

# SUS REGIONE LOMBARDIA

## ORIENTAMENTI PER LA COSTRUZIONE DI UN'ANALISI VALUTATIVA DI IMPATTO SOCIALE

Rapporto a cura del  
Gruppo di lavoro Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Accordo di collaborazione con  
Regione Lombardia, DG Presidenza – Struttura Coordinamento Programmazione  
Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione

Attività svolta nel quadro dell'accordo di collaborazione tra Regione Lombardia  
e Politecnico di Milano – Dipartimento DASTU relativo al progetto "La politica di sviluppo  
urbano nel ciclo di programmazione 2021-2027. Oltre la fragilità territoriale. Fase 2"



POLITECNICO  
MILANO 1863

# SUS REGIONE LOMBARDIA

## ORIENTAMENTI PER LA COSTRUZIONE DI UN'ANALISI VALUTATIVA DI IMPATTO SOCIALE

Rapporto a cura del Gruppo di lavoro Politecnico di Milano,  
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Coordinamento:

Alice Buoli e Gabriele Pasqui, con Matteo Del Fabbro e Teresa Di Muccio

Accordo di collaborazione con

Regione Lombardia, DG Presidenza – Struttura Coordinamento  
Programmazione Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione

Attività svolta nel quadro dell'accordo di collaborazione tra Regione  
Lombardia e Politecnico di Milano – Dipartimento DASTU relativo al progetto  
"La politica di sviluppo urbano nel ciclo di programmazione 2021-2027.  
Oltre la fragilità territoriale. Fase 2".

Luglio 2023



**POLITECNICO**  
MILANO 1863

# Indice

<b>0. Executive Summary: intenzioni, obiettivi, usi</b>	<b>p. 4</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>p. 7</b>
<b>2. Cornice teorica</b>	<b>p. 11</b>
2.1 Il quadro concettuale dell'analisi d'impatto sociale	
2.2 Glossario	
2.3 Prime indicazioni di natura metodologica	
<b>3. Il processo valutativo</b>	<b>p. 21</b>
3.1 Caratteristiche e fasi del processo valutativo	
3.2 Il disegno del processo valutativo	
3.3 Un processo socialmente costruito	
<b>4. Le domande valutative</b>	<b>p. 27</b>
4.1 Domande valutative relative agli obiettivi intermedi (coerenza)	
4.2 Domande valutative relative alle condizioni di governance (efficacia)	
4.3 Domande valutative relative agli impatti sociali sui beneficiari (efficacia, rilevanza e non discriminazione)	
<b>5. Indicatori</b>	<b>p. 31</b>
5.1 La costruzione del repertorio di indicatori	
<b>6. Come utilizzare questo Rapporto</b>	<b>p. 42</b>
<b>7. Bibliografia</b>	<b>p. 44</b>

# Executive Summary: intenzioni, obiettivi, usi

Il Rapporto presentato nelle pagine seguenti è stato elaborato da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano (DASU) nell'ambito di un **accordo di collaborazione** con la DG Presidenza – Struttura Programmazione Europea della Regione Lombardia.

Nell'accordo era prevista una attività di elaborazione di orientamenti e indicazioni per disegnare e strutturare una valutazione di impatto delle singole **Strategie di sviluppo urbano sostenibile (SUS)**, elaborate da 14 comuni lombardo nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali FESR e FSE+ 2021/2027.

In questo contesto, il gruppo di lavoro del DASU ha costruito un quadro concettuale e alcune indicazioni operative per la realizzazione di una **attività di valutazione di impatto da parte dei comuni impegnati nell'attuazione delle SUS**, alcuni dei quali avevano manifestato un interesse nella promozione di un processo di monitoraggio attivo e di valutazione dell'impatto delle strategie.

Regione Lombardia, da parte sua, nel corso del processo di disegno delle SUS, di interazione con i comuni e di formalizzazione degli accordi attuativi, ha sempre manifestato la sua intenzione di stimolare le amministrazioni e i partenariati locali coinvolti nelle SUS a **prestare attenzione all'impatto sociale delle strategie**, che nell'intenzione del programmatore regionale sono state pensate come azioni integrate volte ad aumentare la coesione e a migliorare la qualità sociale di popolazioni fragili in contesti urbani che presentano criticità multidimensionali.

Sulla base di questa duplice sollecitazione, il gruppo di lavoro del DASU ha costruito un percorso

di indagine e di proposta che non è da intendersi come un documento di linee guida astratte e generalizzabili, ma come **un insieme di indicazioni operative ai comuni interessati per la costruzione di un processo valutativo** attento a identificare, per quanto possibile, l'impatto sociale concreto delle SUS sulle popolazioni target e sul contesto urbano su cui insistono le strategie.

Gli obiettivi di questo documento sono i seguenti:

- fornire ai comuni interessati un **pacchetto di indicazioni operative per il disegno e l'avvio di un processo di valutazione dell'impatto sociale delle SUS**. Tali orientamenti potranno poi essere declinati dai comuni sulla base delle specificità delle loro strategie e delle loro batterie di azioni. L'attività dei comuni, che potrà essere finanziata anche con risorse comunitarie, servirà alle amministrazioni e ai partenariati a non perdere di vista gli obiettivi sociali delle SUS e a verificare costantemente la natura unitaria e integrata del percorso di attuazione delle strategie;
- offrire a Regione Lombardia uno **strumento di dialogo operativo con i comuni per tenere sotto controllo l'attuazione delle strategie**, evitando eccessive divaricazioni tra azioni materiali e immateriali e focalizzando l'attenzione delle amministrazioni e dei partenariati coinvolti nel processo di implementazione sulla natura sociale del programma.

In questo senso, gli orientamenti contenuti in questo documento **non sono da intendersi come la traccia per una valutazione del programma delle SUS**, ma come un documento rivolto ai comuni e utile per la Regione nell'interlocuzione con i soggetti attuatori.

I principali presupposti su cui si basa il lavoro presentato in queste pagine sono i seguenti:

- più che una metodologia compiuta, il rapporto propone un insieme di strategie e di strumenti per immaginare il disegno operativo delle SUS. In questo senso, si tratta di indicazioni che, pur basandosi su riferimenti teorici precisi e sull'analisi di documenti, anche istituzionali, sul tema della valutazione di impatto sociale nel contesto delle politiche urbane, sono **strettamente legate alle caratteristiche e alle intenzioni che stanno alla base dell'operazione delle strategie urbane sostenibili**;
- anche in ragione della natura differita e spesso non facilmente catturabile degli impatti sociali, il disegno del processo valutativo è pensato come **strettamente intrecciato al monitoraggio attivo del percorso di realizzazione** delle SUS. Monitoraggio e valutazione sono dunque pensati come attività strettamente intrecciate;
- il processo valutativo è immaginato come un **processo sociale, che coinvolge non solo le amministrazioni comunali attuarie, ma anche tutti gli attori coinvolti nelle azioni previste dalle SUS e i cittadini**, con particolare riferimento alle popolazioni target. Ciò implica anche un diretto coinvolgimento dei partenariati nell'attività di monitoraggio e di valutazione degli impatti;
- la **rilevanza assegnata ai meccanismi di management e di governance** delle SUS ha spinto a identificare un insieme di domande valutative connesse a queste dimensioni, che sono considerate centrali per assicurare l'efficacia del programma;
- il **nesso tra azioni materiali e azioni immateriali** assume un ruolo centrale, sulla base dell'ipotesi che le opere pubbliche abbiano una doppia funzione: migliorare la qualità della vita di abitanti e utilizzatori delle aree urbane considerate, ma anche offrire piattaforme adeguate per la realizzazione di servizi e attività volte ad accrescere la coesione sociale e a migliorare le condizioni socio-economiche delle popolazioni target.

Sulla base di queste ipotesi, il Rapporto compie le seguenti operazioni:

- costruisce la **cornice teorica** delle indicazioni proposte;
- delinea il **processo valutativo**, caratterizzandolo come processo sociale e multiattoriale;
- articola le **domande valutative** sulla base delle ipotesi precedentemente indicate;
- individua una prima **batteria di indicatori**, che potrà essere ulteriormente arricchita o modificata dai comuni;
- riflette sui **possibili utilizzi** del Rapporto da parte dei comuni e della Regione.

Il presente documento si orienta dunque ad essere utilizzato:

- come **traccia di lavoro** da parte dei comuni che siano interessati a sviluppare un percorso di valutazione di impatto sociale delle SUS, offrendo una cassetta degli attrezzi per specificare il disegno valutativo e l'attuazione del processo di valutazione;
- come strumento di **verifica della coerenza** con la filosofia e le indicazioni generali del programma e come piattaforma di dialogo con i comuni da parte della Regione.



# 1. Introduzione

Analizzare l'impatto sociale di una politica urbana è impresa difficile. Da un lato, è molto complesso riconoscere e isolare i nessi causali diretti tra le azioni pubbliche previste e implementate e il cambiamento delle condizioni economiche e sociali dei beneficiari e dei territori nei quali le azioni sono concentrate. Dall'altro lato, l'identificazione e la selezione degli indicatori, ma anche la disponibilità dei dati utili per il loro rilevamento, pongono spesso notevoli problemi nella concreta attuazione della strategia valutativa.

In questo Rapporto proviamo a suggerire delle indicazioni e orientamenti per la realizzazione di un esercizio valutativo sull'impatto sociale delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) promosse dalla Regione Lombardia nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali e nella redazione dei Programmi regionali (PR) FESR e FSE+ per il periodo 2021/2027.

Le SUS sono il dispositivo che la Regione si è data per accrescere la resilienza urbana e rafforzare la coesione sociale, stimolando azioni integrate che puntano ad aumentare l'inclusione delle popolazioni più fragili per età, genere e vulnerabilità materiale e immateriale.

Nell'ambito della programmazione delle risorse comunitarie e regionali, alle SUS è stata riservata una dotazione complessiva che ammonta a 206.497.000 € di cui:

- 150.000.000 € a valere sul PR FESR 2021-27 (Asse 4)
- 3.752.200 € a valere sul PR FESR 2021-27 (Asse 5)
- 25.895.000 € a valere sul PR FSE+ 2021-27
- 26.850.000 € a valere su risorse autonome.

I beneficiari delle risorse messe a disposizione per le SUS sono i Comuni lombardi capoluogo o con più di 50.000 abitanti. In particolare, sulla base di una Manifestazione di interesse pubblicata nel gennaio del 2021<sup>1</sup>, sono stati selezionati 14 Comuni: Milano, Rho, Cinisello, per l'area metropolitana di Milano; Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Gallarate, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Sondrio, Cremona e Vigevano.

Il processo che ha portato alla selezione e al progressivo affinamento delle SUS, a partire dalle proposte inviate dai Comuni a valle della Manifestazione di interesse, è stato condotto con una forte attenzione all'interazione continua e puntuale tra Regione e Comuni, e ha visto il coinvolgimento del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano.

Inoltre, le proposte presentate dai Comuni e le successive versioni delle SUS e delle schede di azione ad esse associate sono state poste alla base della redazione dei PR FESR ed FSE+ con riferimento agli obiettivi di coesione e sviluppo urbano.

Le Strategie di sviluppo urbano sostenibile sono state pensate come progetti territoriali integrati e multidimensionali, che coinvolgono necessariamente diversi settori delle amministrazioni comunali e una molteplicità di attori.

La logica che sottende alla definizione delle strategie è dunque la seguente: è possibile e necessario integrare azioni materiali – volte ad esempio a ridurre il consumo di suolo e a migliorare la qualità funzionale, ambientale, energetica e paesaggistica degli insediamenti, ma anche a recuperare immobili sottoutilizzati e ad aumentare l'accessibilità e la fruibilità dei servizi – ad azioni immateriali – volte a implementare le condizioni socio-economiche della popolazione – in una logica di riequilibrio delle disuguaglianze e di integrazione sociale, nonché di volano per la ripresa economica.

Ogni Strategia si compone di un documento di indirizzo strategico e, mediamente, di una decina di azioni integrate materiali e immateriali. Proprio in quanto politiche che, nel contesto di un'attenzione alla dimensione materiale e ambientale della qualità della vita, si orientano innanzitutto a generare effetti di coesione sociale, di contrasto alla fragilizzazione e di riduzione delle disuguaglianze, le SUS concentrano la propria attenzione su tre driver.

Il primo riguarda la **dimensione dell'abitare**, volta al rafforzamento dei servizi abitativi, a partire dalla riqualificazione e dall'efficientamento energetico ed ecologico degli edifici, ma anche alla rigenerazione del contesto urbano (riqualificazione degli spazi pubblici e costruzione di reti verdi locali) e al rafforzamento della coesione sociale e della comunità locale.

Il secondo driver riguarda **le scuole**, sulla base dell'ipotesi che i luoghi e le pratiche della formazione rappresentino un ancoraggio fondamentale per la coesione e la crescita delle relazioni comunitarie in contesti fragili. Con riferimento alle scuole, le azioni delle SUS si concentrano sul potenziamento della didattica, in ogni fascia d'età, attraverso la riorganizzazione degli spazi della formazione, la riqualificazione edilizia delle scuole anche in una prospettiva di sostenibilità ambientale ed energetica e la creazione di laboratori all'avanguardia, la crescita delle correlazioni tra scuole e territori, la formazione degli insegnanti.

Il terzo driver guarda infine alle **reti socio-sanitarie e socio-assistenziali locali**

---

<sup>1</sup> Decreto n. 295 del 18 gennaio 2021. Si veda il seguente link per maggiori dettagli: <https://www.ue.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/ue-politica-coesione-2021-2027/bandi/Dettaglio-Bando/Agevolazioni/manifestazione-interesse-strategie-sviluppo-urbano> (consultato il 17/05/2023).

che sviluppano la promozione dei servizi attraverso il rafforzamento della comunità medica e del sistema assistenziale locale, il potenziamento degli spazi e delle dotazioni, la creazione di reti corte ed integrate tra servizi ed utenza, favorendo la domiciliarità alla residenzialità dell'erogazione e dando la precedenza alla prevenzione. Le azioni delle SUS, coerentemente con le indicazioni comunitarie, si pongono anche l'obiettivo di contrastare gli effetti negativi, economico-sociali e ambientali, del cambiamento climatico e comprendono interventi di efficientamento energetico degli edifici, di misure per la qualità dell'aria e la riduzione del rumore, di infrastrutture ciclo-pedonali, di azioni di protezione della natura e della biodiversità, in quanto patrimonio e risorse naturali e infrastrutture verdi e blu.

Nella stessa direzione di promozione della transizione ecologica urbana nelle aree a maggiore concentrazione di criticità sociali, nelle SUS sono incluse azioni basate sulla creazione di infrastrutture verdi, orti urbani, micro-forestazioni che intendono portare significativi benefici all'ecosistema urbano in termini di qualità dell'aria e di implementazione della biodiversità.

I progetti e le azioni presentate nelle SUS, nelle quali il ruolo di coordinamento e di management è assunto dalle amministrazioni comunali, vedono anche il coinvolgimento partenariale di una molteplicità di attori pubblici e privati (soggetti del terzo settore, associazioni, aziende private e professionisti) e si propongono di attivare la partecipazione dei cittadini e delle popolazioni target. Una delle ipotesi su cui si basa il disegno dell'operazione è che l'efficacia dell'azione pubblica dipenda dalla capacità di management e di governance, nelle diverse accezioni di efficiente coordinamento intersettoriale e regia continua a livello comunale, di gestione inclusiva dei partenariati, di forte orientamento all'attivazione delle comunità, all'inclusione e all'empowerment dei soggetti beneficiari.

