL Montagna).

Al 1 gennaio 2016 sono stati censiti un totale di 235 strumenti di programmazione regionale negoziata attivati nel corso della X legislatura oppure in legislature precedenti, ma ad oggi ancora aperti, in cui Regione Lombardia svolge un ruolo di promotore oppure di partner (in adesione). In particolare sono stati registrati:

- 169 AdP (di cui uno chiuso formalmente nel luglio 2014),
- 20 PII,
- 1 Contratto di Recupero Produttivo,
- 22 AQST (di cui uno chiuso formalmente nell'ottobre 2014),
- 23 PISL Montagna.

Considerando la data di attivazione degli strumenti, risulta che fra di essi gli Accordi di Programma venissero già utilizzati sulla base della l.r. 14/1993, successivamente abrogata all'entrata in vigore della l.r. 2/2003, e che fra gli strumenti attivati in anni precedenti il 2003, 48 risultano in corso di attuazione ancora oggi, molti dei quali hanno avuto rimodulazioni o modifiche attraverso la stipula di nuovi Accordi di Programma o di atti integrativi a quelli esistenti. Anche 10 dei 20 Programmi Integrati di Intervento attivi sono stati attivati prima del 2003.

Tabella 2 – Strumenti di programmazione negoziata in cui è coinvolta Regione Lombardia al 1 gennaio 2016

	AdP	PII	CRP	AQST	PISL montagna	Totale
N. totale censiti	169	20	1	22	23	235
Di cui avvia pre l.r. 2/2003	48	10	0	0	0	58
% sul totale	72%	8%	1%	9%	10%	100%

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Regione Lombardia

Come evidenziato nella Relazione 2015, i soggetti sottoscrittori di strumenti di programmazione negoziata risultano essere in prevalenza attori pubblici (Comuni, Comunità Montane, Province, Università, Camere di Commercio, Enti parco...) con una media di 6 soggetti ad accordo. La presenza di soggetti pubblici varia da 1 a 79 soggetti, con una media da 2 a 5 soggetti per strumento attivato. I soggetti privati (imprese, consor-

¹⁰ Il riferimento è alle norme ordinamentali degli enti locali, legge 140/1990 e successivamente d.lgs. 267/2000, e alla l.r. 14/1993.

¹¹ Così come modificata dalla l.r. 11/2011.

zi, enti e associazioni...), sono presenti nella metà circa degli strumenti attivi e la media complessiva. La quantità varia da un minimo di 1 a un massimo di 11 soggetti privati, con una media di 2 soggetti per strumento attivato (Regione Lombardia 2015).

Sul piano della localizzazione territoriale, gli Accordi di Programma sono diffusi in tutte le province e prevalentemente concentrati in quelle di Bergamo, Brescia e Varese, oltre che nella Città Metropolitana di Milano probabilmente per le caratteristiche socio-economiche di questi territori; i PII a rilevanza regionale riguardano solo metà delle province lombarde, con una netta concentrazione nella Città Metropolitana; i PISL Montagna intervengono per loro natura nelle province che ospitano Comunità Montane; gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale si distribuiscono su tutti i territori in maniera abbastanza omogenea, ma un quarto di essi non è ancorato ad uno specifico territorio, a causa del carattere tematico dello strumento che fa sì che agiscano su più province.

Tabella 3 – Strumenti di programmazione negoziata in cui è coinvolta Regione Lombardia per provincia al 1 gennaio 2016

	AdP	PII	CRP	AQST	PISL Montagna	Totale
Bergamo	20	2	1	2	5	30
Brescia	15	1	0	1	5	22
Como	6	0	0	2	3	11
Cremona	6	0	0	1	0	7
Lecco	6	0	0	0 ^a	2	8
Lodi	5	0	0	1	0	6
Monza e Brianza	10	2	0	1	0	13
Milano	52	11	0	2	0	65
Mantova	10	0	0	2	0	12
Pavia	7	1	0	1	1	10
Sondrio	6	0	0	1	5	12
Varese	14	3	0	1	0	18
Interprovinciale	9	0	0	6	0	15
Dato mancante	3	0	0	1	2	6
Totale	169	20	1	22	23	235

^a L'AQST che coinvolge la provincia di Lecco è caratterizzato da una localizzazione degli interventi su più province, per cui viene conteggiato nella riga "interprovinciale"

Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Regione Lombardia

Gli AdP attivati *ex novo* nel 2015 coinvolgono prevalentemente attori pubblici, solo in 4 AdP su 16 sono presenti soggetti privati. Mediamente gli accordi sono sottoscritti da 2 o 3 soggetti, fino a un massimo di 5. Significativamente, benché formalmente sottoscritto solo da due soggetti pubblici, nell'unico AQST è presente indirettamente il coinvolgimento del partenariato locale di cui fanno parte soggetti privati, a riprova della vocazione alla promozione dello sviluppo locale di questo tipo di strumento.

I dati finanziari che è stato possibile raccogliere nel censimento sono riportati tabella 4. Per leggerli correttamente bisogna considerare, oltre alle note metodologiche, che i contributi indicati per gli AdP si riferiscono agli impegni sottoscritti dai vari soggetti in sede di accordo (e spesso non è possibile quantificare con esattezza il contributo dei soggetti privati, che dipende da variabili endogene al processo e può quindi mutare rispetto a quanto inizialmente sottoscritto), mentre per gli AQST la quantificazione si sposta sul valore complessivo dei progetti contenuti nel programma, con una stima preventiva della distribuzione delle risorse. Pur considerando tali cautele, l'ordine di grandezza diverso e la prevalenza della quota di finanziamento da parte di attori privati negli AQST sono indicativi della vocazione degli AQST alla promozione dello sviluppo locale, assumendo una visione complessiva delle trasformazioni sul territorio e coinvolgendo gli *stakeholder*.

Tabella 4 – Contributi pubblici e privati agli strumenti di programmazione negoziata al 1 gennaio 2016 (milioni di euro)

	Contributo regionale	Contributo altro sogg. pubblico	Totale pubblico	Contributo sogg. privati	Totale contributo	Contributo pubblico su totale (%)
AdP	€ 1.293	€ 1.795	€ 3.061	€ 838	€ 3.912	79%
CRP	€ -	€ -	€ -	€ 80	€ 80	0%
AQST	€ 1.450	€ 2.354	€ 3.799	€ 6.430	€ 10.242	37%
PISL Montagna	€ 55	€ 29 ^a	€ -	€ -	€ 84	65% ^b

Nota: le cifre indicate sono state calcolate sulla base dei casi in cui l'ammontare dei contributi dei diversi tipi di soggetti sia accertata e di provenienza certa. La voce "totale contributo" tiene conto degli stanziamenti economici esplicitamente previsti in sede di accordo, non delle realizzazioni effettive, che potrebbero essere superiori.

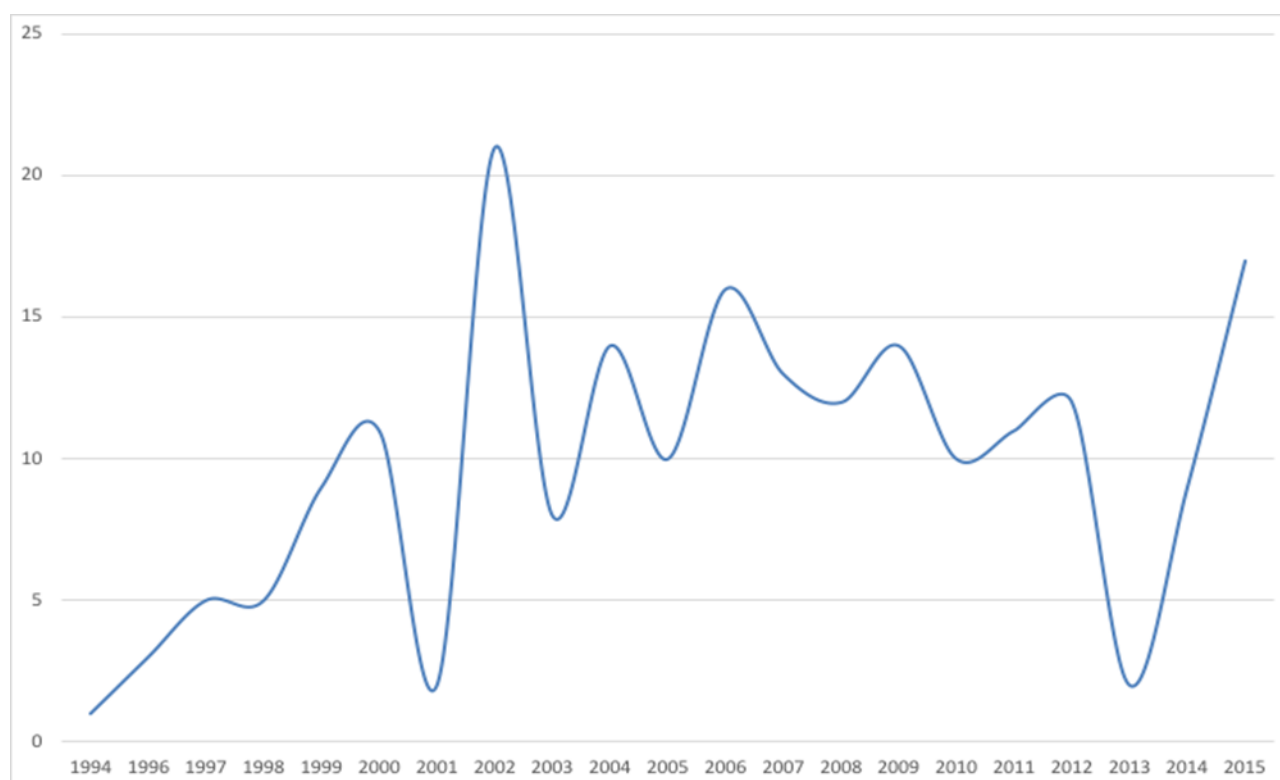
^a Nel caso dei PISL Montagna questa cifra riguarda contributi non regionali, ma può comprendere sia contributi da altri soggetti pubblici sia eventuali contributi da soggetti privati.

^b Nel caso dei PISL Montagna la cifra rappresenta la percentuale del contributo regionale sul totale.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Regione Lombardia

Per converso, gli Accordi di Programma spesso agiscono su interventi puntuali, concordati da soggetti pubblici e per l'attuazione di obiettivi di interesse pubblico. Bisogna però tenere conto che fra gli AdP la percentuale complessiva di contributo pubblico copre situazioni fra di loro molto differenziate; ad esempio, se si potesse prendere in esame separatamente gli ambiti di intervento si evincerebbe che una parte consistente del contributo pubblico è destinato agli AdP afferenti a tematiche socio-sanitarie, mentre negli strumenti inerenti alla trasformazione territoriale il contributo pubblico si ridurrebbe notevolmente a favore degli impegni economici privati (comunque non sempre facilmente quantificabili). Infine, per avere un quadro completo delle risorse mobilitate dagli strumenti di programmazione negoziata regionale attivi bisognerebbe

Figura 1 – Distribuzione nel tempo delle adesioni e delle promozioni degli strumenti di programmazione negoziata regionale attivi al 1 gennaio 2016



Fonte: elaborazione autori su dati Regione Lombardia

integrare la tabella con i dati dei Programmi Integrati di Intervento – non disponibili per la Relazione 2016 – nei quali con tutta probabilità il contributo privato prevarrebbe su quello pubblico. Infatti, nei PII il contributo privato alla realizzazione di opere di urbanizzazione o comunque di interesse generale rappresenta spesso la contropartita del promotore per la trasformazione urbanistica.

Infine, per quanto riguarda la distribuzione nel tempo dell'avvio degli strumenti di programmazione negoziata regionale attivi, la figura 1 ricostruisce l'andamento delle Delibere di Giunta Regionale di promozione ed adesione, con l'esclusione dei PISL per ragioni metodologiche¹². Il picco appare più o meno concomitante con l'approvazione delle l.r. 2/2003, dopo la quale per molti anni il livello si mantiene stabile, per diminuire prima e salire repentinamente poi in anni recenti.

