

CARLO LEFEBVRE CAPECE MINUTOLO

POLITICHE URBANE DI SVILUPPO E RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

Premessa. – In Italia, a partire soprattutto dall'ultimo decennio, le città sono state interessate da profonde trasformazioni nel sistema produttivo, generate in buona misura da processi di terziarizzazione dell'economia. Con l'aumentata mobilità dei fattori di produzione e con le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le aziende sono sempre più orientate a concentrare nelle città attività ad elevato contenuto immateriale e ad alto valore aggiunto. Questi processi di concentrazione di funzioni complesse nelle aree urbane si attuano apparentemente in contrapposizione alla crescita e alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione, che per molti avrebbero dovuto rappresentare, unitamente ai processi di globalizzazione e d'integrazione finanziaria, il definitivo ridimensionamento del ruolo delle grandi città e, in parte, il loro declino. Si registra, al contrario, un'intensificazione della «concentrazione selettiva» degli investimenti e delle attività a prevalente contenuto immateriale, non solo nelle aree metropolitane e nelle grandi città, ma, anche se in misura minore, nelle città medie.

La «concentrazione selettiva» degli investimenti, la forte intersezione tra funzioni che possono essere contemporaneamente soggetti erogatori o fruitori di altri servizi, i confini sempre più labili tra struttura della domanda e dell'offerta, gli effetti di causazione circolare e cumulativa di derivazione myrdaliana che si generano tra domanda e offerta di servizi alle imprese, tutti questi fattori modificano gli equilibri delle città. Alcune delle ipotesi avanzate sull'organizzazione produttiva mondiale all'inizio di quella che è stata da alcuni definita come la «terza rivoluzione industriale», si sono sgretolate e, anzi, hanno sortito effetti opposti. Mentre il mondo si integra economicamente, le singole parti divengono più numerose, più piccole e più importanti (Naisbitt, 1996). L'economia globale cresce mentre la dimensione delle sue componenti si riduce. Il cosiddetto «effetto ODD» (*Outsourcing, Delaying, Deconstruction*) incide sul rimodellamento delle strutture organizzative delle grandi imprese, determina l'eliminazione dei livelli gerarchici e l'esternalizzazione di molte funzioni aziendali, spinge le attività direzionali, gestionali e di controllo delle grandi imprese a sostituire, alle economie di scala, le economie di portata, che si basano sulla ricerca della di-

menzione ottimale in termini di sinergie, di flessibilità, di velocità, di efficienza. Le imprese tendono, quindi, ad attuare sempre più modelli organizzativi aziendali basati sull'*outsourcing*, che richiedono, come fattori di localizzazione, l'efficienza complessiva del sistema urbano (servizi, trasporti, infrastrutture, qualità ambientale) servizi qualificati alle imprese, attività di R&S, servizi finanziari di elevato *standing* qualitativo.

L'efficienza della pubblica amministrazione costituisce oggi una condizione necessaria per le città che devono svolgere un ruolo attivo nello scenario internazionale, unitamente alla presenza di manodopera professionalmente qualificata, di *management* di elevato profilo, di personale specializzato nella ricerca tecnologica, di capacità imprenditoriali, fattori questi che determinano una concentrazione di conoscenze scientifiche, economiche, culturali, manageriali, di capitale umano che vanno a costituire quel sistema complesso definibile come *urban atmosphere*, che rappresenta l'humus su cui cresce e si rafforza la *business community* e che devono trovare una corrispondenza nel livello manageriale della pubblica amministrazione locale (Lefebvre, 1999).

Alla pubblica amministrazione (PA), in particolare, le imprese chiedono una sempre maggiore efficienza, qualità, velocità nell'erogazione di servizi e una migliore capacità programmatica per individuare le linee lungo cui orientare gli investimenti pubblici. Le amministrazioni – soprattutto quelle locali – sono sollecitate a promuovere politiche attive per garantire livelli di efficienza in grado di rendere competitive le localizzazioni e di attirare funzioni qualificate – in linea con i processi di terziarizzazione delle città – e a definire politiche di sviluppo e programmi di investimento.