A fronte di questa "filosofia", che integra dimensione materiale e immateriale e che presta attenzione ai temi della biodiversità e della transizione ecologica, e che assume come obiettivo prioritario il contrasto alle fragilità e alle disuguaglianze e la promozione della coesione sociale, la costruzione di una strategia valutativa deve essere in grado di porre al centro le diverse dimensioni dell'impatto sociale.

Le presenti Linee guida si propongono dunque di offrire alle Amministrazioni coinvolte uno strumento per identificare con chiarezza le domande valutative pertinenti nel loro contesto, nella prospettiva dell'analisi dell'impatto sociale.

Non si tratta dunque di un esercizio valutativo già svolto, ma di un documento di indirizzo che cerca di offrire strumenti e indicazioni operative per capire se e in che misura le SUS sono state in grado di raggiungere i propri obiettivi.

Per questa ragione, una particolare attenzione viene prestata al **processo valutativo, strettamente intrecciato al monitoraggio dell'attuazione delle strategie e delle singole azioni**. Il percorso valutativo è proposto nelle pagine successive come un processo sociale, che coinvolge non solo le Amministrazioni comunali, ma anche i partner e i beneficiari.

Il Rapporto è strutturato nel modo seguente.

Nel secondo capitolo viene offerta la cornice teorica del lavoro. Il capitolo presenta una rassegna della letteratura sulla valutazione di impatto, con un particolare approfondimento sull'impatto sociale nelle politiche pubbliche e con riferimento alle politiche urbane. Vengono fornite alcune definizioni – sotto forma di glossario – emergenti da documenti istituzionali e prodotti scientifici, al fine di rendere accessibile la terminologia utilizzata in questo campo. Vengono quindi espone le principali teorie del "social impact" e del cambiamento sociale. Il capitolo propone

una rassegna delle principali forme e pratiche delle politiche urbane, nel contesto della valutazione dei fondi strutturali europei e definisce i presupposti metodologici di fondo del lavoro.

Il terzo capitolo è dedicato alla presentazione del processo valutativo e alle sue caratteristiche e fasi principali e in relazione alla programmazione, monitoraggio ed implementazione delle SUS. La valutazione dell'impatto sociale viene intesa principalmente come processo in itinere e non come momento conclusivo a valle del completamento delle strategie. Questo aspetto risulta fondamentale affinché il percorso di valutazione rappresenti uno strumento utile alle pubbliche amministrazioni e agli altri attori coinvolti per orientare l'implementazione degli interventi materiali ed immateriali, e, in definitiva, rispetto alla capacità dei progetti di impattare positivamente sui territori coinvolti in termini sociali. Nel capitolo vengono esplicitati i ruoli degli attori coinvolti nel processo valutativo e gli strumenti a loro disposizione.

Il quarto capitolo, sulla base degli assunti teorici e del glossario presentati nel capitolo precedente, identifica le principali domande valutative a cui gli esercizi valutativi dei comuni potrebbero rispondere, distinguendo tra obiettivi intermedi, legati alle azioni, non solo materiali, che approntano la piattaforma per il dispiegamento dell'impatto sociale; obiettivi di governance, intesi come condizioni di efficacia delle SUS; e obiettivi finali di rigenerazione urbana sostenibile indirizzata a contrastare la povertà, la fragilizzazione e il disagio sociale, le disuguaglianze, in aree specifiche delle città coinvolte e in riferimento a specifiche popolazioni target.

Il quinto capitolo, dopo un'introduzione dedicata ad alcune criticità metodologiche, presenta una batteria non esaustiva di indicatori, che potranno essere selezionati, modificati e ampliati dalle Amministrazioni capofila e dai singoli partenariati delle SUS. Gli indicatori (qualitativi e quantitativi) di impatto sociale sono stati selezionati a partire da una rilettura delle SUS e degli effetti attesi sulle popolazioni target, e alla luce dei principali assi tematici delle strategie (servizi socio-sanitari, socio-assistenziali, abitativi e scolastici). Gli indicatori sono presentati nel capitolo all'interno di una matrice che tiene conto, da un lato, delle tre famiglie di domande valutative suggerite, e, dall'altro, mettendo in luce le variabili relative all'ambito spaziale, le modalità di rilevazione delle informazioni, i dati di riferimento e gli attori coinvolti nella valutazione.

Infine, il sesto capitolo propone alcune indicazioni sui possibili usi del Rapporto, nel contesto del processo di attuazione delle SUS.

# 2. Cornice teorica

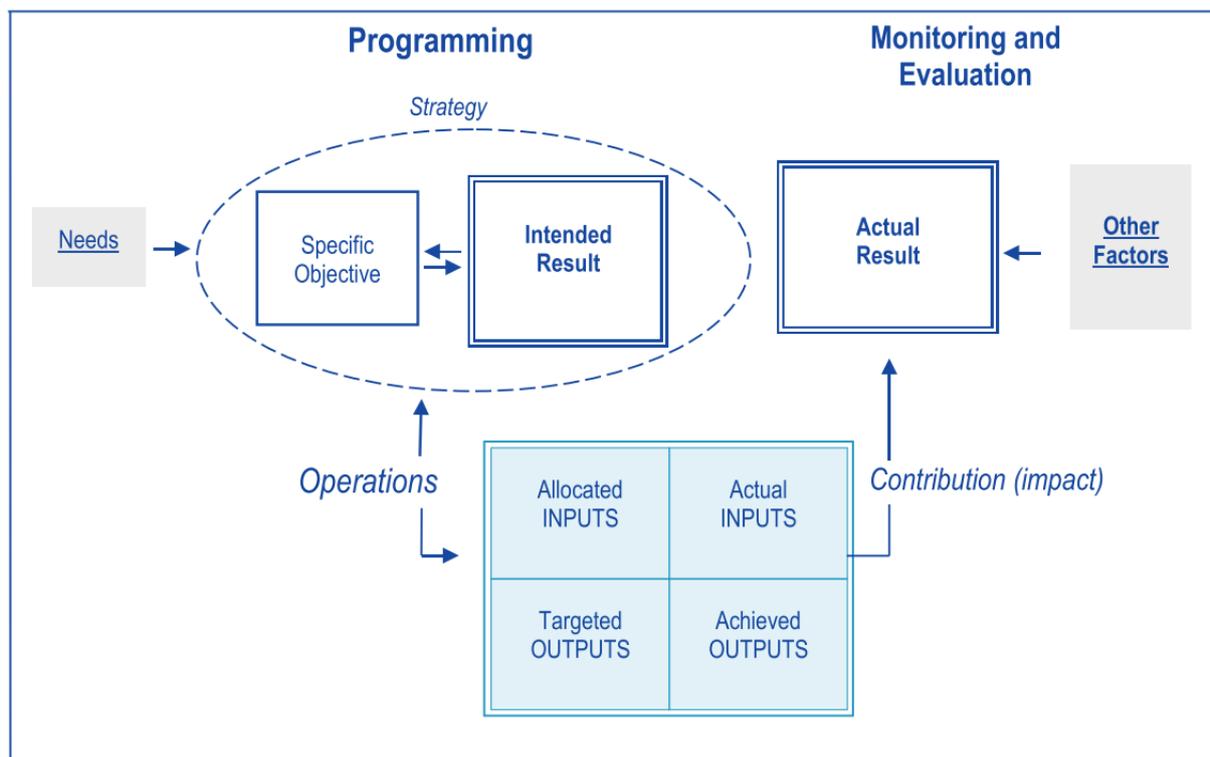
Al fine di rendere il più possibile fruibile e utilizzabile questo Rapporto, è emersa l'esigenza di definire ed esplicitare la cornice teorica entro la quale si colloca questo contributo metodologico, anche attraverso una definizione il più possibile precisa dei termini e dei concetti usati per l'analisi di impatto sociale.

Nel corso degli ultimi anni, sia nella letteratura scientifica che nel dibattito dei *policy makers* e dei professionisti, si osserva un **interesse crescente intorno al tema della valutazione di impatto e in particolare dell'impatto sociale**, da parte di soggetti diversi, non solo pubblici ma anche privati. In parallelo, sono emersi vari approcci teorici, che possono utilizzare diversi termini per indicare concetti simili o identici, o viceversa, possono utilizzare gli stessi termini ma con significati diversi. Il quadro complessivo testimonia un dibattito molto ricco, con interventi sia dal mondo accademico sia dal mondo del terzo settore e del privato sociale, ma in cui spesso ci si confronta con ambiguità lessicali e semantiche e in cui talvolta è difficile orientarsi.

## 2.1 Il quadro concettuale dell'analisi d'impatto sociale

Un necessario passaggio preliminare per impostare una valutazione d'impatto è quindi quello di fare chiarezza sui termini utilizzati e su ciò che si intende con essi. Una tale operazione non può fare a meno di richiamare e discutere i quadri e i presupposti concettuali che stanno all'origine dei termini utilizzati, in cui si concretizzeranno le relazioni tra i termini stessi.

Per quanto riguarda la prospettiva generale in cui si inserisce questo Rapporto, è necessario richiamare la direzione di sviluppo complessiva che è stata data dalla Commissione Europea alle valutazioni d'impatto della politica di coesione. Infatti, con il passaggio dal ciclo di programmazione 2007-2013 al ciclo di programmazione 2014-2020, **è stato promosso in modo deciso un approccio definito**



**Fig. 1** Schema del sistema concettuale di valutazione e monitoraggio della politica di coesione.  
Fonte: European Commission - Evaluation Unit of the Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018).

**“result-oriented” per le valutazioni della politica di coesione.** Con questo termine si intendeva spingere sia gli Stati membri sia i servizi della Commissione stessa ad adottare un approccio alle valutazioni che non si limitasse solo ad esaminare la capacità e l’efficienza di spesa, ma che **mirasse a cogliere la misura in cui gli interventi producono o incidono sui “cambiamenti di stato”** (miglioramenti) dei soggetti destinatari, siano essi imprese, individui o territori. Questo ri-orientamento nelle finalità delle valutazioni era coerente con la teoria del *place-based approach*, che affronta i problemi delle politiche di sviluppo in relazione agli squilibri tra regioni (Barca et al., 2012; Seravalli, 2015). Nell’ambito di questa teoria è stato proposto come metodo di analisi d’impatto quello **controfattuale** (Morton, 2009). Questo ri-orientamento ha dato luogo ad un sistema concettuale della valutazione d’impatto delle politiche di coesione adottato dalla DG Regio nelle proprie linee guida aggiornate al 2018 e intitolate *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations*.<sup>2</sup> Lo schema concettuale è riproposto nella Figura 1.

Un primo aspetto da sottolineare di questo sistema concettuale è una distinzione netta tra gli *“output”* e gli *“outcome”*. Basti per ora richiamare le definizioni di questi due termini inglesi utilizzate nel citato Report tematico sulla valutazione: con *output* si intende “ciò che è stato compiuto attraverso l’intervento” mentre con *outcome* si intende “ciò che è stato conseguito in ragione dell’intervento”. Questa differenziazione concettuale sembra essersi affermata nella prassi delle valutazioni della politica di coesione, al punto che nella terminologia ufficiale multilingue<sup>3</sup> si ritrovano due termini distinti che rimandano a queste due diverse

<sup>2</sup> European Commission - Evaluation Unit of the Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2018). *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations*.

<sup>3</sup> *Standardized Key Terminology*, pubblicato sul portale ufficiale della politica di coesione “Inforegio” ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/evaluation/2014/key\\_terminology.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/evaluation/2014/key_terminology.pdf), ultimo accesso: 10/05/2023).

sfere: da una parte gli *output indicators* ("indicatori di realizzazione"), e dall'altra i *result indicators* ("indicatori di risultato").

Un secondo punto fermo del sistema concettuale adottato dalla DG Regio per la valutazione d'impatto della politica di coesione UE che vale la pena evidenziare sin da ora, è la distinzione operata tra il significato attribuito al termine "risultato" (*result*) e quello attribuito al termine "impatto" (*impact*): basti dire per ora che si tratta di due concetti diversi, anche se ovviamente in relazione tra loro.

Occorre anche segnalare come il termine "impatto" sia utilizzato in questo sistema concettuale come sinonimo del termine "effetto" (*effect*). Inoltre, nel sistema concettuale di valutazione della politica di coesione adottato dalla DG Regio, il termine "risultato" (*result*), che è centrale per le ragioni viste sopra, è utilizzato in maniera ristretta, come sinonimo del termine *outcome* (traducibile in italiano con "esiti"). Al contrario, in altri sistemi concettuali, ad esempio nel metodo SIMPLE sviluppato in relazione all'impatto del privato sociale (McLoughlin et al., 2009), il termine "risultato" è utilizzato in maniera più ampia, per indicare addirittura anche gli *output* dell'intervento.

In questo Rapporto, consideriamo questo sistema concettuale adottato dalla DG Regio per lo scorso ciclo di programmazione come un valido punto di partenza per l'impostazione di una analisi dell'impatto sociale delle SUS, poiché si inserisce in una prospettiva in cui è centrale la ricerca dei cambiamenti effettivi che i programmi di policy inducono o sostengono (ossia un focus sugli *outcome* invece che sugli *output*, nella terminologia tecnica dell'analisi di impatto). Nel Glossario che segue, sono inclusi quindi tutti i termini chiave che compongono il sistema concettuale adottato dalla DG Regio per la valutazione d'impatto della politica di coesione, già evidenziati sopra: *outcome*, *output*, *risultato*, *impatto sociale*, *fattori esterni*. A questi se ne aggiunge un altro che abbiamo ritenuto necessario inserire in relazione a una caratteristica centrale delle SUS, cioè *la dimensione integrata delle strategie*. Inoltre, abbiamo ritenuto necessario completare il Glossario con alcuni termini che si rifanno a problemi metodologici e tecnici più generali: *teoria del cambiamento*, *indicatore*, *domanda valutativa*.

Pur rifacendosi al Documento di linee guida della DG Regio, l'esercizio proposto in questo Rapporto è di natura più applicata, in quanto **il Rapporto e le analisi di impatto stesse sono concepite come strumento di supporto alle amministrazioni nell'attuazione delle strategie urbane**. Di conseguenza, l'attenzione di questo documento è dedicata a cogliere e mettere in evidenza quelle che possono essere le caratteristiche specifiche di un singolo programma di *policy*, le SUS appunto, e in questo senso si cercherà, a partire dalle definizioni presenti nel Glossario, di declinare le indicazioni generali proposte dalle linee guida della DG Regio rispetto alle esigenze e peculiarità delle SUS.

## 2.1 Glossario

Nel Glossario sono esplicitati non solo i significati attribuiti a ciascun termine, ma si tiene conto anche del fatto che il dibattito sulla valutazione di impatto sociale avviene spesso in lingua inglese; perciò, si è ritenuto opportuno evidenziare anche le relazioni semantiche dei termini italiani con i corrispondenti in inglese. Inoltre, nei casi in cui si rilevi un uso particolarmente controverso nel dibattito tecnico-scientifico, oltre alla definizione si aggiunge un commento critico, che chiarisca il posizionamento adottato.