1.5. Accordi di Programma

Al 1 gennaio 2016 sono stati censiti 169 Accordi di Programma presenti sul territorio regionale a cui partecipa Regione Lombardia. Di questi, la maggior parte sono stati promossi dall'ente regionale (121), mentre nei casi restanti (48) Regione Lombardia ha aderito ad AdP promossi da altri soggetti pubblici (Comuni o Province). Questi ultimi risultano seguiti dalla Presidenza e dalle Direzioni Generali Casa, Ambiente, Territorio e Istruzione Formazione Lavoro, mentre le altre Direzioni Generale seguono prevalentemente AdP promossi dalla Regione (Regione Lombardia 2015).

Le Relazioni alla l.r. 2/2003 attestano che Regione Lombardia è coinvolta in un numero crescente di AdP promossi da altri enti. Ad esempio, nel 2015 sono 10 i nuovi AdP a cui Regione Lombardia ha aderito, a fronte di 6 AdP promossi. Questo può significare, da un lato, che i soggetti locali valutano positivamente il ricorso a questi strumenti e, dall'altro, che la presenza dell'ente regionale viene sollecitata anche quando la promozione non è diretta, potendo la Regione svolgere un ruolo di supporto, di regia strategica o di finanziamento di scelte locali di rilevanza regionale (*Ibidem*).

Sul piano delle risorse, secondo la Relazione 2016 per gli AdP avviati o modificati nel 2015 Regione Lombardia ha stanziato mediamente circa 1 milione e mezzo di Euro, contro un contributo medio per gli AdP attivi al 1 gennaio 2015 pari a circa 10 milioni di Euro. Dai dati, quindi, la dimensione finanziaria complessiva degli AdP appare ridimensionata, probabilmente anche in conseguenza alla diminuita capacità di investimento delle Regioni e alla congiuntura economica che non incentiva gli investimenti privati. Infatti, gli AdP attivati o rimodulati nel 2015 mediamente impegnano risorse per poco più di 2 milioni di Euro.

Tabella. 5 – Accordi di Programma in cui è coinvolta Regione Lombardia dal 1994 al 2016

Provincia	Totale AdP		AdP relativi al periodo 2004-2016 con finanziamento regionale a valere sui prossimi anni
	1994-2003	2004-2016	
MI	28	49	2
BG	8	22	4
BS	2	17	2
CO	2	4	0
CR	3	5	2
MN	1	9	1
PV	3	4	1
SO	3	4	0
VA	3	17	5
LC	2	6	3
LO	2	5	1
MB	5	7	2
Totale	58	144	23

Fonte: Regione Lombardia

¹² Essendo stati i PISL Montagna promossi e approvati tutti nel 2011, includerli avrebbe distorto l'analisi.

Una seconda fonte informativa sugli Accordi di Programma è rappresentata dalla recente verifica promossa dalla Presidenza di Regione Lombardia, che copre un arco temporale dal 1994 al 2016, con un *focus* sulla legislatura appena conclusa, la X legislatura, avviata nel 2013 (Regione Lombardia 2017). Questa ricognizione permette di integrare e approfondire alcuni dei dati raccolti nel censimento. Emerge così che dal 1994 a novembre 2016 sono stati avviati 202 AdP, di cui 58 sulla base della precedente normativa e i restanti 144 sulla base della l.r. 2/2003. Fra quelli successivi al 2003, è previsto che 23 beneficino di finanziamenti regionali a valere sui prossimi anni.

La tabella 5 mostra la distribuzione geografica degli AdP, confermando quanto emerso dal censimento: le Province che ospitano il maggior numero di Accordi sono Milano, Bergamo, Brescia e Varese. La distribuzione per Direzione Generale delegata è riportata nella tabella 6, dove si osserva che a partire dall'approvazione delle l.r. 2/2003 aumentano sensibilmente gli AdP gestiti dalla Presidenza e dagli Uffici Territoriali Regionali. Questa tendenza risulta essere ancor più accentuata nel corso della X legislatura.

Tabella 6 – Numero Accordi di Programma attivati dal 1994 al 2006 per Direzione delegata

Direzione generale delegata	1994-2003	2004-2016	Avviati nella X legislatura
Presidenza e UTR	10	71	28
Ambiente	4	6	
Casa	11	19	2
Culture	4	14	
Infrastrutture	12	12	1
Istruzione	5	3	
Territorio	11	4	
Welfare	1	1	
Agricoltura	0	2	
Università	0	1	
Protezione Civile	0	1	
Reddito di Autonomia	0	3	1
Sport	0	7	5

Fonte: Regione Lombardia

Per quanto riguarda la X legislatura, la tabella 7 riporta la distribuzione territoriale dei 30 AdP avviati a partire dal 2013, 15 dei quali dispongono di un finanziamento regionale a valere sul periodo 2016-2019.

Tabella 7 – AdP avviati nella X legislatura e relativo finanziamento regionale, anni 2013-2016

Provincia	Totale AdP	AdP con finanziamento regionale a valere sul periodo 2016-2019
MI	5	1
BG	7	2
BS	2	2
CO	1	0
CR	1	1
MN	1	1
PV	0	0
SO	1	0
VA	7	4
LC	3	1
LO	2	1
MB	2	2
Totale	30	15

Fonte: Regione Lombardia

1.6. Programmi Integrati di Intervento

I Programmi Integrati di Intervento costituiscono uno strumento di programmazione negoziata territoriale-urbanistica, promossi da soggetti pubblici o privati per realizzare interventi di trasformazione urbana spesso in deroga alla pianificazione urbanistica generale. La l.r. 12/2005 “Legge per il governo del territorio” prevede che, se di rilevanza regionale, per la loro approvazione le Amministrazioni comunali promuovano un Accordo di Programma che coinvolga l’ente regionale.

Sono stati censiti 20 PII di rilevanza regionale attivi al 1 gennaio 2016 sull’intero territorio lombardo. Inoltre, avvalendosi del database della Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo e Città Metropolitana, utilizzato dalla stessa per alimentare il geoportale sulla programmazione negoziata territoriale, è possibile ricavare informazioni su ulteriori sui PII di rilevanza regionale. Dal 1998 a dicembre 2016 presso gli uffici della Regione è stato avviato il procedimento per 73 Programmi Integrati di Intervento: oltre ai 20 in corso di attuazione, 16 sono stati dichiarati formalmente conclusi, di 3 è stato temporaneamente sospeso l’iter di attuazione e 34 non sono stati realizzati.

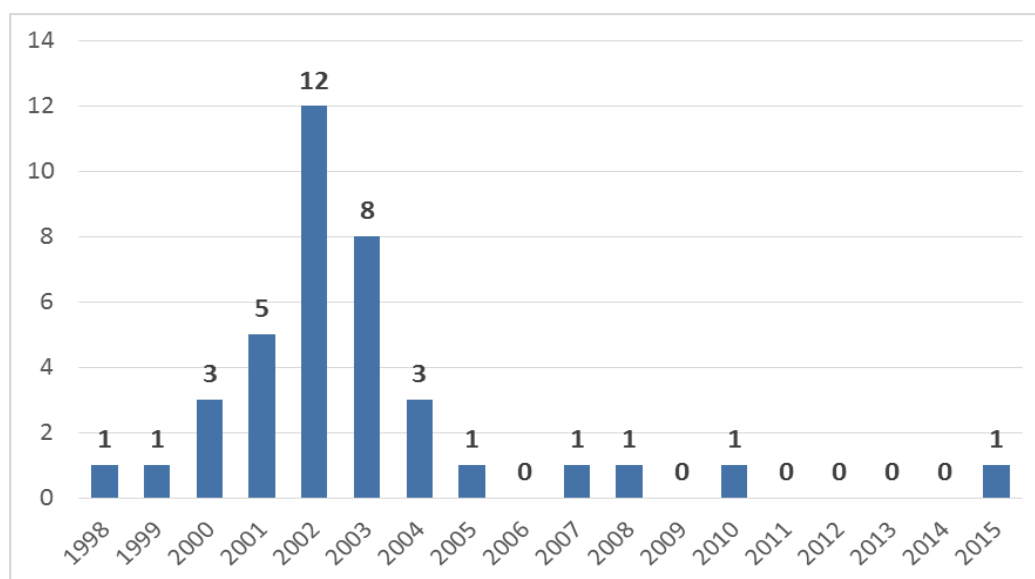
Tabella 8 – Programmi Integrati di Intervento di rilevanza regionale per stato di attuazione a dicembre 2016

STATO DI ATTUAZIONE ⁹	Numero PII
Concluso	16
In attuazione	20
Istruttoria	0
Non realizzato	34
Iter sospeso	3
TOTALE	73

Fonte: Regione Lombardia, DG DG Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo e Città Metropolitana

Di 50 dei 73 PII presenti nel database è indicata la data della DGR di adesione regionale (si consideri che non per tutti il procedimento è arrivato alla deliberazione di adesione). Come si può osservare dalla figura 2, la maggior parte dei Programmi sono stati presentati nel lustro successivo all’approvazione della l.r. 9/1999, toccando il massimo nel 2002 e scendendo drasticamente a partire dalla seconda metà del primo decennio

Figura 2 – PII di rilevanza regione per anno della DGR di adesione regionale a dicembre 2016



Nota: dati mancanti = 23

Fonte: Regione Lombardia, DG Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo e Città Metropolitana

degli anni 2000. È comprensibile che dopo l'introduzione dello strumento nelle normative regionali siano state registrate numerose richieste di avvalersene, mentre la crisi economica che ha sicuramente influenzato sulla riduzione dei Programmi oggetto di adesione regionale dalla seconda metà degli anni 2000, visto che lo strumento si regge soprattutto su risorse di provenienza privata.

Sul piano dei procedimenti, il tempo che intercorre fra la DGR di adesione regionale e il decreto di approvazione dell'Accordo sottoscritto, a seguito del quale può iniziare la concreta attuazione del Programma, oscilla fra i 5 e i 47 mesi, attestandosi in media a 16 mesi e mezzo¹³. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei PII, riportata nella tabella 9, oltre la metà insiste sul territorio della Città Metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e della Brianza, mentre non risultano PII di rilevanza regionale nelle Province di Lodi e Mantova.

Tabella 9 – PII di rilevanza regione avviati a dicembre 2016 entro per Provincia e stato di attuazione

PROVINCIA	Numero PII	In attuazione	Conclusi	Altro stato
Bergamo	5	2	1	2
Brescia	8	1	2	5
Como	3	0	0	3
Cremona	1	0	1	0
Lecco	2	0	1	1
Monza e della Brianza	10	3	1	6
Milano	29	10	9	10
Pavia	5	1	0	4
Sondrio	2	0	0	2
Varese	8	3	1	4
TOTALE	73	20	16	37

Fonte: Regione Lombardia, DG Territorio, Urbanistica e Difesa del suolo e Città Metropolitana

1.7. Contratti di Recupero Produttivo

Sul territorio regionale è attivo un solo Contratto di Recupero Produttivo (CRP), istituito allo scopo di «favorire e garantire la permanenza all'interno del territorio comunale di Alzano Lombardo di tutte le attività esercitate dalla Pigna S.p.A. nella forma, nelle dimensioni e con i livelli occupazionali definiti a seguito degli accordi sindacali sottoscritto il 29 gennaio 2009¹⁴».

Lo strumento si compone di 16 interventi inquadrabili nell'ambito dello sviluppo delle attività produttive e dello sviluppo occupazionale ed è articolato in due fasi: la prima era orientata al contenimento dei licenziamenti, la seconda alla creazione di nuovi posti di lavoro attraverso trasformazioni urbanistiche finalizzate al mantenimento del tessuto produttivo.

Il CRP si distingue dagli altri strumenti per due profili: la prevalenza di attori privati o portatori di interessi diffusi rispetto ai soggetti pubblici all'interno del partenariato coinvolto (fra i sottoscrittori si enumerano 3 attori pubblici, 2 privati e 3 parti sociali¹⁵ la provenienza delle risorse, che risultano totalmente messe a disposizione da soggetti privati per un ammontare di 80 milioni di euro. Regione Lombardia aveva scelto di non dotare lo strumento di risorse finanziarie dirette, ma di stimolare la capacità dei partecipanti di attrarre risorse creando uno strumento plurifondo, anche se alcuni elementi di complessità hanno reso difficoltoso questo processo (Éupolis Lombardia 2015).