In Italia, il mondo imprenditoriale si confronta, tuttavia, con un sistema amministrativo in molti casi non adeguato agli interessi del sistema aziendale. Secondo i dati del *World Competitiveness Yearbook* 2000, l'Italia si colloca all'ultimo posto per quanto riguarda l'efficienza dello Stato in termini di qualità delle politiche economiche, attuazione degli investimenti, efficienza della giustizia, peso della burocrazia. Secondo Confindustria, l'inefficienza delle PA in Italia è tra i motivi di fondo del basso volume degli investimenti diretti esteri (solo lo 0,4% del PIL nel 1999, contro il 5% della Gran Bretagna, il 2,6% della Francia, il 2,5% della Germania, l'1,6% della Spagna) e della dimensione dell'economia sommersa, con una sproporzione tra costi e benefici resi alle aziende dalla PA, una pressione fiscale e contributiva non allineata a quella della media europea, e con una qualità del prodotto pubblico spesso inferiore: vincoli amministrativi, costi che gravano sulle società, peso degli adempimenti burocratici per la creazione di una nuova impresa sono tra i principali ostacoli per gli investitori esteri.

Il processo di forte innovazione che sta interessando il sistema delle PA mira a potenziarne la capacità di qualificarsi come fattore di sviluppo sociale ed economico del paese. Il superamento dei modelli organizzativi e delle logiche di derivazione burocratica – che vedevano nella conformità alla norma l'unico criterio di valutazione della bontà dell'operato pubblico – portano le PA verso la produzione di risultati in qualche modo misurabili e valutabili. Alcune norme già introdotte nell'ordinamento, come la riforma dei controlli interni attuata con dlgs

286/99 relativo al *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*, promuovono la convergenza dei processi e dei comportamenti gestionali verso logiche manageriali fondate su sistemi di programmazione, pianificazione e controllo, elemento essenziale per dare concretezza a una riforma della dirigenza che faccia perno sulla capacità di produrre risultati valutabili.

Un elemento significativo del processo di cambiamento in atto è il tentativo – da parte del legislatore nazionale – di riformare su basi nuove il legame tra governo locale e collettività amministrata. Il tratto più marcato del complesso di leggi che ha interessato l'amministrazione locale, a partire dagli anni Novanta, è la progressiva rinuncia da parte del governo centrale a un controllo stretto e diffuso sulle amministrazioni periferiche, con l'obiettivo di favorire il rafforzamento del rapporto tra comunità territoriali ed enti chiamati ad amministrarle. Anche se il trasferimento dei compiti dal centro verso la periferia non è dovuto – nella maggior parte dei casi – a una capacità migliore delle amministrazioni locali, rispetto a quella centrale, di gestire in modo economico le risorse pubbliche, quanto piuttosto al riconoscimento dell'autonomia come preconditione perché gli organismi economici possano operare come aziende.

Enti locali e modifiche al Titolo V della Costituzione. – La stretta interazione che si è venuta a determinare, con l'inizio del nuovo millennio, tra ruolo delle amministrazioni delle città di maggiori dimensioni nella formulazione di politiche d'investimento per promuovere lo sviluppo urbano – e, con esso, un migliore posizionamento competitivo della città – e i profondi cambiamenti che la legislazione ha introdotto nella PA a tutti i livelli delineano nuovi scenari nella formulazione di metodi di analisi e di valutazione e sollecitano maggiori attenzioni sul versante delle amministrazioni e del loro *management*. L'amministrazione locale deve rispondere in modo sempre più efficiente alle diverse domande delle collettività locali non solo variando il *mix* di beni e servizi offerti, ma anche modificando gli obiettivi gestionali in modo da rapportarsi coerentemente con l'evoluzione del contesto sociale ed economico in cui opera (Catturi, 1994). In questa fase il principio dell'autonomia rappresenta la preconditione affinché le amministrazioni pubbliche locali possano essere messe nella condizione di operare come vere e proprie aziende.