---

### #1 - Impatto sociale / *Social impact*

Definizione: L'impatto di un intervento corrisponde alla misura in cui le azioni programmate e messe in atto hanno contribuito al cambiamento desiderato. Nel caso delle SUS, si parla di impatto sociale in riferimento alla prospettiva delle strategie, che è quella di contribuire alla coesione sociale nei settori urbani d'intervento e all'inclusione sociale delle popolazioni *target*, cioè anziani, bambini e soggetti in condizioni di fragilità socio-economica e/o abitativa, con particolare attenzione alla dimensione di genere. La rilevazione di un cambiamento di stato, nella direzione desiderata, dei destinatari dell'intervento non comporta in automatico anche la sussistenza di un impatto sociale dell'intervento. Infatti, occorre considerare anche il ruolo potenziale di altri fattori esterni (vedi #4) che sono in grado di influenzare o determinare i cambiamenti di stato che si osservano. Solo la rilevazione del ruolo specifico che può essere ragionevolmente attribuito alle azioni programmate e messe in atto consente di identificare l'impatto sociale dell'intervento.

**Applicazione alle SUS:** Nel caso delle SUS, l'impatto sociale corrisponde al ruolo che può essere attribuito alle azioni programmate e messe in atto nel ridurre le disuguaglianze sociali e contribuire alla coesione e all'inclusione sociale.

---

### #2 - Esiti / *Outcomes*

Definizione: L'*outcome* di un intervento identifica un cambiamento nello stato o nella situazione dei destinatari degli interventi, in relazione agli obiettivi a cui si mira. L'*outcome* si sviluppa sulla base dell'output prodotto.

**Applicazione alle SUS:** In maniera parallela agli output (vedi #3), nelle SUS si possono trovare tre diverse famiglie di *outcome*. Gli *outcome* "spaziali" o materiali attengono ad esempio al miglioramento della qualità ambientale nelle città, al miglioramento dell'accessibilità pedonale e ciclabile delle sedi dei servizi, alla riduzione delle tensioni abitative, all'incremento della socialità negli spazi aperti urbani. Gli *outcome* relativi alla *governance* riguardano la capacitazione delle pubbliche amministrazioni coinvolte, il rafforzamento delle reti partenariali, l'*empowerment* dei cittadini. Gli *outcome* "sociali", che rappresentano l'obiettivo strategico unificante delle SUS, consistono nell'aumento della coesione sociale, nell'ampliamento delle forme di inclusione sociale, nella riduzione delle disuguaglianze e nel miglioramento delle condizioni socio-economiche e di benessere delle popolazioni *target*.

---

### #3 - Realizzazioni / Output

Definizione: L'output di un intervento corrisponde a ciò che è stato prodotto in conseguenza delle operazioni svolte.

**Applicazione alle SUS:** Nelle SUS, si possono individuare tre diverse famiglie di output, collegate alla natura delle azioni promosse dalle strategie. Ci sono output "spaziali" o materiali, quali ad esempio l'efficientamento energetico di un edificio, la riqualificazione di una piazza, la creazione di un percorso ciclopedonale, l'abbattimento o la costruzione di un edificio, la piantumazione di alberi. Ci sono poi output "sociali" che consistono ad esempio nell'apertura di un nuovo servizio agli utenti, nell'assegnazione di nuove risorse umane a una sede di erogazione di servizi, nello svolgimento di percorsi formativi per insegnanti o di laboratori didattici. Infine, ci sono output relativi alla *governance* che riguardano ad esempio lo svolgimento di riunioni periodiche della cabina di regia della SUS, l'organizzazione di campagne comunicative, la creazione di tavoli di lavoro intersettoriali. Si suppone che l'*output* sia funzionale al raggiungimento degli *outcome*.

---

### #4 - Altri fattori esterni

Definizione: Gli altri fattori sono le dinamiche sociali, economiche, territoriali, politiche che, indipendentemente dalle azioni programmate e messe in atto, possono influenzare l'evoluzione dei soggetti destinatari dell'intervento. L'importanza di questi altri fattori è tanto più rilevante quanto meno i soggetti destinatari sono sotto il diretto controllo del programma di intervento. Ad esempio, in un ambiente come quello di un'organizzazione aziendale, nel momento in cui si vuole misurare l'impatto di un certo programma proposto ai dipendenti o membri dell'organizzazione, l'influenza di fattori esterni all'organizzazione sarà relativamente limitata. Al contrario, quando si parla di programmi di *policy* e in particolare di programmi integrati, il grado di complessità dei soggetti destinatari è talmente elevato da rendere di primaria importanza la considerazione del ruolo di eventuali altri fattori esterni al programma di intervento.

**Applicazione alle SUS:** Nel caso delle SUS, si possono annoverare due grandi categorie di fattori esterni in grado di influire sugli *outcome* perseguiti anche dalle SUS: da un lato, altri programmi di *policy* e altri interventi straordinari che condividono in parte gli obiettivi delle SUS; dall'altro lato, gli eventi economici e politici non previsti che possono modificare, direttamente o indirettamente, il contesto di attuazione delle strategie. Nella prima categoria, possono rientrare, per fare alcuni esempi, alcune linee di intervento del PNRR dedicate alla coesione sociale e alle infrastrutture urbane, oppure i progetti finanziati dal Piano Lombardia. Nella seconda categoria, rientrano, ad esempio, le dinamiche di rialzo dei prezzi delle materie prime e le strozzature nelle catene di fornitura innescate dalla crisi pandemica, così come le tensioni geopolitiche e le conseguenze umanitarie determinate dalla guerra in Ucraina.

---

### #5 - Dimensione integrata delle SUS

Definizione: La natura di intervento integrato delle SUS rimanda ad almeno due caratteristiche principali. In primo luogo, si tratta di interventi in cui settori diversi delle amministrazioni sono chiamati a collaborare per generare cambiamenti in determinate porzioni della città o nell'offerta di servizi alla popolazione. Si tratta cioè di interventi integrati in quanto multisettoriali, in maniera analoga a politiche urbane integrate già sperimentate in passato. In secondo luogo, le SUS costituiscono interventi integrati in relazione al quadro di strumenti della politica di coesione, in quanto si tratta di interventi multi-fondo, in cui le azioni finanziate dal FSE+ e quelle finanziate dal FESR contribuiscono in maniera sinergica a perseguire gli obiettivi complessivi della strategia. Guardando a ciascuna SUS come a una *policy* unitaria, si può dire allora che essa comprende azioni integrate tra loro: alcune di natura "spaziale" o materiale (interventi di ristrutturazione edilizia, etc.), altre di natura "sociale" (interventi di potenziamento dei servizi, etc.), e altre ancora che hanno a che fare con la *governance* dei processi di implementazione (attraverso reti di attori, strutture amministrative, coinvolgimento della cittadinanza).

---

## #6 - Teoria del cambiamento / *Theory of change*

Definizione: Una teoria del cambiamento indica l'insieme dei processi attraverso i quali si presuppone che le azioni programmate e attuate portino a conseguire i cambiamenti desiderati. È spesso implicita nei programmi di policy; è importante ricostruirla se la valutazione è mirata non solo a una rilevazione della presenza o meno di impatti ma anche a una comprensione dei processi attraverso i quali l'impatto viene conseguito, e ad apportare eventuali correzioni di rotta *in itinere*.

**Applicazione alle SUS:** Nel caso delle SUS, rimanendo a un livello molto generale – poiché la strategia di ogni città ha le sue specificità – si possono indicare i seguenti elementi. L'obiettivo ultimo delle SUS è quello di conseguire degli *outcome* sociali, cioè incrementare la coesione e l'inclusione sociale e ridurre le disuguaglianze sociali. Allora si presuppone in primo luogo un legame diretto tra le azioni dirette a generare output sociali e il conseguimento di questi risultati. Ad esempio, con la creazione di servizi abitativi o di laboratori didattici, si intende favorire l'integrazione di soggetti a rischio esclusione o promuovere un ruolo inclusivo della scuola. Tuttavia, proprio perché le SUS sono programmi integrati (vedi #5), si presuppone che anche le azioni dirette a generare output "spaziali" e output relativi alla *governance* siano connesse, indirettamente, al conseguimento degli *outcome* sociali. Ad esempio, se la riqualificazione di un complesso edilizio o di un'area verde (output spaziale) consente di migliorare la vivibilità urbana e la qualità ambientale (*outcome* spaziali), si presuppone che questi fattori possano influenzare positivamente la creazione di legami sociali, la comunicazione interculturale e la sicurezza urbana, che rappresentano alcuni degli *outcome* sociali che le strategie mirano a conseguire. Per quanto riguarda le azioni relative alla *governance*, a titolo di esempio, l'avvio di tavoli di lavoro intersettoriali (*output* di *governance*) dovrebbe migliorare le capacità degli uffici di lavorare insieme (*outcome* di *governance*) e si presuppone che questo possa portare a instaurare modalità di azione e a predisporre strumenti di *policy* in grado di supportare al meglio gli attori coinvolti nel conseguimento degli obiettivi prefissati, inclusi gli obiettivi "sociali".

---

## #7 - Indicatore / *Indicator*

Definizione: Variabile che fornisce informazioni di tipo quantitativo o qualitativo su un dato fenomeno. Di norma, comprende un valore e un'unità di misura. Gli indicatori di risultato forniscono informazioni su specifici aspetti dei risultati raggiunti o da raggiungere che si prestano a essere misurati. Gli indicatori di realizzazione descrivono il prodotto tangibile dell'impiego di risorse attraverso gli interventi di policy. Indicatori di risultato sono anche quelli utilizzati nei sistemi di monitoraggio degli *outcome* in altri strumenti di policy di Regione Lombardia, legati al tema della sostenibilità, ad esempio la *Voluntary Local Review* del 2022 (alle pp. 19-21) o la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile sempre del 2022 (alle pp. 110 e sgg.).

**Applicazione alle SUS:** Gli indicatori utili a comporre una valutazione di impatto sociale possono riguardare sia le realizzazioni (vedi #3) sia gli esiti (vedi #2) delle strategie, in ciascuno dei campi di intervento della SUS (progetti fisico-edilizi, creazione e riorganizzazione di servizi, processi di *governance*). Le modalità per costruire una batteria di indicatori e una esemplificazione delle famiglie di indicatori sono presentate nel capitolo dedicato di questo Rapporto.

---

## #8 - Domanda valutativa / *Evaluation question*

Definizione: Con domanda valutativa si intende lo specifico aspetto che si intende indagare attraverso la valutazione di un programma di *policy*. Si tratta di un elemento fondamentale per poter condurre la valutazione con chiarezza e in modo efficiente. In effetti le valutazioni dei programmi di *policy* riguardano di norma numerosi aspetti, e la valutazione dell'impatto conseguito è solo uno di questi. Ad esempio, le domande valutative di un programma di *policy* possono riguardare: l'efficacia; l'efficienza; la rilevanza; la coerenza delle azioni programmate e attuate; il valore aggiunto di un certo programma rispetto a strategie preesistenti. Tutti questi aspetti sono normalmente considerati nelle valutazioni dei programmi europei previste dai regolamenti che governano i programmi stessi.<sup>4</sup>

**Applicazione alle SUS:** Le domande valutative riguardanti la rilevanza, la coerenza e l'efficienza dei programmi sono legate alle fasi della progettazione della *policy* e della predisposizione degli strumenti di *policy*, nonché ad aspetti di rendicontazione finanziaria. Al contrario, una valutazione d'impatto, che è strettamente connessa con la fase di implementazione delle *policy*, ricade prevalentemente nel campo delle domande valutative riguardanti l'efficacia degli interventi. L'attenzione specifica all'impatto sociale costituisce un tassello aggiuntivo, e non obbligatorio, delle operazioni di valutazione, che deriva dalla teoria del cambiamento delle SUS (vedi #6). Nel caso delle SUS, ci sono quindi domande valutative specifiche da formulare, che sono presentate in dettaglio nel capitolo dedicato di questo Rapporto. Per quanto riguarda il valore aggiunto previsto dall'Unione Europea, nel caso delle SUS esso potrebbe essere misurato solo in presenza di strategie di sviluppo urbano integrato preesistenti, ad esempio piani o progetti strategici territoriali, anche di scala sovracomunale, o politiche *area-based* rivolte a quartieri specifici. Si tratterebbe di valutare la misura in cui le SUS completano e rafforzano tali strategie elaborate localmente.

---

4 Vedi art. 44 del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio "Disposizioni comuni".

## 2.3 Prime indicazioni di natura metodologica

### Metodo di analisi

Nel momento in cui si intende attivare una analisi dell'impatto di un certo programma, la prima operazione da svolgere è quella di costruire un *benchmark* dei principali metodi in uso, anche a livello internazionale, per la misura dell'impatto sociale. Questa operazione è stata svolta attraverso due diverse modalità: da un lato, l'analisi di letteratura grigia e documentazione tecnica sulle esperienze esistenti di valutazione d'impatto sociale di programmi di policy; dall'altro, interviste mirate con esperti del settore, finalizzate a verificare e affinare le conclusioni provvisorie che emergevano dall'analisi della letteratura. L'esito di questa operazione è stato di mettere in evidenza come, pur in una grande varietà di tecniche e metodi esistenti, usati spesso non in modo isolato ma combinando tra loro più metodologie e strumenti, si possano comunque individuare due approcci principali all'analisi d'impatto di un programma di policy: quello **contro-fattuale** (*counterfactual*) e quello **basato sulla teoria** (*theory-based*).

Il **metodo controfattuale**, nei suoi principi essenziali, prevede di misurare l'impatto degli interventi sui contesti in cui sono stati dispiegati mettendo a confronto tali contesti con altri contesti comparabili che non hanno ricevuto lo stesso tipo di intervento. Una valutazione controfattuale cerca di rispondere alla domanda "che cosa sarebbe successo se l'intervento/la politica/il programma da valutare non fosse stato attuato?". Il metodo controfattuale prevede che l'impatto sia misurato per il singolo intervento o progetto e comprende un articolato set di tecniche, sia quantitative sia qualitative, presentate ad esempio nelle linee guida della DG Employment destinate alle autorità di gestione dell'FSE.<sup>5</sup>

Il **metodo theory-based** (metodo basato sulla teoria) prevede invece di **rendere esplicita la "teoria del cambiamento" che sottende ogni intervento, per analizzarne il funzionamento ed evidenziarne gli impatti**. La "teoria del cambiamento", chiamata anche "logica di intervento" di un certo programma/progetto/strumento di *policy* consiste in una rappresentazione schematica di quali sono i presupposti e gli obiettivi di uno specifico intervento ma soprattutto tramite quali meccanismi e rapporti causa-effetto si suppone che l'intervento stesso sia in grado di raggiungere i propri obiettivi. Si tratta quindi di individuare i presupposti cognitivi che stanno alla base dell'intervento e di schematizzare il processo tramite cui l'intervento intende collegare i bisogni rilevati e i cambiamenti desiderati. Nei documenti istituzionali relativi alla politica di coesione che trattano questo metodo, l'impatto è definito anche come "contributo" dello specifico intervento ai cambiamenti osservati (vedi #1). **La peculiarità di questo metodo**, rispetto a quello controfattuale, **sta nell'attenzione rivolta non tanto ad accertare la sussistenza di un impatto, quanto a precisare i fattori causali e gli elementi contestuali che presiedono alla generazione dell'impatto**.