¹³ Valore calcolato sulla base dei 36 PII di cui il database riporta sia la data della DGR di adesione regionale che quella del decreto di approvazione dell'Accordo sottoscritto.

¹⁴ Approvato con DGR n. 3768/2012, seguito dalla Sede Territoriale di Bergamo.

¹⁵ Regione Lombardia, Provincia di Bergamo, Comune di Alzano Lombardo, Cartiere Pigna S.p.A., Leonardo S.p.A., Cgil Bergamo, Cisl Bergamo, Uil Bergamo.

1.8. Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale

Al 1 gennaio 2016 sono censiti 22 Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale presenti sul territorio regionale, 12 di natura tematica, 10 territoriale. Da un punto di vista amministrativo, la loro gestione è concentrata a livello centrale prevalentemente presso la DG Ambiente di Regione Lombardia, oppure distribuita presso le sedi territoriali della Regione. Hanno tutti avuto origine successivamente all'approvazione della l.r. 2/2003: 5 sono stati avviati nel corso della VII legislatura, 11 nel corso dell'VIII legislatura, 1 nel corso della IX legislatura, 2 nel corso della X legislatura.

La Relazione 2015 ha riclassificato gli ambiti specifici degli interventi previsti in macrocategorie di intervento. Gli Accordi seguiti dalle Sedi Territoriali si concentrano prevalentemente negli ambiti cultura, infrastrutture, territorio, viabilità; per quelli seguiti dalla Direzione Generale Ambiente gli ambiti «elettivi» sono ambiente, energia e cultura. Infatti gli AQST territoriali possono (e devono), per le loro proprie caratteristiche, comprendere più ambiti di intervento.

Secondo la medesima fonte, il numero medio dei sottoscrittori è piuttosto elevato (14) con un tetto massimo di 79 soggetti. Nella maggior parte dei casi (15 su 20) si tratta di soggetti esclusivamente pubblici, ma ci sono 5 casi in cui sono stati coinvolti anche attori privati (fino ad un massimo di 11 diversi soggetti).

«Le caratteristiche dell'AQST di mettere a confronto una platea potenzialmente molto ampia di soggetti e di dover costruire una visione condivisa di sviluppo lo rendono luogo appropriato per mantenere costante l'attenzione alle trasformazioni, alle esigenze e alle progettualità emerse nei territori. In questa logica» - secondo i ricercatori - «vanno probabilmente valorizzate modalità di partecipazione che consentano di adeguare in tempi brevi gli scenari costruiti con il mutare del contesto socio-economico di riferimento».

I due Accordi promossi nel corso della X legislatura meritano un breve approfondimento, in considerazione delle innovazioni potenziali di cui sono portatori. Sono l'AQST per la definizione di «Progetti territoriali integrati espressione del partenariato locale, al fine di valorizzare e potenziare l'attrattività dei territori lombardi nel semestre dell'evento Expo Milano 2015»¹⁶ e l'AQST «Milano Metropoli Rurale».

Il primo Accordo citato si pone l'obiettivo di contribuire alla valorizzazione e al potenziamento dell'attrattività dei territori lombardi attraverso lo sviluppo integrato, durante il semestre dell'Expo 2015, di iniziative, manifestazioni ed eventi volti a favorire la promozione dell'offerta turistica, culturale, ambientale, sportiva, enogastronomica e la diffusione della conoscenza delle filiere agroalimentari e delle produzioni tipiche presenti sul territorio. Formalmente sottoscritto da Regione Lombardia e Unioncamere Lombardia, si caratterizza per il coinvolgimento diretto o indiretto di numero molto più elevato di attori. Infatti, attraverso una procedura coordinata dalle Camere di Commercio, sono stati individuati 12 Progetti Territoriali Integrati (PTI), espressione del partenariato locale, dell'ammontare complessivo di Euro 12.583.886, di cui 5.300.000 provenienti da finanziamenti regionali. La restante quota maggioritaria dei costi è coperta dai soggetti capofila di ciascun PTI e dal partenariato locale. Dai dati a disposizione non è possibile distinguere fra i contributi di altri enti pubblici e quelli di provenienza privata. Gli interventi sono distribuiti su tutte le province lombarde, con l'eccezione della città di Milano, che già beneficia di altri interventi legati all'esposizione universale.

L'AQST «Milano Metropoli Rurale» viene promosso nel 2013 e approvato nel suo schema nel novembre 2014¹⁷. È sottoscritto da Regione Lombardia, Comune di Milano, Provincia di Milano e da un gruppo di società e consorzi legati ai distretti agricoli locali. Costituisce il passaggio di consolidamento di un pluriennale processo di *governance* multi-partenariale finalizzato allo sviluppo urbano/rurale sostenibile del sistema territoriale metropolitano milanese. L'altra sua peculiarità risiede nel finanziamento: gli investimenti necessari per la realizzazione delle azioni in cui si articola l'Accordo eccedono le risorse rese disponibili dai partner nella fase di programmazione e di sottoscrizione (degli Euro 131.408.195 di investimento complessivo previsto, 102.084.798 sono ancora da reperire). Sarà compito dei soggetti attuatori reperire nel corso dell'implementazione le risorse necessarie, anche partecipando a bandi di diversa natura e livello.

¹⁶ Promosso con D.G.R. n. X/3332 del 27 marzo 2015, approvato lo schema con D.G.R. n. X/3766 del 3 luglio 2015.

¹⁷ D.G.R. n. X/1180 del 20 dicembre 2013 e D.G.R. n. X/2622 del 7 novembre 2014.

1.9. Programmi Integrati di Sviluppo Locale

I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) si configurano come lo strumento attuativo degli interventi finanziati dal Fondo per la Montagna istituito dalla l.r. 25/2007. Questa, così come modificata dalla l.r. 11/2011, prevede che ciascuna Comunità Montana presenti i progetti da finanziare attraverso il Fondo nell'ambito di un Programma Integrato di Sviluppo Locale triennale da sottoporre all'approvazione della Giunta ai sensi della l.r. 2/2003.

La Relazione 2017 riporta che al 1 dicembre 2016 erano censiti 23 PISL Montagna attivi in Lombardia, uno per ogni Comunità Montana. Oggi questi strumenti risultano però ufficialmente chiusi da un punto di vista amministrativo, ma per omogeneità nella presente ricerca daremo conto dello stato rilevato dal censimento, rimandando alla, come attestato dalla Relazione 2015-2016 sull'attuazione della l.r. 25/2007¹⁸ per ulteriori approfondimenti. I PISL sono stati approvati nell'aprile del 2012 e nel corso degli anni hanno subito alcune rimodulazioni¹⁹, l'ultima delle quali è avvenuta a gennaio 2015²⁰. I progetti contenuti sono individuati attraverso la consultazione del partenariato locale della Comunità Montana e principalmente finanziati con le risorse regionali del Fondo per la Montagna (quasi 55 milioni di Euro, pari al 65% dei costi previsti). Dall'ultima rimodulazione emerge, tuttavia, che non mancano fonti di finanziamento alternative, di provenienza prevalentemente pubblica, ma non specificamente identificabile sulla base dei dati a disposizione. Si tratta di circa 29 milioni di Euro che concorrono a coprire il 35% dei costi previsti, pari a circa 84 milioni di Euro secondo l'ultima rimodulazione.

Il contributo dei soggetti diversi dalla Regione e le risorse complessivamente a disposizione di ciascun PISL possono variare sensibilmente fra l'uno e l'altro: si passa dai quasi 8 milioni di Euro di cui ha beneficiato nel complesso la Val Camonica (BS) al milione e mezzo a disposizione della Val Imagna (BG). La media dei costi previsti è pari a 3.649.309 euro, mentre il contributo medio regionale ammonta a 2.387.546 euro. Di conseguenza, le risorse di provenienza diversa sono mediamente pari a 1.261.762 euro per ciascun PISL.

A livello attuativo, al momento dell'approvazione della rimodulazione tutti i programmi erano in corso di attuazione con gradi di avanzamento differenziati, ad eccezione di uno che ha sostanzialmente concluso gli interventi ed un altro che deve ancora avviarli.

3. Una matrice di valutazione per la qualità del disegno urbano

La seconda sezione propone un modello di valutazione sistematico e quantitativo per gli ambienti insediativi, interpretando i PII di interesse regionale come opportunità di rigenerazione urbana, e apprezzando la dimensione locale, il progetto di quartiere, come innesco per la dimensione globale (cf. Marescotti 2008; Morello, 2009). Il quadro di forte pressione ambientale, dovuto anche a forme di sviluppo disperse o autoreferenziali (Lanzani, Boeri e Marini, 1993; Paolillo, 2010), suggerisce misure di controllo puntuale e accertabile degli interventi edilizi.

Partendo dal progetto urbano, cioè dal disegno ambientale e sociale che i PII incoraggiano localmente, questa prospettiva di monitoraggio punta a includere la valutazione di fattibilità, di natura economico-finanziaria, in un pensiero più ampio di sostenibilità e contrattazione pubblico-privata, il che implica una dualità del beneficio pubblico. Da un lato, le amministrazioni possono riscuotere il *contributo straordinario*, «tassa» monetaria da trasformazione che il privato deve pagare per legge – art. 16, comma 4, lettera d-ter del DPR 380/2001. Dall'altro lato, il beneficio pubblico può manifestarsi anche come garanzia di qualità non-monetaria delle trasformazioni urbane, qualità che si deve alle proprietà spaziali veicolate dal disegno. Nella griglia complessa di sostenibilità, dove l'economia degli interventi si intreccia, concettualmente e operativa-

¹⁸ Approvata con d.G.R. n. X/6545 del 04/05/2017, disponibile su www.consiglio.regione.lombardia.it (<https://goo.gl/sVZ3SK>).

¹⁹ Approvate con le d.G.R.: n. IX/4473 del 05/12/2012, n. X/1015 del 05/12/2013, n. X/1795 del 08/05/2014.

²⁰ D.G.R. n. X/3102 del 30/01/2015.

mente, con le domande ambientali e sociali del territorio (cf. Brundtland, 1987), si fa altrettanto complesso e sfaccettato il senso, monetario e non, del beneficio pubblico.

L'essenza quantitativa della matrice si coniuga con l'elevazione della forma urbana a cardine di valore estetico, energetico e paesaggistico per il territorio, inquadrando le scelte morfologiche dei PII come decisive per la promozione di spazi vivibili, compatti ed efficienti. Proprio in virtù della sua importanza materiale, la forma va adeguatamente rappresentata, perché, dato un rapporto tra pieni e vuoti, la composizione può distribuire, accorpare e isolare entrambi i materiali con gli impatti più disparati (Brenna, 2004; Falco, 1999). In questo senso, la matrice ritrae anche uno sforzo di espandere l'urbanistica della quantità al di là dei suoi algoritmi classici. «Quantificare» non significa solo «calcolare i volumi», che pure non è scontato, specie nei documenti più opachi. Significa, piuttosto, associare i volumi ad altri parametri, cercando di coprire diversi aspetti di organizzazione dello spazio con misure sensate e mai ambigue.

A proposito di copertura e accuratezza, conviene ribadire la parzialità di questo lavoro, per struttura, contenuti e riferimenti consultati. L'evoluzione verso approcci più robusti dovrà fare i conti con esperimenti sul campo e carotaggi mirati a sincerare, come minimo, il reperimento dei dati essenziali. L'idea di uno strumento snello e intellegibile, pronto per l'utilizzo da parte di Comuni grandi e piccoli, impone almeno due equilibri fondanti. Il primo è la *riduzione di complessità*, mentre il secondo è l'*astrazione* del modello. Attecchire nei Comuni, senza gravare sulla mole di lavoro degli organici, domanderà un compromesso tra semplicità di utilizzo e portato descrittivo delle analisi. Per questo motivo, la riduzione di complessità sarà necessaria non solo per trattare i problemi di sostenibilità e rigenerazione, ma per calcolare speditamente gli indicatori di supporto. L'ambito di applicazione, oscillando tra Regione e Comuni, troverà invece nell'astrazione un elemento di forza e debolezza non indifferente, perché da un lato l'obiettivo è replicare il metodo e rendere confrontabile la qualità dei PII per l'intera estensione regionale; dall'altro, è importante che la valutazione colga la profondità casistica dei contesti, rappresentandone le aspettative, e trovando un momento centrale nel corso di definizione dei progetti.

2.1 Metodologia e architettura «modulare» della matrice di valutazione

L'impalcato valutativo della matrice si regge sul multicriterio: ovvero, si configura come vettore di indicatori che, previa normalizzazione e pesatura, convergerà in un punteggio sintetico di qualità urbana. L'approccio ricalca l'essenza multidimensionale del progetto di quartiere e dei suoi rapporti col contesto, e la governa per scomposizione in più «criteri», cioè i singoli modi in cui la forma del progetto può restituire un valore ambientale e sociale. I criteri sono le voci effettive della valutazione. Ciascuno di questi corrisponde a un indicatore. A loro volta, gli indicatori sono le variabili che convertono i concetti dei criteri in misure specifiche (cf. Corbetta, 2015). Il ricorso esclusivo a variabili cardinali riflette l'identità quantitativa della matrice.

L'approccio permette di collocare misure anche molto diverse lungo uno schema sommativo unitario, dove la relazione tra indicatori e indice di sintesi è chiara e lineare (Oppio, 2007). Da un punto di vista metodologico, l'aspetto di linearità è fondamentale: in effetti, è ciò che fa del multicriterio un sistema conforme a quei fattori di qualità ambientale e sociale per cui monetizzare sarebbe proibitivo, se non addirittura erroneo o grossolano. Il modello si dimostra dunque più agile di una analisi costi-benefici, perché ammette le unità di misura in cui si esprimono i significati originali di qualità.

Ma la descrizione di aspetti urbani non monetari non è l'unico vantaggio. Il perché di una matrice multicriterio sta anche nel suo costruito modulare, cioè in una «architettura» che, lungo la sommatoria, si apre alla selezione alternativa degli indicatori. Questa apertura dinamica rappresenta il principio di *autopoiesi* del modello, cioè ha origine dalla valutazione non come prodotto finito, ma come processo di calcolo il cui risultato, la somma pesata, si rinnova a ogni modifica dei suoi addendi (fig. 3). In altre parole, la sintassi è tale da «assorbire» nel tempo la sostituzione degli indicatori semplici, senza che l'indicatore aggregato perda di senso compiuto. Il significato in sé dell'indicatore, semplice o aggregato che sia, rimane comunque in capo al pensiero intuitivo, che dell'analisi rappresenta la costante soggettività.

L'approccio modulare è duttile per almeno tre motivi. Il primo è che un modello tale si presta, per sua natura, al concetto di *sensitività*. Da questo aspetto, trae vantaggio l'idea di informare l'economia di un PII con

un feedback di qualità non monetaria, perché il modello, basandosi su schema aperto, può mettere alla prova la solidità del progetto in più modi, permutando non solo le condizioni di pesatura più superficiali, ma anche i più profondi criteri di giudizio. La «resistenza» a criteri alternativi inquadra cioè la sensitività nella sua piena accezione di apprendimento, mettendo in luce la reazione del profitto economico a nuove esigenze (ambientali e sociali) di interesse pubblico. Il secondo motivo per cui il modello è versatile consiste nella libertà combinatoria, che può distinguere o unificare le analisi degli interventi secondo i pesi e i criteri attivabili. Ad esempio, è possibile distinguere criteri e standard di qualità per ordine degli interventi, proponendone alcuni per situazioni ad alto contenuto strategico. Viceversa, si può impostare una base di confronto per tutti gli interventi, forzando la valutazione sugli stessi parametri, e ottenendone una classifica regionale. Il terzo motivo di duttilità multicriteri è connesso ai primi due, e intende la matrice come «pacchetto» iniziale che, nel tempo, può accogliere simulazioni extra per moduli aggiuntivi. Da queste analisi avrebbe origine un indice correttivo che, a sua volta, andrebbe a calibrare l'indice di partenza, mettendo a fuoco le ricerche di dettaglio più idonee al contesto geografico. Si può pensare, in tal caso, non solo a metodi più sofisticati, da praticare in appositi ambienti software, ma ai vari studi di settore che un progetto andrebbe a coinvolgere, dalla fornitura energetica al paesaggio, passando per la qualificazione dei servizi. Da questo punto di vista, appare interessante lo sviluppo del modello sotto forma di «modularizzatore», cioè come dispositivo che, lavorando per moduli di verifica, raccordi gli aspetti generali del progetto a quelli settoriali, facilitandone la gestione. L'organizzazione di una *charrette*, tavolo di lavoro multidisciplinare (cf. Selicato & Rotondo, 2010), potrebbe concorrere a definire gli indicatori e i valori di preferenza più opportuni a tale scopo.

Figura 3 – L'architettura «modulare» del multicriterio consente la selezione alternativa degli indicatori lungo una sommatoria lineare, senza pregiudicare il senso compiuto dell'indicatore aggregato. Il comportamento della struttura è autopoietico



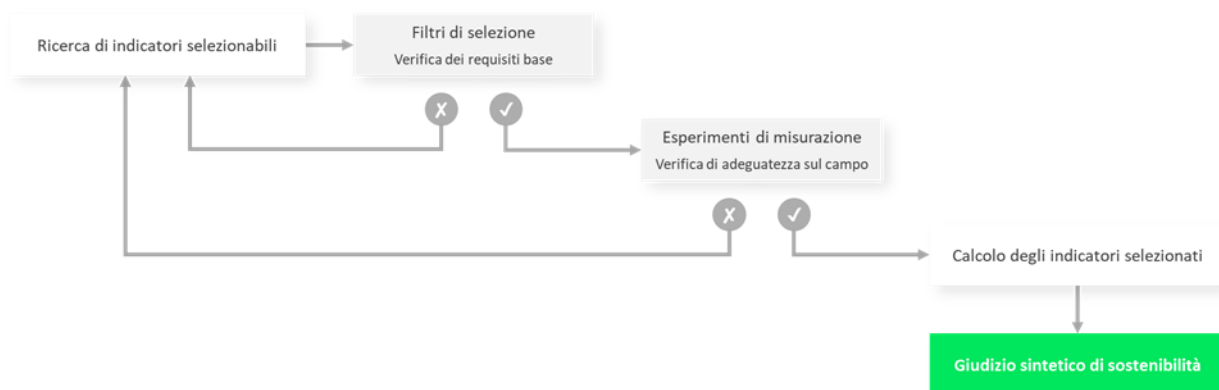
Fonte: autori

La matrice proposta è dunque un lavoro ancora in *stand-by*, potremmo dire anche in «versione 1.0»; tuttavia, è proprio l'essenza modulare e autopoietica del multicriterio a concederne lo spazio di manovra per una rettifica. Nello specifico, sarà questa libertà modulare a supportare nel tempo il ciclo di selezione alternativa degli indicatori. Il processo di ricerca e selezione degli indicatori potrà anche riconfermare tutte o alcune delle misure incluse in questa prima versione, purché ne sia verificata l'adeguatezza sul campo. Infatti, dei due momenti di verifica, «setacci» che dovrebbero giustificare la selezione di ogni misura (fig. 4), è soddisfatto solo il primo, quello che prevede il rispetto dei requisiti minimi; manca invece un test di accuratezza e rilevanza sul campo. Questo secondo momento di verifica sarà alla base di una matrice riveduta e corretta, spendibile nel mondo reale, e dovrà essere effettuato su campione costruito adeguatamente.

A tal proposito, il campione sarà chiamato a massimizzare il «disordine» dei casi, cioè la loro difformità spaziale, localizzativa e tematica, in modo da spiegare o rappresentare statisticamente non solo i progetti, da distinguere in attuati, in corso e previsti, ma anche i contesti osservabili in tutta la Regione.

Fatti questi i presupposti, il circuito di perfezionamento del modello troverà sbocco in versioni progressive della matrice, dalla 2.0 in poi, verso un giudizio sintetico sempre più attendibile.

Figura 4 – L'architettura «modulare» del multicriterio supporta il ciclo di selezione alternativa degli indicatori, permettendo di setacciarli nel tempo attraverso alcuni requisiti di base, già presenti nella matrice 1.0, e gli esperimenti di misurazione sul campo, ancora da effettuare. Tali esperimenti confermare criteri e indicatori attuali o suggerirne di altri, verso un modello perfezionato (2.0+)



Fonte: autori

Per quanto la «prova dei fatti» si posponga alla divulgazione, è possibile chiarire almeno i principi di selezione dei criteri utilizzati in questa prima fase di lavoro. Possiamo intendere questi principi come i «filtri» della attuale matrice. In particolare, la selezione assume i principi del protocollo guida di *Sustainable Measures Company*²¹, società internazionale che per due decenni ha coordinato quadri di valutazione e consulenza per governi, aziende e no profit. Tuttavia, l'attenzione per alcune esigenze contestuali della ricerca ha suggerito l'aggiunta di filtri *ad hoc*. Si trattava, in sostanza, di garantire procedure chiare, attendibili e standardizzate per le PA locali. Questi tre requisiti aggiuntivi stanno per propositi di semplicità applicativa, ufficialità dei dati richiesti e classicità degli ambienti software. La selezione tende, dunque, a privilegiare una aritmetica elementare, ma carica di senso, fondata sul tracciamento dei dati, e operabile in quei programmi di *data-base management* che permeano, in generale, gli studi urbani quantitativi: Microsoft *Excel*® per dati non-spaziali, e i sistemi informativi geografici per dati spaziali; tra tutti, ESRI *ArcGIS*® o l'alternativa *open source* di *QGIS*®.

Nel complesso, i requisiti di base per indicatore constano di cinque filtri.

1. COPERTURA INFORMATIVA E TEMATICA

Pluralità di tematismi e complessità proporzionale

La selezione mira a una pluralità di tematismi, e associa una copertura informativa crescente a indicatori vieppiù semplici; specularmente, a indicatori più complessi corrisponde il dettaglio di aspetti sempre più circoscritti.

2. RAPPRESENTATIVITÀ E NON RIDONDANZA

Fedeltà concetto-variabile e zero sovrapposizioni

La selezione ragiona non solo per significatività, ma per aderenza delle variabili (cardinali) ai concetti (nominali) di qualità, e opera azzerando le sovrapposizioni informative tra misure diverse.

3. FATTIBILITÀ IN AMBIENTE EXCEL® E GIS

Compatibilità dei formati di input e output

La selezione screma per formato degli input e calcolabilità degli output, dando priorità a dati e procedure che si possono gestire per mezzo di tabelle *Excel*® e di *shapefile* geo-riferiti.

²¹ Disponibile da: <http://www.sustainablemeasures.com>

4. DISPONIBILITÀ DEI DATI E FONTI UFFICIALI

Reperibilità e affidabilità dei dati di immissione

La selezione tiene conto di un requisito base di reperibilità e verificabilità degli input tramite documentazione ufficiale (cartacea o digitale, ricavabile da banca dati comunale o da web).

5. INTUITIVITÀ DI FORMULE E INTERVALLI

Intelligibilità formule-criteri e valori soglia

La selezione privilegia rapporti intellegibili tra matematica delle formule e senso dei criteri; punta a facilitare la comprensione di situazioni più o meno soddisfacenti per intervalli delimitati e scale progressive.

2.2 Il dettaglio dei contenuti e le dimensioni coperte per il disegno urbano

Prima di introdurre i contenuti della matrice, sarà opportuno anticipare che ogni indicatore è identificato come essenziale o raccomandato a seconda della gerarchia stabilita dal suo portato informativo. Tale gerarchia è ipotetica, e andrà rivista anche in virtù della *strategicità* degli interventi, anch'essa da definire accuratamente per attributi. Ad ogni modo, la distinzione si intende trasversale alle categorie tematiche in cui sono complessivamente raggruppati i criteri di valutazione (fig. 5).

Entriamo ora nel vivo del modello. La matrice di indicatori declina la qualità degli ambienti insediativi in 50 misure suddivise in 5 categorie, o tematismi.