La seconda operazione da svolgere per impostare una valutazione d'impatto sociale di un programma di *policy* è quindi quella di posizionarsi rispetto al *benchmark*, e di farlo attraverso l'**esplicitazione delle finalità, caratteristiche, esigenze e ragioni che motivano la volontà di svolgere una analisi di impatto**. Nel caso delle SUS, l'analisi di impatto sociale rappresenta una azione aggiuntiva rispetto alle attività di monitoraggio regolamentari, una azione di tipo "volontario" che dovrebbe fungere da ulteriore supporto alle amministrazioni coinvolte nei processi di implementazione del programma e nel raggiungimento degli obiettivi sostanziali

---

5 Centre for Research on Impact Evaluation. (2020). Counterfactual impact evaluation of European Social Fund interventions in practice: guidance document for managing authorities. Brussels: European Commission.

dei programmi stessi. Per usare una metafora, l'analisi di impatto è intesa come una **"bussola di navigazione" che aiuta le amministrazioni a tenere la rotta nel processo di implementazione**, il quale per sua natura presenta imprevisti. Di conseguenza, una valutazione di impatto con queste finalità dovrebbe svolgersi anche e soprattutto *in itinere*, nella fase di attuazione del programma – senza togliere ovviamente la possibilità di condurre analisi ex-post.

Questi sono i criteri che dovrebbero orientare la selezione dell'approccio più appropriato per questa specifica valutazione d'impatto sociale: finalità rivolta all'apprendimento istituzionale e alle correzioni di rotta, svolgimento anche nella fase di attuazione del programma, unità di analisi composta da 14 territori. Tenuto conto di questi criteri, **l'approccio basato sulla teoria appare il più opportuno per impostare e condurre le valutazioni d'impatto sociale delle SUS**, sia perché più confacente alle finalità della valutazione, sia in considerazione degli ostacoli tecnici che si porrebbero a una eventuale valutazione basata sull'approccio controfattuale.

In effetti, l'approccio basato sulla teoria è dedicato soprattutto all'analisi di processo e allo studio dei meccanismi che consentono di raggiungere l'impatto sociale. In questo senso, è necessario formulare una "teoria del cambiamento" (vedi Glossario) relativa al particolare programma di azioni che si intende valutare, in cui siano esplicitati i nessi causali che si presuppone possano condurre da una serie di operazioni ai risultati desiderati (in termini di *outcome* – vedi Glossario), attraverso le realizzazioni (ossia degli *output* – vedi Glossario). Un approccio basato sulla teoria, utilizzando le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio delle azioni, e rifacendosi alla teoria del cambiamento del programma di policy, è in grado di offrire delle indicazioni ai soggetti attuatori per comprendere che cosa funziona e quali potrebbero essere gli ostacoli dell'implementazione.

D'altro canto, l'approccio controfattuale mira principalmente a stabilire se un impatto vi è stato o meno, ed è basato sul confronto tra soggetti che hanno beneficiato dell'intervento di policy e soggetti che non ne hanno beneficiato. Per queste caratteristiche, i metodi da applicare richiedono in genere di rispettare parametri importanti di solidità statistica. Tali parametri appaiono più difficili da rispettare per programmi di *policy* con una forte dimensione integrata, i cui interventi sono destinati a molteplici gruppi di popolazione, e riguardano contesti territoriali specifici, anche a scala sub-comunale o infra-provinciale. Volendo per ipotesi considerare come soggetti destinatari non le popolazioni target ma le città nel loro insieme, il numero di città coinvolte e non coinvolte dagli interventi di un singolo Programma Regionale non sarebbe certamente adatto a una applicazione di tecniche statistiche.

## **Dimensione urbana**

Un ulteriore aspetto da considerare per impostare una analisi di impatto delle SUS è che si tratta di **politiche urbane**, in cui cioè la dimensione di prossimità socio-spaziale gioca un ruolo rispetto alla rete di attori presenti sul territorio e alle popolazioni che si intende raggiungere. Anche su questo aspetto, è possibile mettere in evidenza alcuni elementi che emergono dall'analisi della letteratura. Esistono in effetti diversi esempi di valutazioni di impatto sociale riferite ad interventi con una forte dimensione urbana.

In alcuni casi, i metodi formalizzati all'interno del dibattito sulla misura dell'impatto sociale nel privato sociale e nelle organizzazioni aziendali sono ripresi per essere applicati al tema della rigenerazione urbana. Gli interventi trattati possono tuttavia discostarsi in maniera significativa dalle SUS, soprattutto per il ruolo di attori privati o del privato sociale come attuatori degli interventi stessi. Altri casi di valutazione di impatto di politiche urbane sono direttamente o indirettamente connessi

al quadro istituzionale dell'Unione Europea. Nelle prospettive concettuali elaborate, il tema della coesione sociale e dell'inclusione sociale non è tuttavia altrettanto centrale come nelle SUS, e perciò anche le relative teorie del cambiamento sono differenti. Talvolta, la tradizione della valutazione delle politiche pubbliche è stata mobilitata per analizzare processi e programmi urbani. Nel complesso, quello che emerge è che **le principali esperienze di valutazione d'impatto di interventi e politiche di sviluppo urbano**, seppure utili come fonti di ispirazione su specifici aspetti, **non corrispondono in pieno alle caratteristiche, alla teoria del cambiamento o al contesto storico delle SUS**; si rende quindi necessario mettere a punto un modello di analisi d'impatto che sia in parte originale.

## Contesto di policy

Occorre sempre tenere presente la direzione complessiva di sviluppo della politica di coesione europea in merito agli strumenti di politica urbana. Con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, è stata evidenziata la perdita di importanza degli interventi in ambito urbano dovuta al "mainstreaming" nella politica di coesione e sono stati espressi dubbi sull'efficacia degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), uno dei nuovi strumenti dedicati alle politiche di sviluppo territoriale. La dimensione urbana continua, comunque, a essere presente nel ciclo di programmazione 2021-2027 e le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, in particolare, sono state oggetto di un approfondimento da parte delle strutture di ricerca della Commissione.<sup>6</sup> Il *Manuale* delle strategie urbane sostenibili che ne è scaturito non affronta direttamente il tema dell'impatto sociale, nondimeno da esso si possono ricavare due importanti indicazioni metodologiche.

La prima riguarda la consapevolezza che, data la varietà di metodi esistenti per compiere un'analisi di impatto sociale, **non esistono "ricette pronte"**. Del resto, una armonizzazione calata dall'alto delle metodologie di analisi d'impatto non è perseguita da parte delle istituzioni europee, proprio per consentire alle Autorità di Gestione e ai beneficiari coinvolti di adattare i metodi di analisi dell'impatto sociale alle esigenze e specificità locali, con una conseguente attribuzione di maggiore responsabilità. La seconda indicazione metodologica riguarda la relazione tra attività di **monitoraggio e analisi d'impatto**: come indicato in maniera concorde anche nella letteratura tecnico-scientifica, esse **vanno considerate come operazioni strettamente collegate** dal punto di vista logico, **che dovrebbero alimentarsi a vicenda** lungo il loro arco di svolgimento. La *ratio* di entrambe queste indicazioni è di rendere l'analisi d'impatto maggiormente integrata all'implementazione dei progetti, per fare in modo che essa costituisca un'occasione di riflessione su ciò che non funziona, al fine di operare correttivi in corso d'opera.

---

6 C. Fioretti, M. Pertoldi, M. Busti et al. (2020) *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*. Siviglia: Joint Research Centre.

# 3. Il processo valutativo

## 3.1 Caratteristiche e fasi del processo valutativo

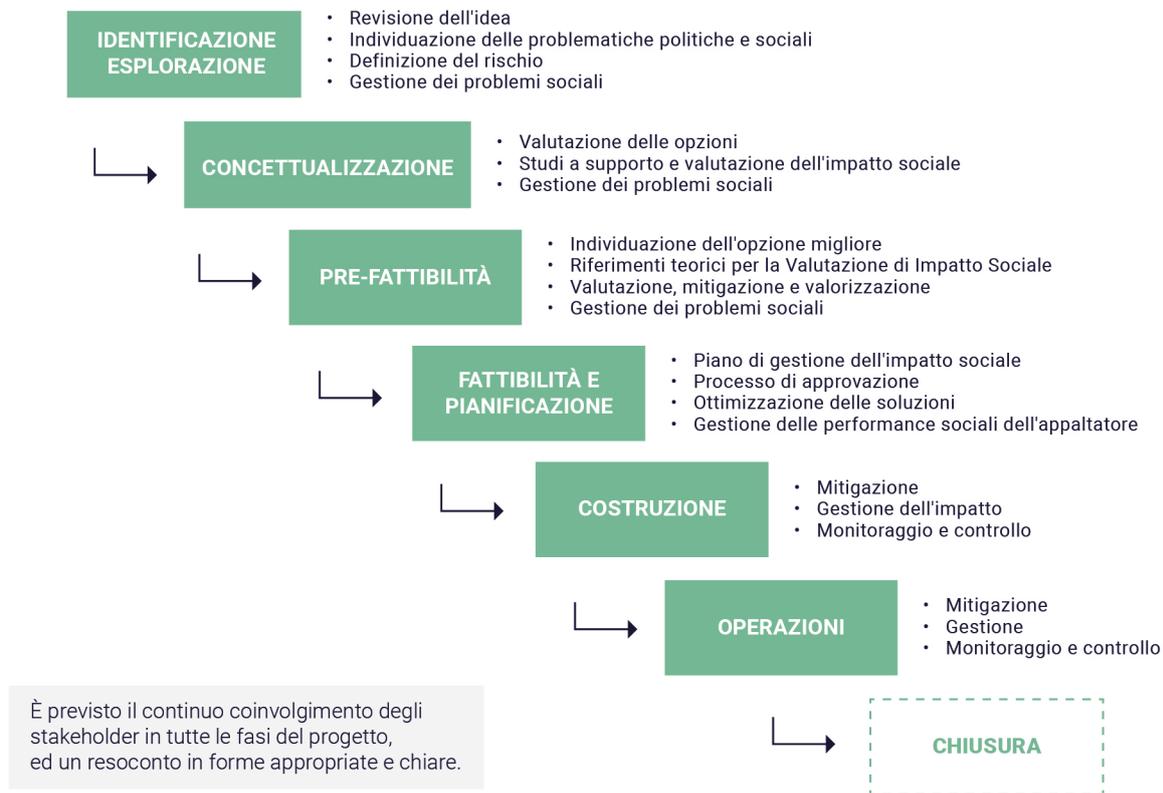
L'Associazione Internazionale di Valutazione di Impatto o IAIA (*International Association of Impact Assessment*)<sup>7</sup> definisce il processo di valutazione di impatto sociale come una sequenza di operazioni che include l'analisi, il monitoraggio e la gestione delle conseguenze attese ed inattese – sia positive che negative – di interventi pianificati (politiche, programmi, piani e progetti) e qualsiasi processo di cambiamento sociale attivato da tali interventi<sup>8</sup>. Scopo del processo di valutazione di impatto sociale è pertanto non solo “contrastare i potenziali impatti negativi degli interventi sulle persone, quanto, piuttosto, sfruttare il più possibile le potenzialità sociali di un territorio e di una comunità, sviluppando capacità, consolidando reti di collaborazione e creando fiducia” (Melloni, 2017, p. 110).

La valutazione di impatto sociale è quindi il processo di gestione delle problematiche sociali di un dato progetto (Vanclay et al., 2015) nel corso del ciclo del progetto stesso. La Figura 2 illustra il tipico *phasing* di un intervento pianificato e identifica il ruolo potenziale della valutazione in ogni fase.

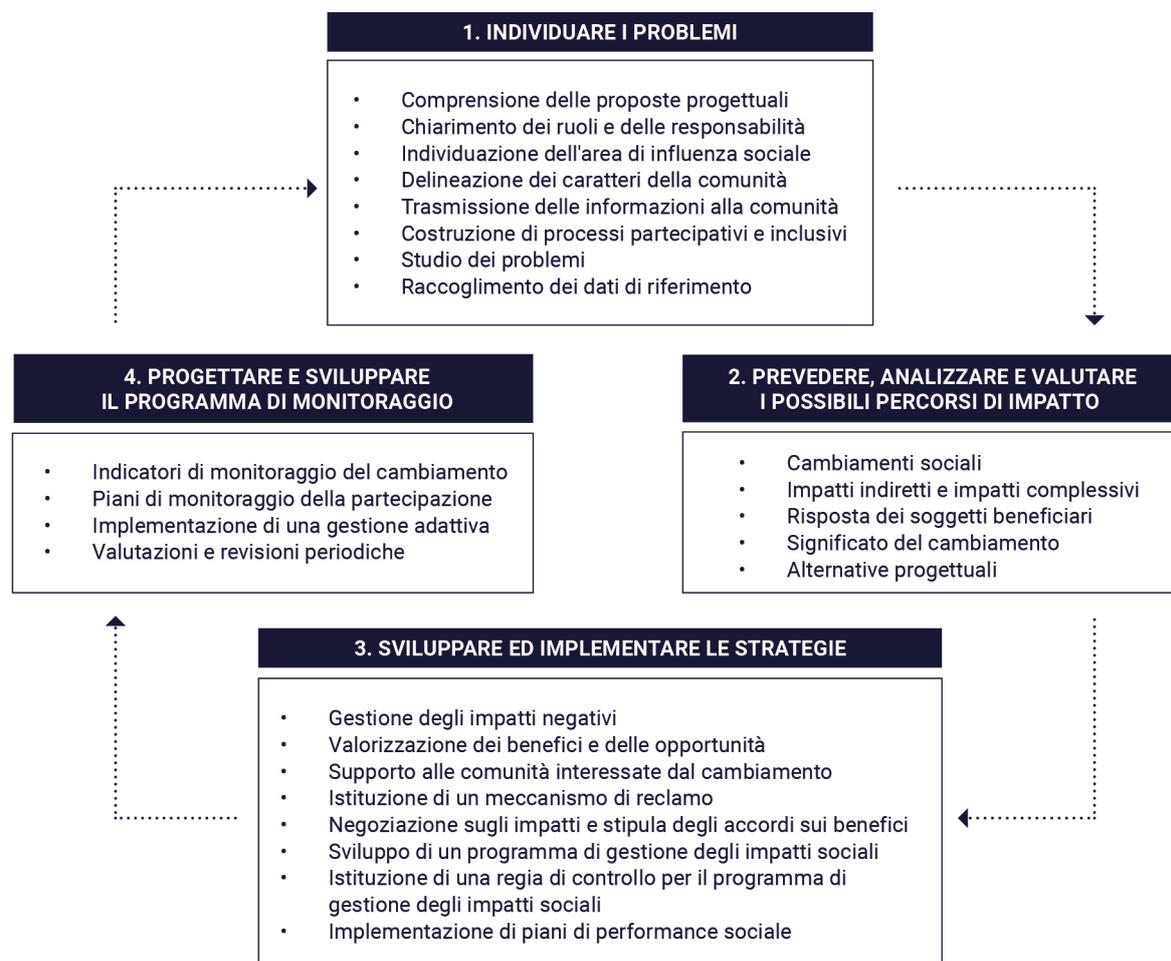
---

7 La International Association of Impact Assessment (IAIA) è un'organizzazione internazionale fondata nel 1980 ed è il principale network che si occupa di “best practices” nell'uso della valutazione d'impatto di politiche, programmi, piani e progetti. Il network – che coinvolge più di 1000 membri volontari afferenti a varie organizzazioni pubbliche e private – si occupa di attività di disseminazione e formazione sui temi della valutazione di impatto. Fonte: <https://www.iaia.org/about.php> (Consultato ad Aprile 2023).