1. CAPACITÀ INSEDIATIVA E MORFOLOGIA GENERALE

La qualità generica del progetto complessivo

Consiste in sette misure, tutte essenziali; restituisce la qualità generica del progetto in termini di utilizzazione, densità abitativa e consumo di suolo, inteso non solo come copertura, ma come scollamento dal tessuto preesistente. Di interesse dunque il modo più o meno grave in cui il suolo viene ostruito.

2. COMFORT E PERCEZIONE DELLO SPAZIO APERTO

La qualità specifica del progetto di vuoti

Consiste in quattordici misure, di cui otto essenziali e sei raccomandate, e descrive la qualità specifica del progetto in base a come questo asseconda l'esperienza percettiva dello spazio aperto a livello estetico e ambientale. Giocano un ruolo chiave l'appetibilità visiva, la percezione termica e la continuità delle reti verdi.

3. COMPLESSITÀ E INCLUSIONE DELLO SPAZIO COSTRUITO

La qualità specifica del progetto di pieni

Consiste in cinque misure, di cui tre essenziali e due raccomandate, e descrive la qualità specifica del progetto in base a quanto il tessuto costruito è sensibile al valore fisiologico della complessità urbana nel tempo e nello spazio. La matrice asseconda valori complessi per offerta tipo-funzionale, residenziale e commerciale.

4. METABOLISMO URBANO E RISPARMIO ENERGETICO

L'inserimento nei cicli di energia e materia

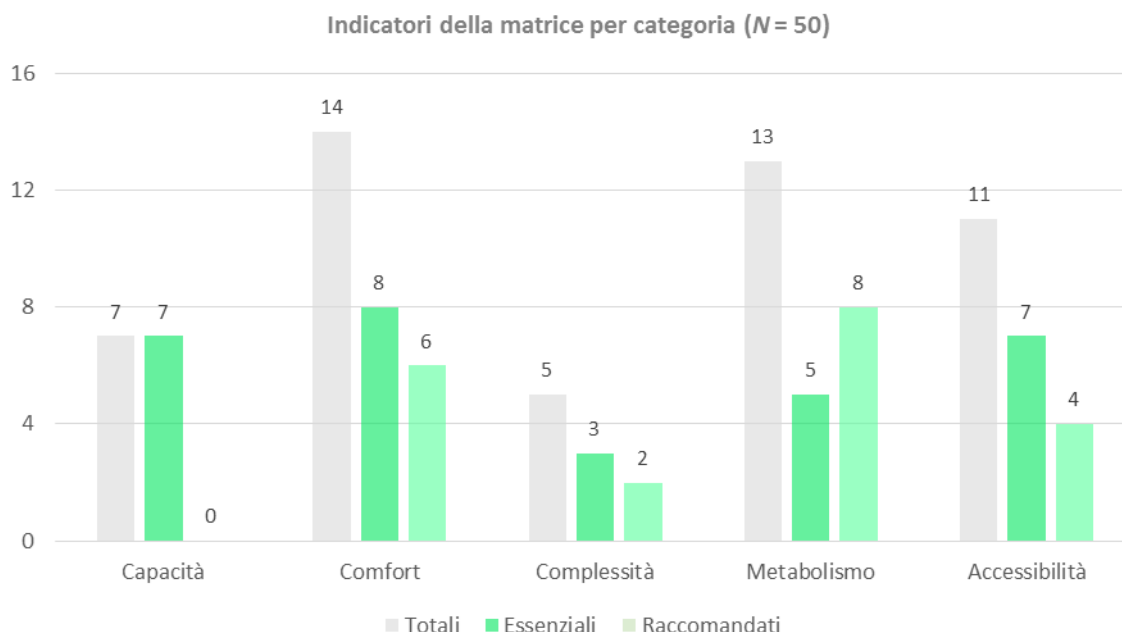
Consiste in tredici misure, di cui cinque essenziali e otto raccomandate, e definisce l'inserimento del progetto nei cicli di energia e materia, pur con formule semplificate; copre aspetti di riuso urbano, smaltimento, risparmio idrico, strategia energetica attiva (rinnovabili) e passiva (*solar design*).

5. ACCESSIBILITÀ E MOBILITÀ DELL'ARMATURA URBANA

L'inserimento in trame integrate di trasporto

Consiste in undici misure, di cui sette essenziali e quattro raccomandate, e promuove un impianto urbano gerarchico e interconnesso, dalla conformazione pensata per la mobilità lenta e il trasporto pubblico. Tra i fattori di rilievo, l'analisi del reticolo stradale in cui il progetto va a inserirsi, sempre in ottica di compattezza.

Figura 5 – La distribuzione degli indicatori totali, essenziali e raccomandati per categoria di giudizio nella matrice «1.0». Gli indicatori complessivi (N) sono 50



Fonte: autori

Al momento, la matrice assume la forma di una tabella *Excel*® che enumera i cinquanta criteri suddivisi per categoria di giudizio, o tematismo. Pertanto, oltre a una massiccia fase di verifica sul campo, riguardante sia l'efficacia degli indicatori che la disponibilità dei dati coinvolti, sarà premura di PoliS una restituzione operativa degli algoritmi di calcolo. Di qualche interesse la struttura del *record* tabellare, qui mostrata in dettaglio (fig. 6).

Figura 6 – Assetto e contenuti generali del record tabellare. A ogni record corrisponde un criterio. Si riporta il criterio 03 della matrice, la *Densità abitativa netta*, come riferimento generico.

Categoria	#	E / R	Nome	Descrizione	Dati	Formula	Unità	Intervalli	Riferimenti
Capacità	03	E	<i>Densità abitativa netta</i>	Significato di dati e risultato	a = ... b = ... c = ...	$I_{03} = f(a, b, c)$	[ab]/[ha]	Dominio Soglie	Fonte misu- ra Fonte dati

Fonte: autori

Il criterio di *Densità abitativa netta* servirà come vettore di esempio per restituire i contenuti nella maniera più esplicita. I campi principali, escludendo note e ambito geografico, sono dieci: 1. *Categoria* di appartenenza; 2. *Codice* del criterio (#); 3. *Gerarchia* del criterio (E / R, i.e. Essenziale o Raccomandato); 4. *Nome* del criterio; 5. *Descrizione* del criterio (i.e. come interpretarne dati e significato); 6. *Dati necessari* per calcolare l'indicatore; 7. *Formula* matematica (i.e. la relazione tra i dati); 8. Verifica dell'*unità di misura*; 9. *Intervalli* di valori (dominio e soglie); 10. *Riferimenti* (fonti di reperimento per indicatore e dati richiesti).

Nel caso in questione, il criterio appartiene alla categoria di *Capacità* ed è il terzo di cinquanta (03). Ipotizziamo che, per portato descrittivo, sia un criterio di valutazione essenziale (E), indipendente dal carattere strategico dell'intervento. Il nome non è di poco conto, dal momento che riferirsi a un criterio in maniera univoca permette di affrancarsi da ambiguità terminologiche. La descrizione è un passaggio obbligato, perché chiarisce il senso dei dati necessari, della formula e del risultato ottenibile. Questa è la descrizione del criterio tratta dalla matrice allo stato attuale:

«[La *Densità abitativa netta*] esprime la concentrazione degli abitanti teorici, cioè i residenti quantificati in base al volume residenziale di progetto, relativizzandoli alla superficie impermeabile aperta e coperta del sito in ettari. Descrive quanti nuovi residenti sono previsti, in media, per ettaro di superficie impermeabile, restituendo una misura di densità al netto del suolo risparmiato dall'impermeabilizzazione» (fonte: autori).

Supponiamo di valutare, per *Densità abitativa netta*, un progetto di trasformazione che insiste su *greenfield* di 150.000 m² e prevede 500 abitanti teorici al costo ambientale di 40.000 m² impermeabili. Il risultato numerico sarà immagine di questi dati di input e si confronterà con intervalli notevoli, tali cioè da orientare la preferenza per questo progetto o per alternative di maggiore qualità.

Il campo dei dati elenca gli input di interesse per il calcolo. In questo caso, abbiamo già tutti i dati che servono:

ab ^t	Abitanti teorici totali del sito di progetto (in numero assoluto)	500 ab
Sa,c ^{imp}	Superfici impermeabili aperte e coperte di progetto (in ettari)	40.000 m ² · 1 ha / 10.000 m ² = 4 ha

La formula (indicatore I_{03}) relaziona i dati elencati, rapportando gli abitanti teorici agli ettari impermeabilizzati. Il campo dell'unità di misura (U_{dm}) verifica la dimensione in cui va espresso il criterio. Ora possiamo calcolare l'indicatore:

$$I_{03} = \frac{ab^t}{Sa, c^{imp}} \quad U_{dm} = \frac{[ab]}{[ha]} \quad I_{03} = \frac{500 \text{ ab}}{4 \text{ ha}} = 125 \frac{ab}{ha}$$

Il valore di *Densità abitativa netta* per il progetto in esame è di 125 abitanti per ettaro impermeabilizzato. Rispetto alla densità lorda, basata sull'area complessiva, la misura netta esprime un dettaglio di efficienza insediativa maggiore, pure in maniera altrettanto intuitiva.

Alle modalità di calcolo si affiancano le soglie di sostenibilità individuate lungo gli intervalli; tra queste, spiccano i *benchmark*, valori o intervalli obiettivo. Importante anche segnalare il dominio, così da verificare la correttezza del metodo. Per la *Densità abitativa netta*, gli intervalli sono così ripartiti:

Dominio	$I_{03} \geq 0 \text{ ab/ha}$ di superficie impermeabile
Soglie	<i>Livelli di sostenibilità</i>
$I_{03} < 40 \text{ ab/ha}$	Densità abitativa netta <i>scarsa</i>
$40 \leq I_{03} < 70 \text{ ab/ha}$	Densità abitativa netta <i>discreta</i>
$70 \leq I_{03} \leq 200 \text{ ab/ha}$	Densità abitativa netta <i>buona</i>
$200 < I_{03} \leq 250 \text{ ab/ha}$	Densità abitativa netta <i>al limite</i>
$I_{03} > 250 \text{ ab/ha}$	Densità abitativa netta <i>eccessiva</i>

Con un valore di 125 abitanti per ettaro impermeabilizzato, il progetto esprime una buona *Densità abitativa netta*. Naturalmente, il valore è «buono» non a discrezione, ma per i riferimenti da cui è tratto il criterio. Lungo questo *record*, le fonti che riguardano la misura in sé e i suoi intervalli notevoli corrispondono a due quadri di valutazione: il primo è il sistema *Emerging and Sustainable Cities*²²; il secondo è *Global City Indicators Facility*²³.

Parte non secondaria del campo *riferimenti* concerne le fonti degli input, senza le quali sarebbe impossibile calcolare il risultato. Attualmente, le fonti di reperimento sono delle ipotesi, perché, come si è detto, manca una vera sperimentazione sul campo: soltanto questa potrà asseverare (o smentire) il filtro di reperibilità che finora ha setacciato gli indicatori. Le ipotesi dovranno dunque trovare conferma in carotaggi estensivi, basati sui documenti ufficiali di progetto. Nel caso concreto, la matrice ipotizza che i dati per la *Densità abitativa netta* si riscontrino in due documenti: un documento è la relazione tecnica del PII, che si può esaminare in Regione; l'altro è il progetto esecutivo, che il privato deposita nel Comune competente.

Come si è potuto osservare, la *Densità abitativa netta* è un criterio concettualmente e operativamente molto semplice. Come tale, non implica, o non dovrebbe implicare difficoltà per i tecnici di una amministrazione pubblica. Sotto il profilo analitico, le altre formule non si discostano dal livello di difficoltà che com-

²² Disponibile da: <http://www.iadb.org>

²³ Disponibile da: <https://openknowledge.worldbank.org>

porta questo criterio; tutti i criteri presuppongono conoscenze elementari di matematica e statistica, oltre che l'impiego di funzioni ricorrenti in ambiente *Excel®* e GIS. Inoltre, la matrice prevede una serie di descrizioni proprio per chiarire il senso di ogni misura. A scopo di chiarezza e supporto metodologico, un'ipotesi è quella di affiancare ai campi già descritti dei calcoli schematici, cioè esemplificazioni grafiche e numeriche che potrebbero essere di ausilio per calcolare e interpretare alcuni indicatori.