8 “Social Impact Assessment includes the processes of analysing, monitoring and managing the intended and unintended social consequences, both positive and negative, of planned interventions (policies, programs, plans, projects) and any social change processes invoked by those interventions. Its primary purpose is to bring about a more sustainable and equitable biophysical and human environment”. Fonte: <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>. (Consultato in data 29 Marzo 2023).



**Fig. 2** Il ruolo della valutazione dell'impatto sociale nel ciclo di un progetto. Fonte: Vanclay et al. (2015). Traduzione a cura degli autori.



**Fig. 3** Le fasi del processo di valutazione dell'impatto sociale. Fonte: Rielaborazione degli autori a partire da Vanclay et al. (2015).

Si evidenzia pertanto la ricorsività e la ciclicità della valutazione al di là della semplice consequenzialità o linearità delle azioni valutative.

Come già discusso nel capitolo precedente, il processo valutativo coinvolge pertanto diverse operazioni integrate tra loro, in cui la valutazione è funzionale alla revisione e ri-orientamento dell'implementazione delle azioni pianificate.

Nel 2015, la IAIA ha ideato delle linee guida (Vanclay et al., 2015) che distinguono quattro diverse fasi nel processo valutativo, articolate in 26 *task* (azioni):

1. Individuare i problemi
2. Prevedere, analizzare e valutare i possibili percorsi di impatto
3. Sviluppare ed implementare le strategie
4. Progettare e sviluppare il programma di monitoraggio

Secondo il medesimo documento (ivi, p. 8), le diverse fasi si sviluppano cronologicamente nel tempo, ma possono essere riviste e riarticolate alla luce delle informazioni raccolte nel corso del processo di valutazione stesso.

La **prima fase** "Individuare i problemi" – che nel caso delle SUS ha coinciso sostanzialmente con le prime operazioni di analisi e progettazione intraprese dai Comuni in risposta alla Manifestazione di Interesse avviata da Regione Lombardia ad inizio 2021 – è relativa alla costruzione del quadro conoscitivo del progetto / politica / piano / programma proposto, comprese tutte le attività accessorie necessarie per sostenere lo sviluppo e il funzionamento del progetto. In questa fase vengono chiarite le responsabilità e i ruoli di tutti coloro che sono coinvolti o associati al processo di valutazione, compresi i rapporti con gli altri studi in corso, e viene stabilito quali leggi nazionali e/o linee guida e standard internazionali devono essere rispettati. Nel caso delle SUS, è fondamentale a questo riguardo tenere in considerazione le attività della valutazione unitaria dei Programmi Regionali 2021-2027 cofinanziati da FSE+ e FESR. Viene poi identificata la cosiddetta "area di influenza sociale" preliminare del progetto, le probabili comunità impattate e beneficiarie e le altre parti interessate. Si procede poi alla costruzione del "profilo comunitario" o target sociale, includendo analisi relative agli stakeholder, al contesto socio-politico, ai diversi bisogni, interessi, ai valori e alle aspirazioni dei vari sottogruppi delle comunità interessate, compresa l'analisi di genere, ai punti di forza e debolezze delle comunità. Questa attività è tipicamente chiamata *profiling*. Altra operazione fondamentale è relativa alla comunicazione e informazione dei membri della comunità relativamente al progetto e al loro ruolo nella valutazione di impatto sociale; ai loro diritti procedurali nel quadro normativo e di performance sociale per il progetto; al loro accesso a meccanismi di feedback. Si procede quindi a sviluppare processi partecipativi e deliberativi inclusivi utili a: capire come le comunità saranno impattate dal progetto; determinare l'accettabilità degli impatti probabili e dei benefici proposti; prendere decisioni informate sul progetto; facilitare la visione della comunità sui futuri desiderati; contribuire ai piani di mitigazione e monitoraggio; e prepararsi al cambiamento. Infine, si propone di identificare le questioni sociali e i diritti umani che possono potenzialmente destare preoccupazione rispetto agli impatti del progetto.

La **seconda fase** "Prevedere, analizzare e valutare i possibili percorsi di impatto" rappresenta il vero e proprio avvio del processo di valutazione. Questa si sviluppa a partire dalla definizione dei cambiamenti e degli impatti sociali che probabilmente deriveranno dal progetto e dalle sue varie alternative (si veda la voce del Glossario dedicata alla Teoria del Cambiamento nel Capitolo 2). Si considerano attentamente gli impatti indiretti (o di secondo e più alto ordine) e il modo in cui il progetto

contribuirà agli impatti cumulativi sulle comunità *target*. Si determina il modo in cui i vari gruppi e comunità interessate probabilmente risponderanno al cambiamento attivato dal progetto e vengono individuate le priorità rispetto agli interventi previsti. In questa fase si immagina che la comunità possa contribuire attivamente alla progettazione e alla valutazione delle alternative al progetto.

La **terza fase** “Sviluppare ed implementare le strategie” prevede di identificare i modi per affrontare i potenziali impatti negativi del progetto, sviluppando ed implementando allo stesso tempo modalità opportune per aumentare i benefici e le opportunità legate al progetto. Si predispongono strategie per sostenere le comunità nell'affrontare il cambiamento, prevedendo modalità di ricorso appropriate. Nei casi citati dal rapporto della IAIA, è eventualmente previsto un processo di accordo tra le comunità e il promotore che porti alla stesura di un Accordo sugli impatti e i benefici (*Impact and Benefit Agreement - IBA*). In questa fase, il proponente facilita il contributo degli stakeholder nella stesura di un Piano di Gestione dell'Impatto Sociale (*Social Impact Management Plan - SIMP*) che renda operativi i benefici, le misure di mitigazione, le modalità di monitoraggio e gli accordi di governance concordati nell'IBA, nonché i piani per affrontare eventuali problemi imprevisti in corso d'opera. Si mettono in atto processi che consentano ai proponenti, alle autorità governative e agli stakeholder della società civile di attuare gli accordi previsti dal SIMP e dall'IBA, di sviluppare e incorporare i rispettivi piani d'azione di gestione nelle proprie organizzazioni, di stabilire i rispettivi ruoli e responsabilità durante l'attuazione di tali piani d'azione e di mantenere un ruolo costante nel monitoraggio. Infine, si assiste il proponente nello sviluppo e nell'implementazione di piani di *performance* sociale che rispondano agli obblighi degli appaltatori previsti dal SIMP.

L'ultima e **quarta fase** “Progettare e sviluppare il programma di monitoraggio” prevede infine di sviluppare gli indicatori per monitorare i cambiamenti nel tempo e un piano di monitoraggio partecipativo, considerando le modalità adattive di attuazione della gestione del progetto e prendendo in considerazione l'implementazione di un sistema di gestione sociale. Infine, prevede di operare la valutazione e la revisione periodica (audit) degli esiti del progetto. Questa ultima fase è fondamentale per avviare il processo di valutazione. Pertanto, non è da considerare come un punto di arrivo, ma un passaggio chiave di un percorso circolare ed iterativo di convalida e aggiornamento del processo valutativo, informato da una attività continua di consultazione con i proponenti del progetto e le altre parti interessate, in particolare le comunità impattate (Vanclay et al., 2015, p. 7).

La valutazione di impatto sociale si articola, pertanto, come un processo di apprendimento in cui le ipotesi iniziali possono dover essere modificate e riorientate *in itinere*, fornendo alle autorità pubbliche – e alle cabine di regia dei progetti – uno strumento fondamentale di “navigazione” per “correggere la rotta” del processo di attuazione.

### 3.2 Il disegno del processo valutativo

Come già accennato e coerentemente con quanto messo in evidenza dal *Better Regulation Toolbox 2021*<sup>9</sup> della Commissione Europea, la progettazione del percorso valutativo rappresenta un'operazione fondamentale per la corretta gestione dalla valutazione stessa: “Progettare la valutazione significa identificare la natura e la sequenza dei compiti, valutare i dati e la gamma di metodi analitici da utilizzare per realizzare la valutazione. Una buona progettazione inizia con l'identificazione

---

9 European Commission (2021) Better Regulation Toolbox. Disponibile a [https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf) (Consultato in data 17 Maggio 2023).

dello scopo di una valutazione e con l'individuazione di cosa rientra nell'ambito di applicazione (ad esempio, quali interventi, quali obiettivi e risultati, in quale periodo di tempo e con quale copertura geografica) e cosa no. Questo influenzerà le domande di valutazione poste e, di conseguenza, la metodologia applicata e i dati e le ricerche intraprese per rispondere in modo solido a tali domande. Questo determinerà chi è assegnato a quali compiti all'interno del processo di valutazione. (...) La valutazione richiede una analisi critica e basata sull'evidenza – utilizzando dati solidi e affidabili analizzati in modo appropriato. Le valutazioni devono presentare una chiara catena logica tra i dati, l'analisi e le conclusioni ed evidenziare i punti di forza o di debolezza. (...) Altri fattori che influiscono sulla progettazione sono: la priorità politica degli interventi da valutare; la tempistica della valutazione all'interno del ciclo politico degli interventi; le risorse finanziarie e il personale disponibile. È importante capire come questi fattori possano influenzare il processo di valutazione per gestire le aspettative su ciò che essa sarà realisticamente in grado di produrre".<sup>10</sup>

### 3.3 Un processo socialmente costruito

La valutazione di impatto sociale può essere realizzata e utilizzata da un'ampia gamma di soggetti per una varietà di scopi. Nel contesto delle SUS 2021-2027, la valutazione di impatto sociale delle strategie è da considerare uno strumento efficace nell'orientare l'implementazione e attuazione delle strategie, misurando i possibili effetti sulle comunità. La valutazione è principalmente in capo all'amministrazione comunale, e ai settori coinvolti direttamente nello sviluppo delle SUS, ma per garantirne l'efficacia deve essere necessariamente condivisa e sviluppata di concerto con le altre parti interessate alla realizzazione degli interventi, siano essi i soggetti incaricati di realizzare e gestire opere e servizi, come anche i beneficiari diretti degli stessi e la cittadinanza estesa.

Ogni attore del percorso di programmazione / pianificazione è coinvolto a diverso titolo e con ruoli specifici in una o più fasi del processo di valutazione. La *International Association of Impact Assessment*, per esempio, definisce come fondamentale il coinvolgimento delle conoscenze locali (attori del terzo settore, dirigenti di servizi pubblici quali istituti scolastici o sanitari, organizzazioni di quartiere, associazioni di categoria, singoli cittadini) non solo nelle fasi di analisi dei bisogni e di valutazione di opzioni alternative, ma anche nel successivo monitoraggio *in itinere* ed *ex-post* degli esiti delle azioni sul territorio.<sup>11</sup>

È pertanto fondamentale definire con chiarezza ruoli e responsabilità di tutti gli attori coinvolti nel processo di valutazione, fornendo a tutti gli strumenti più adeguati alle operazioni di rilevazione, interpretazione e monitoraggio delle strategie. Ad esempio, in contesti particolarmente fragili o caratterizzati da una percezione diffusa di "diffidenza" verso l'attore pubblico e il cambiamento proposto, è fondamentale prevedere fin da subito il coinvolgimento di operatori, associazioni e organizzazioni locali in grado di entrare in relazione con i beneficiari degli interventi e rilevare, dal proprio punto di osservazione privilegiato, dati e informazioni anche di carattere più marcatamente qualitativo, difficilmente rilevabili con metodologie più formalizzate. Attraverso attività di comunicazione o vera propria partecipazione, il coinvolgimento degli *stakeholders* locali configura, pertanto, la valutazione di impatto sociale come un insieme di azioni "socialmente costruite", anche grazie ad una "massa critica" di attori sociali in grado di restituire un'immagine efficace del cambiamento percepito da parte delle comunità locali.

---

<sup>10</sup> European Commission, op. cit. Tool #46: Designing the evaluation (p. 386).

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>.

In riferimento al contesto concreto delle SUS 21-27, possiamo distinguere tra i seguenti ruoli / responsabilità a cui fanno riferimento alcune categorie di attori e *stakeholders*, quando e come intervengono nel processo valutativo.

### **Regione Lombardia**

Supporta le amministrazioni locali in merito alla corretta implementazione delle modalità e degli strumenti di valutazione di impatto sociale, definendo l'agenda del processo valutativo, anche in relazione alle altre scadenze e obblighi formali nell'implementazione delle strategie e al loro monitoraggio. Coordina le fasi della valutazione in coerenza con gli altri strumenti previsti nella programmazione regionale e dalla Politica di Coesione dell'Unione Europea.

### **L'amministrazione comunale**

Progetta, coordina e gestisce il processo di valutazione di impatto sociale della SUS nel suo insieme e nelle sue diverse fasi. Si interfaccia con gli altri soggetti coinvolti nel processo, raccogliendone le sollecitazioni e i feedback. Svolge un ruolo di regia tecnica nella identificazione degli indicatori, nella programmazione delle azioni valutative. Alcuni settori dell'amministrazione possono svolgere un ruolo di coordinamento specifico del processo valutativo ed in particolare della raccolta dati e della loro elaborazione. Il percorso di valutazione è inoltre da intendersi come percorso potenzialmente "formativo" per le amministrazioni locali, e uno strumento di diffusione e amplificazione di una cultura valutativa a tutti i settori coinvolti dalle SUS.

### **Consulenti e tecnici esterni all'amministrazione**

Possono essere incaricati di specifiche sezioni e attività legate al processo valutativo, ad esempio la raccolta dati tramite questionario o campionamento, la predisposizione di specifiche metodologie e strumenti, come anche di documenti e report con i risultati intermedi del processo di valutazione. Lavorano a stretto contatto con l'amministrazione pubblica o con la cabina di regia tecnica all'interno del Comune, svolgendo di volta in volta il ruolo di facilitatore rispetto agli altri soggetti coinvolti.

### **Gli attori del territorio**

Per la loro posizione privilegiata rispetto ai beneficiari delle strategie, svolgono un ruolo di supporto alla valutazione, in particolare nella fase di raccolta dati. I soggetti coinvolti nella *governance* di alcuni settori (ad esempio i dirigenti scolastici) possono essere pertanto coinvolti nella rilevazione di indicatori in merito all'uso e all'accesso a determinati servizi. Come già accennato, il coinvolgimento di operatori, associazioni, attori sociali del territorio deve essere attivato già in fase di progettazione del processo valutativo, per garantire la continuità del percorso di monitoraggio e messa in rete delle rappresentazioni/percezioni del cambiamento proposte dal progetto.

### **I beneficiari delle strategie e la cittadinanza allargata**

I beneficiari delle SUS hanno un ruolo determinante nella valutazione in corso d'opera degli impatti sociali delle strategie. Sono coinvolti in momenti specifici del processo e contribuiscono partecipando alla raccolta dati / informazioni. È importante sottolineare come le modalità di coinvolgimento dei beneficiari e dei cittadini siano cruciali per il rafforzamento dei servizi di cui si sta valutando l'impatto, così come per favorire la percezione del cambiamento promossa da tutta la SUS.

# 4. Le domande valutative

Sulla base degli assunti teorici e del Glossario presentati nel Capitolo 2, degli elementi relativi al processo valutativo introdotti nel Capitolo 3, nonché delle indicazioni offerte dal Regolamento Disposizioni comuni (Reg UE 2021/1060) del Parlamento Europeo e del Consiglio, in questo capitolo del Rapporto identifichiamo le principali domande valutative a cui queste Linee Guida intendono rispondere.

L'art. 44 del Regolamento Disposizioni comuni (Reg UE 2021/1060) prevede infatti che "Lo Stato membro o l'autorità di gestione effettua valutazioni dei programmi relativamente a uno o più dei criteri seguenti: *efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto dell'Unione*, al fine di migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione dei programmi. Le valutazioni possono contemplare anche altri criteri pertinenti, quali inclusività, non discriminazione e visibilità, e riguardare più di un programma".