La tabella seguente anticipa i contenuti effettivi della matrice di valutazione²⁴, sintetizzando le dimensioni coperte, e indicando i nomi dei cinquanta criteri di qualità urbana.

CAPACITÀ	<i>Dimensioni coperte</i> Carico insediativo previsto Densità e ostruzione del suolo Adiacenza al costruito esistente	<i>Criteri</i>	01	Utilizzazione territoriale
			02	Utilizzazione fondiaria
			03	Densità abitativa netta
			04	Impermeabilizzazione <i>soft</i>
			05	Impermeabilizzazione <i>hard</i>
			06	Altezza media degli edifici
			07	Adiacenza alla città consolidata
COMFORT	<i>Dimensioni coperte</i> Esperienza visiva Percezione termica Continuità delle reti verdi	<i>Criteri</i>	08	Variabilità delle altezze
			09	Compattezza corretta
			10	Sorveglianza naturale per coerenza
			11	Sorveglianza naturale per trasparenza
			12	Porosità volumetrica
			13	<i>Albedo</i> dello spazio aperto
			14	Copertura di verde permeabile
			15	Verde permeabile <i>pro capite</i>
			16	Frammentazione del verde permeabile
			17	Copertura di tetti verdi
			18	Interramento dei parcheggi
			19	Compensazione arborea
			20	Copertura di filari alberati
			21	Distribuzione degli alberi
COMPLESSITÀ	<i>Dimensioni coperte</i> Entropia del tessuto Offerta residenziale Offerta commerciale	<i>Criteri</i>	22	Diversità tipologica
			23	Gamma di servizi
			24	<i>Mix</i> funzionale
			25	Canone convenzionato
			26	Contenitori commerciali
METABOLISMO	<i>Dimensioni coperte</i> Riuso urbano e materiale Strategia energetica attiva Strategia energetica passiva	<i>Criteri</i>	27	Energia inglobata per riuso
			28	Fattore di forma degli edifici
			29	Esposizione passiva a Sud
			30	Esposizione passiva da S-E a S-O
			31	Ricorso a rinnovabili per consumo termico
			32	Ricorso a rinnovabili per consumo elettrico
			33	Impiego di materiali da fonti rinnovabili
			34	Impiego di materiali riciclati o di recupero
			35	Punti di raccolta e compostaggio
			36	Impiego di flora locale
			37	Recupero delle acque meteoriche
			38	Consumo di acqua per uso esterno
			39	Consumo di acqua per uso interno
ACCESSIBILITÀ	<i>Dimensioni coperte</i> Reticolo stradale Mobilità dolce Mobilità pubblica	<i>Criteri</i>	40	Connettività del <i>network</i>
			41	Densità di intersezioni
			42	Rapporto archi per nodo
			43	Granulometria del tessuto
			44	Prossimità al trasporto pubblico
			45	Dotazione ciclabile urbana
			46	Prossimità ai percorsi ciclabili
			47	Dotazione pedonale di quartiere
			48	Prossimità ai percorsi pedonali
			49	Regime di mobilità collettiva
			50	Prossimità al verde permeabile

²⁴ Disponibile su richiesta agli autori tramite mail nei formati .docx e .pdf.

2.3 I quadri di valutazione ispiratori, i dati grezzi e le fonti di riferimento

In virtù di principi base di autorevolezza, multidimensionalità e multiscalarità, questa versione provvisoria della matrice si ispira a cinque riferimenti per valutare la qualità degli ambienti insediativi. Riguardo l'essenza quantitativa della matrice, i riferimenti consistono, per la gran parte, in quadri sia concettuali che operativi: sono contributi che suggeriscono, rispettivamente, da un lato i caratteri nominali di qualità urbana (es. *risparmio di suolo*), e dall'altro misure già spendibili come cardinali (es. *percentuale di suolo consumato*).

Quattro di questi cinque riferimenti sono «unitari», cioè sistemi valutativi pensati omogeneamente, di rilievo sia nazionale che internazionale.

→ **Protocollo ITACA** (2005)

Quadro concettuale e operativo

Nato per supportare le attività di progettazione/valutazione di piani/programmi di rigenerazione urbana (*ex-ante*) e per verificarne l'efficacia attraverso uno schema analogo (*ex-post*). Intende innalzare la qualità della progettazione attraverso criteri per bandi e avvisi pubblici.

→ **Agenda 21** Locale

Quadro concettuale

Un documento di intenti per la promozione di uno sviluppo sostenibile dei territori; formula obiettivi di carattere generale e criteri per le politiche locali, orientandole verso sinergie tra attività socio-economica e rigenerazione ambientale.

→ **BCN Ecologia** Piano Speciale di Siviglia (2008)

Quadro concettuale e operativo

L'esperienza si basa su integrazione multilivello del sistema urbano, dall'aria al sottosuolo, attraverso criteri che privilegiano tre proprietà fisiologiche per l'energia e l'armonia dello spazio nel tempo: *compattezza, efficienza e complessità*.

→ **LEED** for Neighborhood Development (2009)

Quadro concettuale e operativo

Un sistema di certificazione nato negli USA e oggi in espansione globale. La sezione *Neighborhood Development* stimola ragionamenti sulle qualità spaziali di un intervento a livello di quartiere, articolando il giudizio per accumulo di punti, o «crediti», lungo una rigorosa *checklist*.

Il quinto riferimento propone invece la raccolta di spunti «supplementari», di respiro internazionale, che hanno indicato criteri e valori soglia aggiuntivi ove non previsti dai riferimenti unitari.

Altra importante fonte di ispirazione è la letteratura accademica, che consiste in libri e saggi sulla qualità degli ambienti insediativi. La raccolta delle fonti letterarie utilizzate²⁵ esclude le misure «classiche» di statistica descrittiva, come *valore medio* e *deviazione standard*, che pure rientrano nell'alveo degli indicatori proposti, definendoli in tutto o in parte.

Per quanto riguarda, invece, le fonti dei dati di input, sono qui immaginate cinque risorse: 1. la *relazione tecnica* del PII, reperibile in Regione; 2. il *progetto esecutivo* del PII, consultabile in Comune; 3. il *Database Topografico*, disponibile dal Geoportale lombardo per provincia; 4. altri *Database specialistici*, da richiedere in Comune; 5. le *statistiche comunali*, o su base comunale, scaricabili da portale web, quale può essere il sito ISTAT. La tabella riportata di seguito (*fig. 7*) consiste in un incrocio possibile tra input della matrice e relative fonti di riferimento.

Da sottolineare che la fisionomia di questo incrocio traccia l'origine degli input in riferimento al solo scenario di progetto, senza considerare l'ipotesi di effettuare analisi *comparative* tra stato di fatto (t_0) e previsione (t_1) per differenza (*delta* Δ) dei due profili prestazionali. Pertanto, la pari reperibilità dei dati per lo stato di fatto andrà eventualmente verificata lungo il medesimo spettro di fonti.

²⁵ Anche questa disponibile su richiesta agli autori tramite mail nei formati .docx e .pdf.

Figura 7 – Tabella di incrocio tra gli input richiesti dalla matrice (a sinistra) e le fonti corrispondenti ipotizzate sin qui per il reperimento (in alto).

	Relazione Regione	Esecutivo Comune	DBT Geoportale	Altro DB Comune	Statistiche Portale web
Superficie territoriale e Slp totale					
Superfici fondiariae e Slp per ciascuna					
Slp per funzione e quota convenzionata					
Slp preesistente conservata					
Unità volumetriche e misure involucro					
Superfici (im)permeabili aperte e coperte					
Superfici ad accesso collettivo e materiali					
Sezioni censuarie comunali					
Superfici a parcheggio (interrate e non)					
Alberi (numero, specie, posizione)					
Consumi energetici e copertura di FER					
Capacità di raccolta acqua piovana					
Precipitazioni medie annue					
Grafo e superficie stradale e ciclabile					
Accessi dei servizi collettivi, per classe					
Fermate dei Trasporto Pubblico Locale					

Fonte: autori

2.4 Le perplessità e le questioni irrisolte: spunti per la correzione del modello

Nonostante la duttilità del multicriterio, un punto fermo è la criticità del momento di misurazione: un dilemma di attendibilità, perché le proprietà morfo-ambientali di ogni intervento edilizio reagiscono sia all'*astrazione* che alla *riduzione di complessità* del metodo, entrambe vitali ma impegnative. L'obiettivo è una applicazione fattibile, significativa e comparabile su tutti i progetti interessati e interessabili. Si tratta, anche solo a pensarci, di una grande ambizione. La scala di indagine, quella regionale, si intreccia con le tante sfaccettature materiali e immateriali della scala locale, di quartiere, implicando una forte entropia casistica. Questo «disordine» è inevitabile, e riguarda sia l'ambito di trasformazione in sé che il contesto in cui tesse relazioni.

Il conflitto tra scale andrà risolto chiarendo, anzitutto, il senso della matrice come strumento tecnico di valutazione. Da un lato, lo strumento, commissionato a PoliS-Lombardia, è utile alla Regione, perché permette di valutare comparativamente la qualità dei PII in base a criteri e *benchmark* che interessano a Regione Lombardia. Dall'altro lato, però, l'estensione regionale collide con la profondità comunale e di quartiere propria di ciascun PII, il che espone la matrice a interpretare temi di rigenerazione e standard di qualità urbana che emergono da *quel* Comune e da *quel* quartiere.

Per questa ragione, malgrado lo sforzo di chiarire i requisiti, l'*incertezza* è strutturale nel processo di selezione dei criteri. Assumere gli stessi PII come unità di indagine allarga i margini di errore, perché la «tessitura» degli elementi da misurare si infittisce con l'aumento di scala, complicando la ricerca di caratteri omologhi. In altre parole, classificare il territorio a maglie larghe si confà a certi criteri; fare i conti col dettaglio *compositivo* dei progetti costringe invece a concepire altri criteri, quelli adatti a governare un'estrema diversità.

Oltretutto, la matrice si attesta a un numero finito di input, e non può garantire la rappresentanza di «tutti» i modi in cui un progetto può trasformare la qualità spaziale in valore. Non è detto, cioè, che tutti gli aspetti di qualità vantati dal progetto (e da chi lo promuove) siano adeguatamente rappresentati. Esiste privato e privato, pubblico e pubblico, valore e valore. Una forma densa, compatta ma organizzata nei pieni e nei vuoti è, in genere, più vivibile (e sostenibile) di un tessuto rado e sfilacciato; perlomeno, concede più gradi di libertà alle armonie con il tessuto esistente. Tuttavia, è importante anche riconoscere il vizio insito nei presupposti legati alla scelta di un criterio e all'esclusione di un altro. Significa ammettere che un progetto, per come è

spazialmente definito, può creare valore socio-ambientale anche in modi inediti, per innovazione compositiva, negando per questo alcune omologie e invalidando, di conseguenza, il significato di certe misure. La preoccupazione di fondo è che l'uso di determinati criteri costringa a soddisfare le medesime idee di qualità e, in un'ottica più drastica, i medesimi ideali di città, forse coerentemente con le aspettative della Regione, ma indipendentemente dagli obiettivi di una PA locale. Anche se in misura minore, questa ambiguità si associa al problema definitorio di alcuni criteri, come la *Diversità tipologica*, la *Gamma di servizi* e il *Mix funzionale* (tema *Complessità*, # 22-24). La comparabilità regionale di questi tre criteri impone di considerare i tipi edilizi, i servizi e le funzioni come classi prestabilite, a dispetto di presunti ibridi locali, pena l'esclusione delle tre misure e l'impoverimento informativo del modello. Per dirla in maniera più intuitiva, un parametro come la superficie lorda è un carattere omologo che, nel tempo e nello spazio, resiste più dei tipi edilizi e delle funzioni in cui si può articolare.