Le domande valutative che proponiamo in queste linee guida si ispirano ai citati principi, ed ai principi trasversali di non discriminazione, proponendosi di valutare in prima istanza *l'efficacia, la rilevanza e la coerenza* delle singole Strategie Urbane Sostenibili (SUS). Le ragioni per le quali i criteri di efficacia, rilevanza e coerenza sono assunti come criteri guida in queste Linee guida per l'esercizio valutativo risiedono nel fatto che l'analisi di impatto qui proposta deve intendersi come *complementare* rispetto ad altre azioni di valutazione, più pertinenti alla rilevazione dell'efficienza delle SUS. Le domande valutative selezionate non esauriscono dunque i temi e le procedure valutative connessi all'attuazione delle SUS.

In questo contesto, le domande valutative vanno dunque intese come strumenti specifici, strettamente connessi alle caratteristiche e alle dimensioni proprie di uno strumento di programmazione come le Strategie Urbane Sostenibili (SUS) per il periodo 2021/2027. Le domande valutative si propongono perciò di interrogare esplicitamente gli impatti delle SUS come politiche di coesione sociale, guidate da obiettivi ben definiti di rigenerazione urbana sostenibile indirizzata a contrastare

la povertà, la fragilizzazione e il disagio sociale, le disuguaglianze, in aree specifiche delle città coinvolte e in riferimento a specifiche popolazioni *target*. In questa prospettiva, gli interventi materiali atti a garantire una migliore qualità urbana e ambientale nelle aree bersaglio delle SUS, oltre che un contesto più accessibile ed ecologicamente sostenibile, ricoprono una doppia valenza.

Essi hanno una importanza e autonomia in quanto obiettivi di rigenerazione spaziale e ambientale, ma possono essere intesi anche come obiettivi intermedi, rispetto agli effetti sociali attesi sui beneficiari finali e in particolare sulle popolazioni *target*, nella misura in cui contribuiscono ad accrescere il benessere e la qualità della vita delle popolazioni più svantaggiate.

Inoltre, sulla base delle considerazioni teoriche già svolte, l'efficacia complessiva delle SUS è strettamente connessa ad effetti di capacitazione delle Amministrazioni e degli attori coinvolti. Le strategie adottate saranno tanto più efficaci, rispetto al miglioramento delle condizioni economico-sociali e ambientali dei soggetti *target*, quanto più i dispositivi di *governance*, di partecipazione e di costruzione e gestione dei partenariati saranno efficaci.

Per queste ragioni, le domande valutative possono essere raggruppate in tre famiglie, che esponiamo di seguito.

#### **4.1 Domande valutative relative agli obiettivi intermedi (coerenza)**

La rigenerazione urbana sostenibile, intesa come un complesso processo sociale e spaziale, rappresenta nelle SUS un obiettivo di primaria importanza.

Il suo perseguimento si articola in un insieme di azioni materiali e immateriali volte a costruire, da un lato, condizioni ambientali migliori per le popolazioni *target*, e più in generale per gli abitanti e gli utilizzatori delle parti di città prese in considerazione, dall'altro, servizi e attività capaci di fornire la piattaforma più adeguata al pieno dispiegamento degli effetti di miglioramento delle condizioni socio-economiche delle popolazioni *target*, della coesione sociale e del contrasto alle disuguaglianze.

Da questo punto di vista, questa prima batteria di domande valutative è da ritenersi connessa a considerazioni relative alla *coerenza* tra azioni materiali e immateriali e tra azioni strumentali e azioni direttamente indirizzate a generare un miglioramento delle condizioni economico-sociali e di vita delle popolazioni *target* identificate dalle strategie.

La valutazione degli obiettivi intermedi si articola quindi intorno a un gruppo di domande valutative, tra loro connesse:

- Quali effetti materiali hanno prodotto le azioni di rigenerazione urbana diffusa presenti nelle SUS, dal punto di vista della qualità ambientale ed energetica degli immobili e degli spazi aperti, dell'aumento delle attrezzature urbane, dell'approntamento di progetti atti a promuovere la biodiversità e le reti ecologiche, a sviluppare forme di mobilità dolce e sostenibile, a recuperare immobili e spazi sottoutilizzati?
- Quale connessione e coerenza è possibile riconoscere tra le azioni materiali proposte nelle SUS e la qualità urbana complessiva dei quartieri e degli ambiti urbani interessati dalle strategie, sia per gli abitanti che per i *city users*?
- Quali servizi vengono realizzati, in termini di tipologia, di popolazioni a cui sono rivolti, di modalità di risposta ai problemi urbani identificati nelle strategie? In quali spazi e attraverso quali azioni materiali di riqualificazione e

riuso vengono definiti i progetti edilizi in cui i nuovi servizi troveranno ospitalità? Vi è congruenza tra le azioni materiali proposte e la tipologia di servizi realizzati?

## **4.2 Domande valutative relative alle condizioni di governance (efficacia)**

Una seconda famiglia di domande valutative si basa sull'ipotesi che gli impatti in termini di coesione sociale delle SUS dipendano in modo cruciale dai processi di interazione tra attori, dal coinvolgimento dei cittadini e dalla capacità di garantire una natura integrata al governo dell'attuazione delle strategie.

In questo senso, la seconda famiglia di domande valutative si connette all'applicazione del criterio di efficacia, inteso come identificazione delle condizioni per la generazione di effetti significativi nei contesti nei quali sono state proposte le strategie, e rispetto ai dispositivi e ai processi di interazione sociale che possono rafforzare la capacità degli attori coinvolti di generare impatti significativi sulle popolazioni *target*.

In questa prospettiva, le domande valutative possono essere organizzate in tre famiglie:

- Quali sono gli impatti in termini di *empowerment* e di attivazione dei cittadini, e in particolare delle popolazioni *target*, delle attività di coinvolgimento e partecipazione previste dall'attuazione delle SUS? Quanto i processi partecipativi sono in grado di intercettare le popolazioni più fragili, a cui le azioni sociali delle SUS sono rivolte?
- Quali strumenti e dispositivi sono stati messi in campo per garantire efficacemente un'attuazione delle SUS basata sul principio di integrazione tra azioni materiali e immateriali? Quanto l'implementazione delle SUS ha permesso di consolidare nel tempo pratiche di cooperazione e coordinamento intersettoriale all'interno delle pubbliche amministrazioni? Le strutture di implementazione attivate per assicurare il *management* delle strategie sono utili anche per rafforzare la capacità di *governance* delle politiche urbane nel loro complesso, e con riferimento ad altri programmi, politiche e progetti?
- In che modo il governo delle SUS è stato in grado di coinvolgere diversi attori non solo nella fase attuativa, ma anche nei processi di governo e di monitoraggio delle strategie? Le SUS sono state in grado di tenere attivo nel tempo sia il partenariato complessivo della strategia, sia i singoli *policy network* relativi ad azioni e famiglie di azioni? I partenariati sviluppati nelle SUS sono stati incubatori di altre politiche e strategie urbane?

## **4.3 Domande valutative relative agli impatti sociali sui beneficiari (efficacia, rilevanza e non discriminazione)**

Nella prospettiva assunta in queste Linee guida, la famiglia più importante, ed anche più difficile in ragione della natura differita degli impatti, è quella relativa alle domande valutative sull'impatto sociale sui beneficiari finali delle SUS.

In questa terza famiglia di domande valutative si fa questione dell'efficacia e della rilevanza delle strategie, intese come politiche di coesione sociale rivolte a specifici *target* di popolazione. Inoltre, in questa terza famiglia di domande valutative vengono presi in considerazione i principi trasversali di pari opportunità e di parità tra uomini e donne.

Gli impatti sui beneficiari finali, e in particolare sulle popolazioni *target* previste dalle strategie, richiede infatti molta cura nella modalità di selezione degli indicatori, oltre che nella metodologia e nel processo di rilevamento. Tuttavia, le domande valutative sugli impatti sociali rappresentano il cuore di questo esercizio valutativo, e possono essere organizzate intorno a tre famiglie di domande:

- Quali sono gli effetti in termini di concreto miglioramento della qualità della vita per le popolazioni *target* (bambini e ragazzi, anziani, fasce sociali in condizioni di povertà e di crescente fragilizzazione, con particolare riferimento alla popolazione femminile), in termini di aumento delle opportunità, di riduzione delle fragilità sociali, di crescita delle condizioni di coesione sociale e di diminuzione delle disuguaglianze sociali e spaziali nei contesti urbani di riferimento?
- Quali sono gli effetti più ampi, a scala urbana, in termini di coesione sociale e spaziale, anche dal punto di vista di altre popolazioni e della riduzione del divario tra le aree bersaglio delle SUS e le città nel loro insieme?
- Come viene garantita nelle SUS l'applicazione del principio di pari opportunità per tutti e la prevenzione di qualsiasi discriminazione fondata su genere, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale in tutte le fasi dell'intervento e nelle connesse procedure? Come viene garantita l'applicazione del principio di parità tra uomini e donne, l'integrazione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le fasi dell'intervento e nelle connesse procedure?

Sulla base di questa articolazione delle domande valutative, nel prossimo capitolo proporremo alcune riflessioni sulla messa a punto di indicatori atti a condurre una valutazione di impatto con gli obiettivi e le caratteristiche delineati finora.

# 5. Indicatori

In questa sezione si propone una raccolta di indicatori utili ai fini dell'analisi d'impatto delle SUS. Tali indicatori possono essere collegati al sistema concettuale dell'analisi d'impatto delle SUS, che è presentato nella Figura 4.

La concettualizzazione dell'analisi d'impatto, così come le domande valutative, non seguono la partizione tra fondi (FESR e FSE+), e in ciò rispecchiano la **dimensione integrata** che sta alla base delle SUS, secondo la quale gli esiti finali in un contesto urbano derivano dalle interazioni tra interventi materiali e immateriali (riqualificazione edilizia e ambientale + creazione e riorganizzazione di servizi).

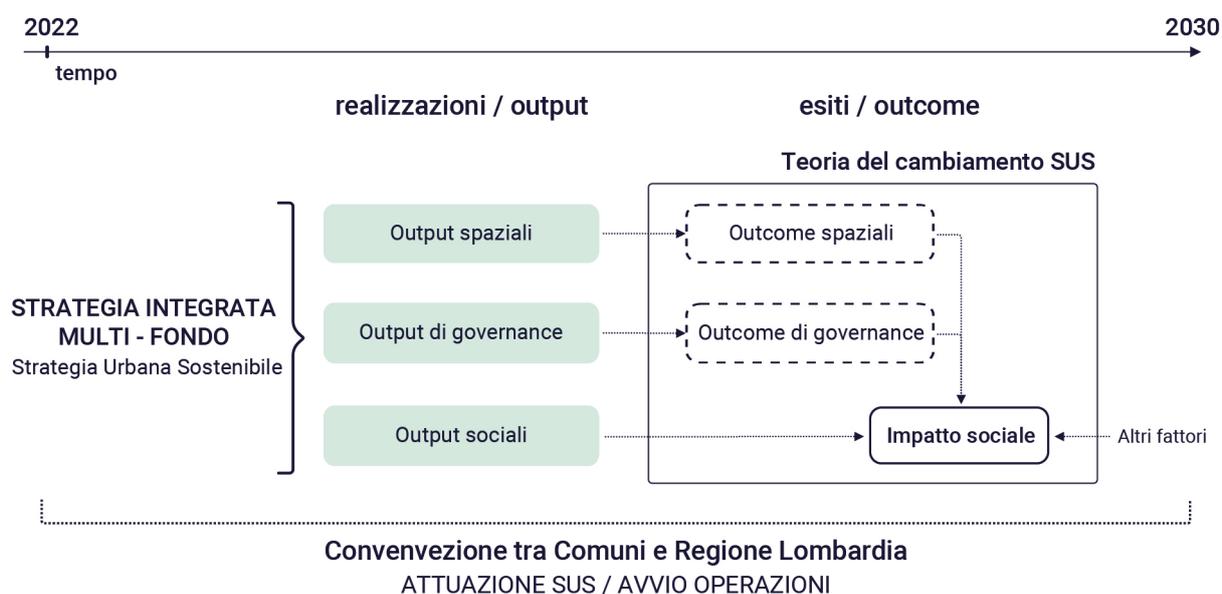


Fig. 4 Schema del sistema concettuale della valutazione d'impatto delle SUS. Fonte: elaborazione propria.

Tale sistema concettuale fornisce una base cognitiva comune agli attori coinvolti nel processo di valutazione, descritto nel Capitolo 3, e può essere messo in relazione con le domande valutative esplicitate nel Capitolo 4: gli “obiettivi intermedi” corrispondono *in primis* alle realizzazioni delle azioni di *policy*, ma anche a quei risultati di natura fisico-edilizia o ambientale che possono incidere positivamente sulle dinamiche sociali e in particolare sull’inclusione sociale; le “condizioni di governance” corrispondono alle realizzazioni e ai risultati nella governance della strategia; gli “esiti sui beneficiari” corrispondono ai risultati ottenuti sulla coesione e l’inclusione sociale, che rappresentano il fine ultimo delle strategie.

## 5.1 La costruzione del repertorio di indicatori

Gli indicatori proposti di seguito sono raggruppati secondo le “famiglie” di domande valutative presentate nella sezione precedente. Nella tabella che segue sono descritti alcuni indicatori che è possibile utilizzare per effettuare una analisi di impatto delle SUS. Sono necessarie in merito alcune avvertenze:

- i. si tratta di un **set di indicatori a scopo esemplificativo**, non di una batteria completa;
- ii. si tratta di indicatori derivati da una generalizzazione di **ciò che le SUS fanno e del modo in cui funzionano**, ma ciascuna strategia si svolge in un contesto particolare e ha proprie peculiarità, che possono richiedere indicatori specifici;
- iii. si tratta di una lista non esaustiva, a cui si possono aggiungere ulteriori indicatori qui non presenti;
- iv. specularmente, non tutti gli indicatori qui proposti devono e possono essere applicati a tutte le SUS;
- v. il repertorio che si propone in questa sede è pensato in modo che sia possibile prendere ciò che è più utile e appropriato rispetto alle singole SUS.

Tutti gli indicatori presentati, così come quelli eventualmente aggiunti, possiedono inoltre determinati criteri di utilizzo, che dipendono dal contesto e dalla situazione in cui sono applicati:

- un primo criterio riguarda la **progressione temporale del processo di attuazione**. Gli indicatori legati agli obiettivi intermedi possono essere usati solo dopo l’avvio di determinate fasi del processo attuativo; gli indicatori legati agli esiti sui beneficiari devono tenere conto anche del tempo necessario a raggiungere i risultati in seguito all’attuazione della strategia (effetto differito degli interventi);
- un secondo criterio è legato alla **scala territoriale** a cui si suppone che ogni strategia agisca, che non è la stessa in tutte le 14 città. Si può trattare di zone ben circoscritte della periferia urbana, dotate di una identità territoriale univoca o quasi (si pensi alla SUS di Milano, o anche di Gallarate, Monza o Cinisello Balsamo). Oppure si può trattare di vasti quadranti urbani, che comprendono al proprio interno molteplici centri aggregativi e identitari (si pensi alle SUS di Brescia o Bergamo). È possibile che le operazioni riguardino complessi edilizi o settori urbani di particolare importanza per l’intera città (si pensi agli interventi progettati a Sondrio o a Busto Arsizio). In molti altri casi, le operazioni coinvolgono articolazioni particolari della geografia cittadina. Gli indicatori vanno perciò, per quanto possibile, riferiti alle aree oggetto di intervento delle strategie e alle popolazioni che vi insistono, sia come residenti sia come utilizzatori di servizi.