In generale, il senso di ogni indicatore dipende dalle situazioni di contesto, soprattutto se operiamo a una scala dove le omologie, indispensabili per quantificare e comparare i dati, sono più rarefatte. L'ambito geografico di una misura può cambiare da PII a PII, così come la vocazione urbana e la conformazione del sito. Ad esempio, un *infill* in tessuto consolidato sarà diverso dalla sistemazione di un margine o dalla riqualificazione di un pezzo di paesaggio agrario. Il mosaico ambientale potrebbe cioè suggerire diverse sensibilità di trattamento, anziché parificare il giudizio sugli stessi standard. Un ulteriore caso limite sarebbe lo scompatamento del sito in più ambiti di intervento, coordinati da uno stesso PII, ma distinti per localizzazione.

La soluzione possibile a questi dilemmi è un ulteriore nodo della valutazione, ovvero la pesatura di criteri e dimensioni, anch'essa discrezionale, e soprattutto la normalizzazione dei risultati, che dovrà fare i conti col bisogno chiave di esprimere diverse soglie di preferibilità senza per questo impedire la comparabilità dei risultati. Le due *routine* di pesatura e normalizzazione sono passaggi obbligati per uno schema multicriteri davvero compiuto. La matrice 1.0 è la traccia di un flusso di calcolo che si esaurisce nelle unità di misura originali, senza perciò ricondurre a sintesi la valutazione, che invece è determinante per convertire il dato in informazione spendibile per il progetto. Entrambe le operazioni assolvono questo compito, designando l'interfaccia tra pura misurazione e attribuzione di un (de)merito. Nel farlo, però, non risolvono il contrasto tecnico-politico della valutazione, anzi lo alimentano. Normalizzare è procedura da anteporre e compiere per vie rigorose, governate dalla tecnica, perché riproporzione valori assai diversi sulla stessa scala di convenienza, o di preferibilità, giustificando sia la suddivisione in soglie che l'allocazione dei *benchmark*. Al contrario, pesare i criteri è un esercizio primariamente politico, e chiama in causa domande, strategie e previsioni degli enti locali rispetto ai caratteri di qualità emergenti.

Dal trattamento degli output sorgono due urgenze, una per la normalizzazione e una per la pesatura. Nel primo caso, le soglie attuali, derivate dai quadri ispiratori, sono talora grezze, talaltra non contestualizzate; per questo dovranno essere riprogrammate con un certo grado di realismo. Un'ipotesi accreditata è l'impiego di *funzioni di valore* (cf. Beinat, 1997), per le quali sarebbe richiesto uno studio approfondito in rapporto ai singoli caratteri di qualità socio-ambientale della matrice. L'alternativa potrebbe essere un metodo di normalizzazione ispirato al protocollo ITACA (2005), che già spiega il perché di certi intervalli facendo leva non su funzioni di valore, ma sulle esperienze nostrane più virtuose. Ad ogni modo, la particolarità delle funzioni di valore è che, in quanto funzioni matematiche, seguono l'andamento delle associazioni tra caratteri di qualità, valori assoluti e meriti relativi [0;1], elasticizzando la curva sui vari comportamenti della preferenza: lineari, asintotici, traslati e inclinati secondo le intensità e i periodi più consoni al tipo di carattere. Per questa ragione, costituirebbero un salto di qualità importante, consentendo una elegante formalizzazione del modello. Nel secondo caso, la domanda sorge spontanea: a chi spetta la pesatura dei criteri? A quale ente territoriale? Può questo essere materia di negoziato? Ancora, chi decide che un *benchmark* valga di più o di meno? Da ricordare, in tal senso, il dilemma di rappresentanza: un progetto può risultare «sottodotato» per criteri giudicati importanti da una PA, ma può anche favorire criteri sottovalutati, e perciò non pesati adeguatamente dalla matrice ufficiale. Riemerge anche lo scarto tra comparabilità regionale e compatibilità locale del giudizio di sintesi.

Altri aggiornamenti coinvolgeranno, invece, aspetti più puntuali, come la terminologia utilizzata e la fedeltà normativa, il distinguo dei criteri in blocchi essenziali e raccomandati, nonché le eventuali sovrapposi-

zioni con le procedure di valutazione già esistenti, sia generali (VAS) che settoriali. Eventualmente, revisioni di questo tipo saranno chiamate a inquadrare meglio la matrice nei meccanismi di (dis)incentivo attivabili dalle PA, riprogrammando a tal proposito i contenuti dei criteri, i *benchmark value* e i dati di input. Ad esempio, l'estensione dei suoli contaminati, ove presenti, potrebbe rientrare tra le distorsioni di un criterio di qualità ambientale, andando anche a ridurre la tolleranza degli indicatori che insistono su area netta, come la stessa densità abitativa (tema *Capacità*, # 03).

4. Conclusioni e prospettive

I due paragrafi precedenti hanno presentato gli esiti di due attività di ricerca con finalità, oggetto e metodi differenti. Pur distinte per scala e ambito di interesse, entrambe afferiscono alla variegata famiglia della valutazione, intesa nel senso più ampio del termine, e sono accomunate dal riferimento ai programmi complessi e ai programmi urbanistici negoziati. Punto di convergenza è che le due ricerche si configurano come strumenti utili per informare le decisioni pubbliche su politiche e progetti in maniera trasparente, sulla base di conoscenze e metodi tracciabili. Così, anche nel trarre le conclusioni dei lavori di ricerca e ipotizzare le prospettive future, è possibile riscontrare alcune indicazioni comuni.

Sono stati illustrati gli aspetti di criticità, le correzioni possibili e gli sviluppi necessari a rendere operativa la matrice multicriterio per valutare la qualità, urbana e ambientale, dei PII lombardi. A tal proposito, sarà essenziale il trattamento del dato in termini di normalizzazione degli indicatori, pesatura dei criteri e aggregazione in un giudizio sintetico che sia informativo dei livelli di qualità, disambiguo in ogni sua manifestazione e trasferibile in forme anche figurate. La restituzione di una versione «2.0» della matrice sarà costellata da opportuni ritocchi, proprio per i dilemmi di attendibilità appena menzionati. Si è già detto che, ad oggi, la matrice è un tentativo seminale che presuppone esperimenti estensivi. Ciononostante, l'architettura aperta e modulare del multicriterio farebbe gioco con la «digestione» di nuovi spunti operativi, fermo restando il pensiero (non solo matematico) che sta dietro una determinata scelta tecnica. Il lavoro di cesello della matrice avrà luogo proprio nella zona grigia che risiede tra tecnica e politica della rigenerazione urbana, da un lato apprezzando l'*oggettività* del dato, e dall'altro ammettendo la *discrezionalità* del metodo.

Le prospettive di questo contributo contemplano l'espansione del trattamento del dato nel progetto urbanistico, allargando nello spazio e nel tempo il potere di negoziazione e di monitoraggio ambientale delle amministrazioni pubbliche, nonché la consapevolezza degli operatori privati. Espandere il modello in quest'ottica servirebbe a informare il processo negoziale, dilatando le scelte morfologiche dei PII verso una migliore qualità insediativa. Sul piano disciplinare, potrebbe essere di ispirazione anche intendere lo sviluppo della matrice non solo come raccordo operativo tra disegno generale e settoriale, ma come terreno di dibattito tra scala urbana e architettonica, pervenendo a una gestione integrata del progetto. L'ulteriore intreccio tra nuove professionalità e tecnologie per il progetto urbanistico, come il BIM e i più familiari GIS, agirebbe da «moltiplicatore» di questi scenari.

In particolare, il repertorio degli output di qualità urbana trarrebbe grande beneficio dai GIS come supporto di informatizzazione e condivisione del dato. Lo sviluppo di una banca dati sui PII accessibile a livello regionale andrebbe a fertilizzare lo studio dei processi attuativi e il trasferimento di conoscenza tra Regione, Comuni, operatori e cittadini. Dal momento che i calcoli stessi della matrice si possono geo-riferire e rappresentare, la valutazione acquisirebbe anche un'opportunità figurativa non da poco, *spazializzando* il multicriterio, e vestendo l'analisi geografica dei PII in ottica comunicativa.

Non solo: la rappresentazione di un processo autopoietico, che si ripristina su nuovi input, suggerisce che la valutazione di qualità urbana possa comunicare i risultati *interattivamente*. Partendo dal calcolo degli indicatori come requisito base, una versione online del modello multicriteri, completa delle sue ramificazioni virtuali, andrebbe a supportare più opzioni tramite *query*. Da qui, i giudizi e le «classifiche» regionali di qualità dei PII sarebbero filtrabili per valori di input e output originali, output normalizzati-ma-non-pesati, o anche normalizzati-e-pesati in funzione di più interessi politici e territoriali. L'interfaccia dinamica della valutazio-

ne potrebbe assumere, in tal caso, le sembianze di un portale *open data* dalle modalità di presentazione e selezione immediate, come già avviene per gli interessanti contributi del PRIN *Postmetropoli*²⁶.

La svolta interattiva si svilupperebbe così come «accensione/spegnimento» di estensioni diverse. Un sistema di questo tipo potrebbe forse neutralizzare, forse solo accantonare alcune delle perplessità fin qui raccolte, aprendo comunque il modello a letture alternative, e riaffermando sia nella forma che nel contenuto l'entità modulare che più lo caratterizza.

La costruzione di strumenti digitali di raccolta di dati ricorrenti, puntuali, esaustivi – con un'espressione sintetica: di qualità – che, fra i diversi aspetti, ne facilitino la condivisione, rappresenta anche una delle esigenze critiche emerse nel monitoraggio degli strumenti di programmazione negoziata regionale in Lombardia, laddove la mancanza di un sistema informativo adeguato ha concorso a rendere l'attività di monitoraggio sporadica e incompleta.

Nonostante l'art. 2 della l.r. 2/2003 preveda che la Giunta regionale informi annualmente il Consiglio sullo stato di attuazione degli strumenti previsti dalla legge, solo a distanza di oltre 10 anni dalla sua approvazione è stato dato seguito a questa previsione: la Relazione 2015, per la quale è stato realizzato il censimento sugli strumenti di programmazione negoziata regionale, rappresenta la prima relazione trasmessa al Consiglio regionale.

L'unico tentativo precedente di analizzare l'attuazione della legge risaliva al 2006, quando l'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio redasse una Nota informativa su “La Programmazione Negoziata in Lombardia”. Nella nota si può leggere che «l'assenza di un sistema informativo in grado di dare una descrizione completa della P.N. ostacola la piena comprensione di un fenomeno amministrativo e gestionale così complesso, (...) la Regione intende perciò realizzare un Sistema informativo per monitorare anche gli strumenti regionali. A tal fine è stata avviata un'iniziativa che coinvolge diverse strutture della Giunta (Sistema dei Controlli, Programmazione Finanziaria e Strumenti Finanziari Integrati, Ragioneria). La realizzazione tecnica è stata affidata a Lombardia informatica S.p.A.» (Consiglio regionale della Lombardia 2006). È significativo che il medesimo rilievo circa l'assenza di un sistema informativo in grado di dare un quadro completo della programmazione negoziata e di valorizzare i dati potenzialmente disponibili è stato formulato a di dieci anni nel documento d'esame alla Relazione 2015 del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV), l'organo del Consiglio che dal 2010 è deputato alla valutazione delle politiche pubbliche. Altre osservazioni riguardano le difficoltà, attraverso i dati raccolti dal censimento, di ricostruire l'evoluzione della programmazione negoziata regionale, di conoscere gli strumenti di programmazione negoziata formalmente conclusi negli anni scorsi e di accedere a dati, non solo aggregati, sull'avanzamento dei progetti e sul rispetto degli impegni assunti da parte degli enti.

Al netto di tutte le criticità, all'avvio del monitoraggio e alla restituzione al Consiglio dei relativi rapporti ha contribuito in maniera decisiva l'istituzionalizzazione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche nell'organo legislativo e un forte *commitment* ai vertici politici e amministrativi dell'organo esecutivo²⁷. Tali fattori hanno innescato un circolo virtuoso che ha condotto Regione Lombardia a mettere a tema lo sviluppo del sistema informativo, già ipotizzato dieci anni prima, ma rimasto sulla carta in assenza di questi fattori.

La Relazione 2017 (Regione Lombardia 2017) ha dato conto che è allo studio la possibilità di riversare i dati inerenti agli strumenti di programmazione negoziata regionale, con particolare riferimento agli Accordi

²⁶ Disponibile da: <http://www.postmetropoli.it>

²⁷ Da un lato, si vedano le relazioni annuali sull'attività del CPCV, in cui lo stesso segnalava la scarsa propensione della Giunta regionale a rispondere a tutte le norme di rendicontazione al Consiglio regionale previste nelle leggi regionali, e la mozione 397/2015 del Consiglio Regionale, con cui invitava la Giunta a definire, in accordo con il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, un Piano di lavoro per la presentazione al Consiglio delle Relazioni di valutazione delle politiche pubbliche previste dalle singole leggi regionali. Dall'altro lato, si veda il Piano triennale per la restituzione delle relazioni di rendicontazione che la Giunta regionale ha concordato con il CPCV (Comunicazione del Presidente di concerto con il Sottosegretario Parolo alla Giunta nella seduta del 25 luglio 2016 ad oggetto: «Clausole valutative – Piano triennale 2016-2018»); il piano include annualmente anche la relazione alla l.r. 2/2003.

di Programma, nel Geoportale regionale della programmazione negoziata di rilevanza territoriale²⁸. La Direzione Generale Territorio, Urbanistica Difesa del suolo e Città Metropolitana, infatti, ha realizzato un sistema informativo in grado di raccogliere informazioni sia istruttorie che tecniche, dei singoli strumenti di programmazione regionale negoziata. Questi sono georeferenziati sul Geoportale di Regione Lombardia, in modo da rendere disponibile la consultazione al pubblico degli strumenti negoziali Programmi Integrati di Intervento (PII), Accordi di Programma (AdP) e Programmi di riqualificazione urbana (PRU), conclusi e in attuazione, aventi ricadute sul territorio con valenza regionale, di competenza della DG Territorio e di altre direzioni. La rappresentazione cartografica degli accordi permette di fare considerazioni sulla localizzazione degli interventi, di effettuare analisi, sovrapposizioni e interazioni con altre rappresentazioni cartografiche presenti nel sito (es. mappatura delle aree dismesse, carta del consumo di suolo, ecc.). Sono inoltre disponibili per ogni singolo accordo, informazioni tecniche e amministrative (il decreto di approvazione e il testo dell'Accordo di programma e di eventuali varianti, la documentazione fotografica e le tavole planimetriche).

Il gruppo di lavoro regionale ha elaborato una scheda-dati, che anticipa il set di indicatori e di dati che saranno contenuti nel Sistema Informativo, da testare su alcuni casi studio. Sarebbe utile che lo sviluppo del sistema informativo e la definizione delle informazioni con cui alimentarlo tenga in considerazione anche l'elaborazione delle linee guida sulla valutazione economica dei PII e della matrice multicriterio presentata nella seconda parte del *paper*. Il tema della raccolta puntuale e tempestiva di dati affidabili, nonché la loro informatizzazione, è essenziale per la concreta applicazione di questi modelli di valutazione.

Tuttavia, il sistema informativo ipotizzato al momento non sembra, ad avviso di chi scrive, del tutto in grado di rispondere alle esigenze espresse dal Comitato Paritetico, che lo concepisce come al servizio del monitoraggio e della rendicontazione. Il Geoportale, invece, è principalmente rivolto all'esterno del sistema regionale, ai cittadini, e non è chiaro se disponga di tutte le funzionalità per produrre elaborazioni di dati utili sia ai *decision maker*, sia ai soggetti coinvolti nell'attuazione dei singoli strumenti. Se, come si argomenta nel documento preparatorio alla Relazione 2015 (Éupolis Lombardia 2015), sono in corso grandi cambiamenti in tema di programmazione negoziata, disporre di un adeguato strumento conoscitivo è quanto mai necessario per orientare le politiche pubbliche e, su un diverso livello, progettare interventi che concorrano a perseguire l'interesse pubblico e siano sostenibili da un punto di vista ambientale e sociale.

A proposito dei cambiamenti ipotizzati, se alcune delle serie storiche mostrate (ad esempio quella sui PII, fig. 2) e alcuni sviluppi recenti, come la mancata riproposizione dei PISL Montagna, potrebbero indurre a pensare a un declino della programmazione negoziata, altri dati suggeriscono una sua persistenza. Nel 2015 si è registrato un numero con pochi precedenti di Accordi di Programma promossi e, soprattutto, a cui Regione Lombardia ha aderito, segno di un giudizio positivo degli attori locali su questo strumento.

Sicuramente la crisi economica ha ridotto le risorse pubbliche e private da destinare agli strumenti di programmazione negoziata, e senza un'analisi più accurata sulle risorse mobilitate è difficile dare giudizi sullo stato di salute della programmazione negoziata. Per quanto riguarda il collegamento fra gli strumenti avviati e la programmazione regionale, da uno sguardo impressionistico parrebbe che fra gli strumenti di recente avvio prevalgano gli interventi puntuali rispetto ai programmi di ampio respiro, salvo alcune significative eccezioni.

Per Regione Lombardia emerge un ruolo: non più solo finanziatore o attuatore di interventi, ma regista o presenza di legittimazione (*Ibidem*), anche sviluppando modelli di valutazione da mettere a disposizione degli enti locali. D'altronde, in un sistema politico frammentato e in un sistema istituzionale in cui le competenze e i poteri decisionali sono distribuiti orizzontalmente e verticalmente, assumere decisioni pubbliche attraverso «contratti pubblici di cooperazione» può essere la soluzione per aggregare il consenso necessario a una implementazione efficace.

²⁸ Accessibile all'indirizzo web:

http://www.cartografia.regione.lombardia.it/viewer25/index.jsp?config=config-programmazione_negoziata.xml

5. Bibliografia

- Bandera S., Brugnoli A., Ceriani A. (2006), *Strumenti di capacity building nell'ambito di politiche per lo sviluppo locale: i PISL (Programmi Integrati di Sviluppo Locale) in Lombardia*, Paper Conferenza AISRE - Associazione Italiana di Scienze Regionali
- Beinat, E. (1997). *Value Functions for Environmental Management*. Springer, Dordrecht
- Bobbio, L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e mercato», n. 1, Il Mulino, Bologna, pp. 111-141
- Bobbio, L. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori Editore, Milano, pp. 59-79
- Boca A. e Falco E. (2016), *Il recupero della rendita immobiliare tra strumenti fiscali, oneri e accordi negoziali: quale futuro per l'Italia?*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», vol. 15, n. 3/2016, pp. 115-122
- Brenna, S. (2004). *La città: architettura e politica: fondamenti teorico-pratici di urbanistica ad uso dei progettisti e pubblici amministratori*. Hoepli
- Brundtland, G.H. (1987). *The Brundtland Report, World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press
- Capone, D. (2014), *Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione*, in L. Violini e Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, G. Giappichelli Editore, Torino, pp. 302-306
- Cardano, M. (2003), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, 5 ed., Carocci, Roma
- Consiglio regionale della Lombardia (2006), *La Programmazione Negoziata in Lombardia*, Note informative sull'attuazione delle politiche regionali – N. 5, Milano
- Corbetta, P. (2015). *La ricerca sociale: Le tecniche quantitative*. Il Mulino
- Dallara, A., Rizzi, P. (2013), *The evaluation of the Negotiated Planning in Italy: A Counterfactual Analysis*, in «Economia politica», n. 3, pp. 313-338
- Falco, E. e Boca, A. (2017), *Strumenti urbanistici e fiscali per il recupero dell'incremento del valore immobiliare: una lettura storica del caso italiano*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», XLVIII, 120, FrancoAngeli, Milano, pp. 99-120
- Éupolis Lombardia (2015), *Contributi per l'elaborazione della relazione sulla programmazione negoziata in Lombardia*, Milano
- HM Treasury (2011), *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, London, www.gov.uk
- Micelli, E. (2013), *La valutazione delle convenienze pubbliche e private nei Programmi Integrati di Riqualificazione Urbana e Ambientale*, in Regione Veneto (2013)
- Micelli, E. (2016), *Restituire alla comunità il public value delle scelte urbanistiche: tassazione vs strumenti di partenariato*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», vol. 15, n. 3/2016, pp. 105-113
- Marescotti, L. (2008). *Urbanistica. Fondamenti e teoria* (Vol. 1, pp. 1-692). Maggioli
- Morello, E. (2009). «Progettazione ambientale della forma urbana». In Bertoldini M., Campioli A. (editors), *Cultura tecnologica e ambiente*, UTET Città Studi Edizioni, Torino
- Olivier, M. (2004), *Cooperazione transeuropea e rigenerazione urbana*, in Regione Piemonte (2004), pp. 7-8
- Oppio A. (2007), «Costruzione e valutazione di scelte progettuali sostenibili». In: Mattia S. (Ed), *Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti*, vol. 2, FrancoAngeli, Milano, 133-178.

- Oppio, A. e Torrieri, F. (2016), *Supporting Public-Private Partnership for economic and financial feasibility of urban development*, in «Procedia - Social and Behavioral Sciences», 223, Elsevier, pp. 62-68
- Pompili, T. (2006a), *Metodologie di valutazione economica: una rassegna sistematica*, in R. Camagni, G. Gorla (a cura di), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 25-58
- Pompili, T. (2006a), *Valutazione economica e interventi complessi di trasformazione urbana: un metodo operativo*, in R. Camagni, G. Gorla (a cura di), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 125-149
- Profeti, S., Pronetra, A. e Ravazzi, R. (2017), *Una mappa delle fonti per l'analisi della contrattualizzazione nei Comuni*, in «Amministrare», a. XLVII, n. 3, dicembre, pp. 339-372
- Regione Lombardia (2005), *Governare il territorio attraverso la programmazione negoziata*, Milano (<https://goo.gl/hqUu2N>)
- Regione Lombardia (2014), *Dieci anni di programmazione negoziata in Lombardia*, Milano (<https://goo.gl/hgXbo9>)
- Regione Lombardia (2015), *Relazione sulla programmazione negoziata in Lombardia*, Milano (<https://goo.gl/edtZ5R>)
- Regione Lombardia (2017), *Relazione sulla programmazione negoziata regionale. Anno 2016*, Milano
- Regione Piemonte (2004), *Valutare i Programmi Complessi*, Torino
- Regione Veneto (2013), *P.I.R.U.E.A. nel Veneto. Programmi Integrati di riqualificazione Urbanistica e Ambientale*, Cierre Grafica, Venezia
- Saccomanni, S. (2004), *Programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, in Regione Piemonte (2004), pp. 15-38
- Selicato, F., & Rotondo, F. (2010). *Progettazione urbanistica: teorie e tecniche*. McGraw-Hill
- Sumiraschi, C. (a cura di) (2010), *La valutazione come opportunità per lo sviluppo regionale. Esperienze lombarde*, FrancoAngeli, Milano
- Zamboni, M. (2012) *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1/2012, Il Mulino, Bologna, pp. 133-160

ABSTRACT

In recent decades, policy formulation, provision of public services and production of public goods have been characterized by the growing phenomenon of contracting, replacing authoritative unilateral decisions of public administrations with agreements between the actors involved, public and private. This phenomenon includes complex programs and contracted urban planning, which in recent years have experienced widespread diffusion, although often observed improperly.

The paper presents the results of two pieces of research by PoliS-Lombardia on different aspects of these issues. The first part illustrates the monitoring of negotiated planning in Lombardy, regulated by the 2/2003 regional law, trying to fill the knowledge gaps about its practical use. These tools will be examined with particular attention to the Agreements of Programs (it. *Accordo di Programma*, shortly AdP) and Integrated Intervention Programs of regional interest (it. *Programma Integrato di Intervento*, or PII), the latter representing the main forms of contracted urban planning.

The second part describes the «1.0» version of a multicriteria matrix to evaluate the urban quality of PIIs, developed within a research project for the economic and financial assessment of these tools. If the objective of economic evaluation is to capture part of the surplus value of urban transformation for public goals, the aim of the multicriteria analysis is to integrate economic assessment with environmental and social measures sensitive to urban design. The instrument is still in progress and needs further development in terms of empirical testing, normalization of indicators and weighting of criteria, all conditions central to build a synthetic quality index.