Infine, occorre sottolineare che la costruzione della batteria di indicatori comunale può basarsi, in teoria, anche su banche dati e raccolte statistiche già esistenti (ad esempio i sistemi di rilevazione statistica ufficiale, nazionali o regionali, o i sistemi di monitoraggio approntati nel quadro di altre *policy*). Tuttavia, è verosimile che sarà spesso necessario costruire gli indicatori necessari con rilevazioni ad hoc, in quanto si intende misurare le operazioni specifiche che sono svolte nell'ambito della strategia, e poiché i criteri spazio-temporali visti sopra spesso non coincidono con quelli utilizzati nelle raccolte già disponibili. In alcuni casi, è possibile che alcuni degli indicatori richiesti per una valutazione di impatto coincidano con quelli che i Comuni devono fornire per la valutazione unitaria dei Programmi Regionali (distinta per fondi FESR e FSE+); in tal caso, sarebbe possibile utilizzare gli indicatori per entrambe le operazioni valutative.

Rigenerazione fisica e  
riqualificazione degli spazi urbani

1.1

Realizzazione di nuovi edifici pubblici

La SUS ha realizzato nuovi edifici pubblici?

1.2

Realizzazione di interventi  
di housing sociale

La SUS ha realizzato alloggi di edilizia  
sociale pubblica?

1.3

Realizzazione di nuovi HUB  
socio-sanitari e socio-assistenziali

La SUS ha realizzato nuovi spazi dedicati a  
servizi integrati socio-sanitari socio-  
assistenziali?

1.4

Rinnovo/Riqualificazione  
di edifici esistenti

La SUS ha effettuato interventi di  
riqualificazione  
di edifici/complessi edilizi?

1.5

Attivazione di spazi pubblici

La SUS ha realizzato nuovi spazi pubblici?

1.6

Realizzazione nuovi percorsi  
ciclabili e pedonali

La SUS ha realizzato nuovi percorsi ciclabili  
e pedonali?

1.7

Efficacia degli interventi  
di efficientamento energetico

La SUS ha ridotto i costi energetici degli  
edifici a seguito di interventi di  
efficientamento energetico?

Qualità ambientale

1.8

Realizzazione di infrastrutture verdi  
e mobilità sostenibile

La SUS ha realizzato infrastrutture/spazi verdi  
in prossimità delle infrastrutture di mobilità  
sostenibile?

1.9

Stoccaggio CO2

La SUS ha contribuito a ridurre  
le emissioni di CO2?

1.10

Implementazione delle dotazioni naturali

La SUS ha realizzato nuove aree verdi a  
seguito degli interventi di riqualificazione  
degli spazi aperti?

1.11

Permeabilità delle superfici

La SUS ha contribuito a incrementare la  
permeabilità dei suoli a seguito degli interventi  
di riqualificazione degli spazi aperti?

**Obiettivi intermedi**  
Realizzazioni spaziali  
Realizzazione sociali

Variabile utilizzata	Tempo della rilevazione	Modalità della rilevazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie costruita (con esclusione dei volumi interrati) degli interventi previsti.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie costruita degli alloggi di edilizia sociale pubblica.</li> <li>Nr di nuove unità abitative realizzate per l'edilizia sociale pubblica.</li> <li>Nr di alloggi di edilizia sociale pubblica realizzati negli edifici oggetto di riqualificazione.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli enti gestori del patrimonio residenziale pubblico
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di nuove spazi dedicati a servizi integrati socio-sanitari socio-assistenziali.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con i servizi socio-sanitari
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie costruita degli edifici/complessi edilizi riqualificati a seguito della SUS.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mq di spazi pubblici nuovi o ristrutturati realizzati nel programma.</li> </ul>	Rilevazione ciclica (annuale) a partire da un anno dopo la conclusione degli interventi di riqualificazione dello spazio	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie pavimentata dei nuovi percorsi ciclabili e pedonali.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stima del risparmio sui costi energetici dell'edificio a seguito degli interventi di efficientamento energetico.</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mq di superficie e Nr di infrastrutture verdi (come parchi, giardini, aree alberate) realizzate in prossimità delle infrastrutture di mobilità sostenibile (come stazioni di trasporto pubblico, piste ciclabili, aree di parcheggio per biciclette)."</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stima della CO2 stoccata dalla nuova vegetazione/alberi previsti nell'intervento.</li> </ul>	Rilevazione ciclica (annuale) a partire da un anno dopo la conclusione degli interventi	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie di spazio pubblico a terra (suddiviso tra verde e non verde) esclusa la viabilità.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Superficie filtrante degli interventi di riqualificazione o di nuova costruzione degli spazi aperti (a confronto con la condizione precedente).</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti

- Variabile qualitativa
- Variabile quantitativa

Realizzazione nuovi servizi	3.1	Nuovi servizi per anziani	Quanti nuovi servizi per anziani sono stati offerti a seguito della SUS?
	3.2	Nuovi servizi per i giovani	Quanti percorsi di autonomia/servizi di sostegno ai giovani in più sono stati offerti a seguito della SUS?
	3.3	Nuovi servizi a sostegno della genitorialità e dell'autonomia delle giovani famiglie	Quanti servizi a sostegno della genitorialità e dell'autonomia alle giovani famiglie in più sono stati offerti a seguito della SUS?
Sviluppo servizi educativi (Formazione e competenze)	4.2	Offerta formativa	Quanti moduli formativi in più riguardanti l'educazione ambientale, l'educazione imprenditoriale e l'innovazione sociale, sono offerti a seguito della SUS?
	4.3	Formazione sul campo	Quanti tirocini sono stati attivati a seguito/attraverso la SUS?
Consolidamento capacità amministrativa e di governance	2.1	Coordinamento intersettoriale a scala comunale	La SUS ha consolidato e rafforzato la capacità di governance integrata delle politiche urbane di coesione a scala comunale?
	2.2	Coordinamento tra Terzo Settore e Amministrazione Pubblica	In che misura la SUS ha rafforzato la collaborazione/coordinamento tra pubblica amministrazioni e soggetti del terzo settore in merito all'offerta di servizi destinati alla comunità?
Reti e partenariati	2.3	Coinvolgimento dei diversi attori	In che modo il governo delle SUS ha coinvolto i diversi attori sia nella fase attuativa che nei processi di governo e di monitoraggio delle SUS?
	2.4	Partnership e Policy Network	Le SUS sono state capaci di tenere attivo nel tempo sia il partenariato complessivo della strategia, sia i singoli Policy Network relativi ad azioni e famiglie di azioni?
	2.5	Nuove politiche e strategie	I partenariati sviluppati nelle SUS sono stati incubatori di altre politiche e strategie urbane?

Condizioni di governance  
Realizzazioni / Risultati di governance

Variabile utilizzata	Tempo della rilevazione	Modalità della rilevazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di nuovi servizi a sostegno degli anziani.</li> </ul>	Rilevazione ciclica (annuale) a partire da un anno dopo la conclusione degli interventi di riqualificazione dello spazio	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con ATS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di nuovi percorsi di autonomia/servizi di sostegno ai giovani (e nr nuovi utenti) realizzati attraverso la SUS. Tra questi: nr utenti residenti nell'ambito.</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di nuovi servizi a sostegno della genitorialità/autonomia giovani famiglie (e nr nuovi utenti) realizzati con la SUS. Tra questi: nr degli utenti residenti in ambito SUS.</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con gli uffici comunali competenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di nuovi percorsi di autonomia/servizi di sostegno ai giovani (e nr nuovi utenti) realizzati con la SUS. Tra questi: nr degli utenti residenti in ambito SUS.</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con la dirigenza scolastica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di tirocini attivati attraverso la SUS (curricolari, formativi, di inserimento).</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con gli erogatori dei progetti formativi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Esistenza, ruolo e caratteristiche della struttura di implementazione SUS a fine del periodo di programmazione; ruolo di tale struttura in altre politiche urbane.</li> <li>Nr delle strutture del Comune coinvolte nella cabina di regia (in particolare il nr dei settori coinvolti sul totale dei settori di cui è composta l'amministrazione).</li> <li>Nr e frequenza delle riunioni convocate dalla Cabina di Regia per la coordinazione degli interventi previsti dalla SUS</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di partnership formali tra organizzazioni del terzo settore e amministrazioni pubbliche e per lo sviluppo e l'attuazione di politiche e programmi previsti dalla SUS</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Reperimento di dati da parte della struttura di implementazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opinione sul livello di coinvolgimento e partecipazione dei diversi attori (cittadini, enti del Terzo Settore, istituti scolastici, operatori economici, realtà di quartiere, ecc.) nei processi decisionali e nella formulazione delle politiche delle SUS.</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group
<ul style="list-style-type: none"> <li>Individuazione e Nr di accordi di collaborazione duraturi, la partecipazione costante degli attori e l'effettiva realizzazione di attività congiunte.</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Analisi documentale, gruppi di discussione, analisi delle reti sociali, interviste
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr e caratteristiche delle politiche, progetti e azioni che hanno interagito con le SUS e che sono stati incubati e progettati a partire dalle SUS</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Analisi documentale, interviste, gruppi di discussione, analisi delle reti sociali

- Variabile qualitativa
- Variabile quantitativa

Empowerment cittadini	<p>2.6 <input type="text"/></p> <p><b>Empowerment e capacitazione degli abitanti</b></p>	<p>La SUS ha accresciuto il coinvolgimento e la capacitazione dei cittadini nelle politiche promosse nel loro territorio?</p> <p>Quanto i processi partecipativi sono in grado di intercettare le popolazioni più fragili, a cui le azioni sociali delle SUS sono rivolte?</p>
Responsabilità sociale	<p>2.7 <input type="text"/></p> <p><b>Diversità e inclusione delle popolazioni più fragili</b></p>	<p>La SUS ha tenuto conto in modo concreto ed effettivo le esigenze e i diritti delle diverse comunità, con particolare attenzione ai target più fragili della popolazione (anziani, bambini e minoranze etniche)?</p>
	<p>2.8 <input type="text"/></p> <p><b>Accountability</b></p>	<p>In che misura le istituzioni locali hanno saputo rendere conto alla comunità dei risultati ottenuti dalla SUS?</p>
	<p>2.9 <input type="text"/></p> <p><b>Pari opportunità</b></p>	<p>La SUS ha garantito l'applicazione del principio di parità tra uomini e donne, l'integrazione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le fasi dell'intervento e nelle connesse procedure?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento della coesione sociale</li> <li>• Ampliamento delle forme di inclusione sociale</li> <li>• Riduzione delle disuguaglianze</li> <li>• Miglioramento delle condizioni socio-economiche e di benessere delle popolazioni target</li> <li>• Aumento dell'accessibilità ai servizi</li> </ul>	<p>3.1 <input type="text"/></p> <p><b>Qualità urbana complessiva</b></p>	<p>Quale connessione è possibile riconoscere tra le azioni materiali proposte nelle SUS e la qualità urbana complessiva dei quartieri e degli ambiti urbani interessati dalle SUS, sia per gli abitanti che per i city users?</p>
	<p>3.2 <input type="text"/></p> <p><b>Percezione dello spazio riqualificato da parte degli utenti/cittadini</b></p>	<p>Opinione degli utenti in merito alla qualità degli spazi riqualificati attraverso le operazioni previste dalla SUS</p>
	<p>3.3 <input type="text"/></p> <p><b>Diversità e inclusione dello spazio urbano</b></p>	<p>In che misura la riqualificazione degli spazi urbani ha migliorato l'accessibilità per le diverse comunità, tra cui anziani, bambini, persone con disabilità e minoranze etniche?</p>
	<p>3.4 <input type="text"/></p> <p><b>Miglioramento dell'accessibilità alle aree toccate dai nuovi percorsi</b></p>	<p>In che misura è migliorato il grado di accessibilità delle aree toccate dai percorsi ciclopedonali previsti dalla SUS?</p>
	<p>3.5 <input type="text"/></p> <p><b>Miglioramento della qualità della vita e mobilità sostenibile</b></p>	<p>Qual è l'opinione dei soggetti rispetto all'effetto dei percorsi ciclopedonali previsti dalla SUS sul benessere psicologico?</p>
	<p>3.6 <input type="text"/></p> <p><b>Miglioramento della sicurezza e mobilità sostenibile</b></p>	<p>Qual è l'opinione degli utenti in merito alla sicurezza dei percorsi ciclopedonali, con particolare attenzione al suo effetto sulla riduzione del disagio sociale?</p>

**Esiti sui beneficiari**  
*Risultati spaziali / Risultati sociali*

Variabile utilizzata	Tempo della rilevazione	Modalità della rilevazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di abitanti (di cui Nr di abitanti in area SUS) distinti per tipologia target (es. anziani, bambini, donne) coinvolti nelle iniziative previste dalla SUS: progettazione, informazione e comunicazione, disseminazione.</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2023	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di politiche e programmi specifici concretamente implementati attraverso la SUS che mirano ad affrontare le disuguaglianze sociali, il livello di inclusione delle comunità</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2023	Analisi documentale, interviste, gruppi di discussione, analisi delle reti sociali
<ul style="list-style-type: none"> <li>Livello di soddisfazione dei cittadini rispetto alla disponibilità e trasparenza di dati e informazioni sulla performance delle politiche implementate, la capacità di rispondere alle richieste e alle critiche della comunità, e la trasparenza dei</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di utenti (distinti per identità di genere) coinvolti nelle diverse fasi dell'intervento previste dalla SUS: progettazione, informazione e comunicazione, disseminazione.</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sull'effetto delle azioni materiali proposte dalle SUS sulla coesione sociale all'interno dei quartieri/ambiti urbani interessati (inclusione sociale delle popolazioni target, accesso alle opportunità educative, partecipazione alla vita comunitaria).</li> </ul>	Rilevazione ciclica (annuale) a partire da un anno dopo la conclusione degli interventi di riqualificazione dello spazio	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sulla qualità degli spazi attraverso questionario.</li> </ul>	Rilevazione ciclica (annuale) a partire da un anno dopo la conclusione degli interventi di riqualificazione dello spazio	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione della soddisfazione degli utenti target rispetto alla realizzazione di azioni concrete previste dalla SUS che promuovono l'accessibilità, la sicurezza e la fruibilità degli spazi urbani riqualificati.</li> </ul>	Successivamente alla fine dei lavori di riqualificazione/rinnovo	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di persone che si recano verso aree X adoperando i percorsi ciclopedonali previsti dalla SUS.</li> <li>Distanza media percorribile con mezzi di trasporto sostenibili (bicicletta, mezzi pubblici) per raggiungere i principali luoghi di interesse (lavoro, scuole, servizi pubblici) prima e dopo la realizzazione degli interventi legati alla mobilità.</li> </ul>	A un anno dalla realizzazione della nuova infrastruttura	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sulla qualità degli spazi verdi in prossimità dei percorsi ciclopedonali e l'incremento delle attività svolte all'area aperta, con particolare attenzione alle fasce più fragili della popolazione</li> </ul>	A un anno dalla realizzazione della nuova infrastruttura	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sulla qualità degli spazi verdi in prossimità dei percorsi ciclopedonali e l'incremento delle attività svolte all'area aperta, con particolare attenzione alle fasce più fragili della popolazione (donne anziani e bambini).</li> </ul>	A un anno dalla realizzazione della nuova infrastruttura	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette

- Variabile qualitativa
- Variabile quantitativa

3.7	<b>Miglioramento dell'accessibilità alla mobilità sostenibile per persone con disabilità e/o mobilità ridotta</b>	In che misura è migliorato il grado di accessibilità dei percorsi ciclopedonali previsti dalla SUS per persone con disabilità e/o mobilità ridotta?
3.8	<b>Nuovi servizi per anziani</b>	Quale impatto hanno i servizi di sostegno agli anziani in termini di protagonismo sociale della terza età/invecchiamento attivo?
3.9	<b>Partecipazione ai laboratori didattici</b>	In che misura gli studenti partecipano ai laboratori didattici promossi dalla SUS?
3.10	<b>Impatto laboratori didattici sugli studenti</b>	Quale impatto hanno i laboratori didattici sugli studenti in termini di apprendimento sui temi dei laboratori?  Quale impatto hanno i laboratori didattici sugli studenti in merito ai temi ambientali promossi dai laboratori attivati dalla SUS?
3.11	<b>Partecipazione alla formazione</b>	Quanti giovani partecipano ai percorsi di formazione previsti dalla SUS?
3.12	<b>Contrasto alla dispersione scolastica</b>	In che misura la SUS ha contribuito alla riduzione della dispersione formativa e scolastica negli istituti scolastici nel territorio target?
3.13	<b>Turn over del personale docente</b>	In che misura la SUS ha contribuito alla riduzione del turn over del personale docente negli istituti scolastici nel territorio oggetto di intervento?
3.14	<b>Nuovi posti di lavoro</b>	Quali nuovi posti di lavoro, e con quali caratteristiche, ha generato la SUS?
3.15	<b>Interventi sulla fragilità abitativa</b>	Quali impatti hanno avuto gli interventi di politica abitativa sulle fasce più fragili della popolazione?
3.16	<b>Coesione sociale e spaziale</b>	Quali sono gli effetti più ampi, a scala urbana, in termini di coesione sociale e spaziale, anche dal punto di vista di altre popolazioni e della riduzione del gap tra le aree bersaglio delle SUS e le città nel loro insieme?
3.17	<b>Accesso equo agli spazi naturali</b>	La SUS ha contribuito a garantire un accesso equo alle risorse e agli spazi naturali per tutte le comunità, con particolare attenzione alle popolazioni in condizioni di fragilità?

Variabile utilizzata	Tempo della rilevazione	Modalità della rilevazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di persone con disabilità e/o mobilità ridotta che usufruiscono dei nuovi (o riqualificati) percorsi ciclo-pedonali</li> </ul>	A un anno dalla realizzazione della nuova infrastruttura	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sul miglioramento della protagonismo sociale della terza età all'interno dell'area SUS (e aree limitrofe), attraverso questionario</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette in collaborazione con ATS e servizi comunali responsabili
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr partecipanti sul totale studenti area SUS per livello scolastico (primaria, secondaria I e II grado)</li> </ul>	Alla fine del primo anno scolastico in cui è stato avviato il Laboratorio	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con la dirigenza scolastica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione qualitativa sull'interesse e sull'apprendimento</li> <li>Valutazione qualitativa sull'interesse e sull'apprendimento relativi ai temi ambientali</li> </ul>	Alla fine del primo anno scolastico in cui è stato avviato il Laboratorio	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con la dirigenza scolastica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr di studenti/giovani coinvolti nei percorsi di formazione offerti attraverso le azioni previste dalla SUS.</li> </ul>	A un anno dall'attivazione del servizio e poi ogni anno	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con la dirigenza scolastica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapporto tra il numero degli iscritti del 1° anno con quelli dell'ultimo anno per ciascun ciclo di istruzione delle scuole interessate dalla SUS, a partire dai 5 anni precedenti all'avvio del progetto. Analisi comparativa rispetto alle scuole del medesimo territorio comunale, non incluse nella SUS.</li> </ul>	A 2/3 anni dall'avvio del progetto anni e poi a conclusione del progetto	Anagrafe dello Studente (fonte: MUR) in associazione a rilevazioni autonome da parte degli istituti scolastici e interviste agli insegnanti / dirigenti scolastici
<ul style="list-style-type: none"> <li>Durata media della permanenza dei docenti negli istituti scolastici dell'area target a partire dai 5 anni precedenti all'avvio del progetto. Analisi comparativa rispetto alle scuole del medesimo territorio comunale, non incluse nella SUS.</li> </ul>	A 2/3 anni dall'avvio del progetto anni e poi a conclusione del progetto	Anagrafe dello Studente (fonte: MUR) in associazione a rilevazioni autonome da parte degli istituti scolastici e interviste agli insegnanti / dirigenti scolastici
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr posti di lavoro generati attraverso le attività previste dalla SUS, distinti per tipologia (tempo determinato indeterminato, genere, fasce d'età).</li> </ul>	Rilevazione annuale a partire dal 2024	rilevazioni autonome da parte degli istituti scolastici e interviste agli insegnanti / dirigenti scolastici
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr nuove assegnazioni appartamenti SAP (di cui Nr assegnatari residenti in area SUS)</li> <li>Nr famiglie che hanno usufruito di servizi di sostegno abitativo (di cui Nr famiglie in area SUS)</li> </ul>	Avvio rilevazione dal 2027	Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione in collaborazione con i soggetti gestori del patrimonio SAP
<ul style="list-style-type: none"> <li>Indice di percezione della sicurezza dei residenti nelle aree bersaglio della SUS con comparazione a scala urbana prima e dopo gli interventi della SUS.</li> <li>Percentuale di riduzione delle barriere fisiche all'interno dell'area urbana, come autostrade o infrastrutture segregate, contribuendo alla creazione di spazi urbani inclusivi e accessibili.</li> <li>Indice di vitalità economica delle aree urbane bersaglio della SUS come crescita economica, l'attrattività per gli investimenti, l'innovazione (prima e dopo gli interventi).</li> </ul>	Avvio rilevazione dal 2027	Rilevazione tramite questionari, interviste, focus group e osservazioni dirette  Reperimento dati da parte delle strutture intermedie di gestione
<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentuale della popolazione target (anziani, bambini e donne) che vive entro un certo raggio da aree verdi/infrastrutture verdi previste dalla SUS.</li> </ul>	A un anno dall'avvio delle operazioni	Reperimento dati da parte della struttura di implementazione in collaborazione con gli uffici comunali competenti

- Variabile qualitativa
- Variabile quantitativa

# Come utilizzare questo Rapporto

Il Rapporto di ricerca restituito nelle pagine precedenti intende in primo luogo offrire uno strumento operativo di lavoro alle Amministrazioni comunali e ai partenariati impegnati nell'attuazione delle Strategie urbane sostenibili (SUS) promosse da Regione Lombardia nell'ambito della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2021-2027.

Come già specificato nell'introduzione, si tratta di un documento di linee guida, costruito a ridosso delle concrete pratiche di disegno e attuazione delle strategie e delle azioni avviate dalle 14 amministrazioni comunali coinvolte. Per questa ragione, essendo elaborato in questa fase di avvio del processo di implementazione delle SUS, il Rapporto non propone un esercizio valutativo compiuto, ma una "cassetta degli attrezzi" per costruire un percorso coerente di valutazione dell'impatto sociale delle strategie, che potrà poi essere sviluppato compiutamente dalle amministrazioni e degli attori coinvolti, con il contributo di Regione Lombardia.

D'altra parte, il Rapporto cerca anche di consolidare un approccio alla valutazione di impatto sociale per politiche urbane orientate alla coesione, alla riduzione della fragilità e al contrasto alle disuguaglianze, a partire da una prospettiva metodologica *theory-based* i cui riferimenti teorici sono esplicitati nel secondo capitolo di questo documento.

Immaginiamo, dunque, che l'uso di questo Rapporto, della metodologia che propone e della batteria di indicatori che seleziona possa essere differente a seconda dell'utilizzatore: Amministrazioni comunali e partenariati, Regione Lombardia e comunità dei *policy maker* e dei valutatori nell'ambito delle politiche urbane di coesione.

Il primo e più importante utilizzo della metodologia valutativa proposta nel Rapporto è sicuramente quello che potranno farne i Comuni e i partenariati impegnati nell'attuazione delle SUS. Poiché una valutazione di impatto costruita secondo la metodologia proposta in questo Rapporto non costituisce un impegno vincolante per i Comuni capofila, l'approccio qui proposto dovrebbe essere inteso come un terreno di sperimentazione che accompagna gli attori nel corso del processo di implementazione, costringendoli a una postura riflessiva e a una continua osservazione del modo in cui le azioni proposte producono (o non producono) effetti significativi sulle popolazioni *target*.

Da questo punto di vista il documento presenta **una metodologia processuale nella definizione del disegno valutativo, specifico per ogni SUS**, e connette dun-

que strettamente l'attività valutativa all'azione di monitoraggio che le strutture di implementazione sono chiamate a svolgere.

Il metodo, il percorso e gli strumenti proposti in questo documento possono dunque diventare, nel corso del processo di attuazione, dispositivi per migliorare l'efficacia dell'attuazione, ma soprattutto per non perdere di vista le finalità delle strategie, che sono in primo luogo strumenti per assicurare maggiore coesione sociale in contesti fragili delle città lombarde.

Le Linee guida proposte nelle pagine precedenti sono dunque da intendersi come **una piattaforma** e come **una cassetta degli attrezzi** per costruire un percorso di valutazione di impatto sociale che serva anche a consolidare le competenze e la capacità di governo degli attori coinvolti.

Un secondo utilizzo possibile dei contenuti di questo documento è invece connesso all'azione di verifica, controllo e guida del processo di attuazione delle SUS da parte dell'Amministrazione regionale.

Parallelamente alle attività di monitoraggio e di valutazione dello stato di attuazione delle SUS, può essere interessante per Regione Lombardia **osservare il modo in cui i Comuni e i partenariati cercano di dar conto degli impatti sociali sul territorio**, al fine di preservare l'intento originario delle SUS e di garantire il massimo impatto in relazione agli obiettivi generali definiti dai Programmi regionali FESR ed FSE+.

Questo secondo utilizzo può offrire un terreno di **interazione operativa tra Comuni, partenariati e Regione**, al fine di tenere la barra rispetto al senso e agli obiettivi generali delle SUS, in un contesto nel quale i complessi problemi di attuazione potrebbero offuscare l'orientamento e gli intenti dell'azione pubblica di contrasto alle disuguaglianze, e di irrobustimento della coesione per popolazioni fragili e in aree critiche delle città lombarde.

Infine, immaginiamo che questo Rapporto possa contribuire ad **alimentare il dibattito tra policymaker ed esperti sulla valutazione di impatto sociale nell'ambito delle politiche urbane**. Per questa ragione, vorremmo svolgere alcuni momenti di discussione e approfondimento nell'ambito delle comunità accademiche e professionali interessate a sviluppare metodologie e prassi valutative efficaci, nel contesto delle strategie e delle azioni integrate per la coesione in contesti urbani fragili.

## Bibliografia

- T. Amati, M. Arena, I. Bengo et al. (2017), *Social Impact Measurement and Management: Between Theory and Practice*, in L. L. West & A. Worthington (a cura di), *Handbook of Research on Emerging Business Models and Managerial Strategies in the Nonprofit Sector*, Hershey, PA, IGI Global, 2017, pp. 371-388.
- F. Barca, P. McCann, A. Rodríguez-Pose, *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, in «Journal of Regional Science», 2012, 1, pp. 134-152.
- S. Barnett (2022) *Scaling-up social innovation: seven steps for using ESF+*. Brussels: European Commission.
- CSIL - Centre for Industrial Studies, CSES - Centre for Strategy and Evaluation Services, ZEW - Centre for European Economic Research (2016) *Support to SMEs - Final Report Work Package 2. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013*. Brussels: European Commission.
- Edater (2018) *Étude sur la valeur ajoutée de la politique européenne de cohésion pour les stratégies urbaines intégrées*. Paris: Commissariat Général à l'Égalité des Territoires.
- European Commission - Evaluation Unit of the Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2018). *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations*.
- C. Halpern, P. Le Galès (2012), *Ascesa e declino della politica urbana dell'Unione Europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972- 2006)*, in L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea: la dimensione urbana in Europa tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione* Bologna, il Mulino, 2012, pp. 157-196.
- IRPET (2020) *Analisi valutativa dell'impatto delle strategie territoriali in termini di qualità della vita e di benessere. Gli interventi per le aree urbane*. Firenze: Regione Toscana.
- KCity (2020) *Una piazza verde per Sant'Andrea. Un progetto di rigenerazione urbana collaborativa a Novara. Prima valutazione d'impatto sociale*. Novara: Fondazione De Agostini.
- Kilowatt (2021) *Bilancio di impatto 2021*. Bologna: Kilowatt Soc Coop.
- J. Kluge, A. Naldini, M. Pompili et al. (2021). *Design and commissioning of counterfactual impact evaluations - Practical guide*. Brussels: European Commission.

- A. Ledan (2022) *Social experimentation: a practical guide for project promoters*. Brussels: European Commission.
- J. McLoughlin, J. Kaminski, B. Sodagar et al., *A strategic approach to social impact measurement of social enterprises*, in «Social Enterprise Journal», 2009, 2, pp. 154-178.
- E. Melloni, *La valutazione di impatto sociale: obiettivi, metodi ed evoluzioni*, in «RIV Rassegna Italiana di Valutazione», 2017, 67, pp. 101-123.
- M.H. Morton (2009) *Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy. An Agenda for a reformed Cohesion Policy*.
- Nucleo per la Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. (2020). *Rapporto valutativo tematico. Asse 10 "Asse Urbano"*. Napoli: Giunta Regionale della Campania.
- J. Pellegrin, L. Colnot (2020) *The Role of Evaluation in Cohesion Policy*. Brussels: European Parliament.
- Regione Lombardia - DG Ambiente e Clima. (2022). *Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile*.
- Regione Lombardia, Città metropolitana di Milano (2022) *Voluntary Local Review 2022*.
- G. Seravalli, *An Introduction to Place-Based Development Economics and Policy*, Springer International Publishing, 2015.
- I. Tosics (2016), *Integrated territorial investment. A missed opportunity?*, in J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy et al. (a cura di), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, 2016, pp. 284-296.
- F. Vanclay, A.M. Esteves, I. Aucamp et al. (2015) *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo, ND: International Association for Impact Assessment.
- S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in «Impresa sociale», 2015, n. 6, dicembre, pp. 77-97.

SUS REGIONE LOMBARDIA  
**ORIENTAMENTI PER LA COSTRUZIONE DI  
UN'ANALISI VALUTATIVA DI IMPATTO SOCIALE**

Rapporto a cura del  
Gruppo di lavoro Politecnico di Milano, DASTU

Accordo di collaborazione con  
Regione Lombardia, DG Presidenza – Struttura Coordinamento  
Programmazione Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione

Attività svolta nel quadro dell'accordo di collaborazione tra Regione  
Lombardia e Politecnico di Milano – Dipartimento DASTU relativo al progetto  
"La politica di sviluppo urbano nel ciclo di programmazione 2021-2027.  
Oltre la fragilità territoriale. Fase 2".