Un passaggio chiave è rappresentato dalla legge costituzionale 3/2001 che modifica alcuni articoli della Costituzione (I Commissione Permanente del Senato, 2002). L'iter legislativo che ha portato alla legge 3/2001 – soggetta a recenti ulteriori modifiche e correzioni – è iniziato, come noto, il 30 giugno 1997 quando la Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali presentò alla Camera il testo del progetto di legge costituzionale *Revisione alla seconda parte della Costituzione*. Dopo meno di un anno, nel marzo 1999, il presidente del Consiglio dei Ministri presentò in parlamento, insieme al ministro per le Riforme Istituzionali, una nuova proposta di legge, *Ordinamento federale della Repubblica*.

La Prima Commissione Affari Costituzionali, in sede referente, iniziò l'esame della proposta di legge 5.830 e delle altre a essa congiunte e, dopo aver concluso la discussione di carattere generale, costituì un Comitato ristretto che giunse alla redazione di un testo unificato nell'ottobre del 1999 e, da questo, attraverso ulteriori passaggi, alla legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001, in cui una parte significativa della Costituzione è stata modificata a seguito del referendum confermativo che, il 7 ottobre 2001, ha votato il testo approvato dal Senato l'8 marzo 2001 e denominato *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*. Le modifiche introdotte rispetto al precedente testo della Costituzione sono numerose e riguardano, tra le altre, la ripartizione dei poteri legislativi e amministrativi tra i diversi livelli di governo presenti in Italia, i mezzi di finanziamento di Regioni ed enti locali e le regole di perequazione, la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario.

Ai fini della definizione di strumenti di aiuto alla decisione per la implementazione di politiche di investimento e di sviluppo urbano, è rilevante quanto contenuto nell'art. 114, secondo il quale la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Rispetto al testo originale, vi sono diverse novità sostanziali. In primo luogo, l'ordine, dall'ente territorialmente più piccolo a quello comprensivo, è inverso rispetto a quello apparso in precedenti versioni del testo, ponendo al primo posto l'ente più vicino ai cittadini, ossia il Comune. In secondo luogo, agli enti tradizionalmente noti viene aggiunta la nuova forma della Città Metropolitana, costituzionalizzando una forma organizzativa che attualmente è disciplinata solo a livello di legge ordinaria. Il testo equipara le neocostituzionalizzate Città Metropolitane e gli altri tipi tradizionali di enti autonomi, mentre non appare più la preoccupazione di garantire, con disposizioni *ad hoc*, la loro istituzione quanto piuttosto la volontà di conferire pari dignità a tutti i livelli. Inoltre, il nuovo testo rafforza la posizione delle Province e dei Comuni che precedentemente venivano riconosciuti come enti autonomi solo nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinavano le funzioni.

Sembra quindi venire meno la necessità di una legge statale che medi tra la disposizione costituzionale e il regime di autonomia dei Comuni e delle Province, rappresentata oggi dal dlgs 267 del 18 agosto 2000, *Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali*, che deriva, tra l'altro, dalla legge 142/90, mentre l'art. 114 assegna, al contrario, una legittimazione – direttamente introdotta nella Costituzione – sia alle Regioni che agli enti locali. E' poi importante osservare che viene posta, sul piano costituzionale, una posizione di pariteticità per Comuni, Province e Città Metropolitane che, soprattutto per quanto riguardo l'autonomia finanziaria, sono collocate dall'art. 119 sullo stesso piano delle Regioni. Il Comune, in particolare, diventa il primo punto di riferimento e si presenta come un ente dotato di ampia autonomia, con competenza amministrativa generale; ad esso sono attribuite tutte le funzioni, tranne quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, sono conferite alle Province, alle Città Metropolitane, alle Regioni, allo Stato.

La legge costituzionale 3/2001 affida, tra l'altro, ai Comuni la potestà ammini-

strativa, introducendo il cosiddetto federalismo amministrativo che delinea un nuovo disegno dei rapporti tra i diversi livelli di governo, ispirati al principio di derivazione comunitaria di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà – che si colloca nel nostro ordinamento all'interno del processo di integrazione europea – è articolato in due dimensioni, una verticale e una orizzontale. La sussidiarietà verticale riguarda l'opportunità che sia svolto a livello territorialmente superiore solo ciò che non può essere meglio e più utilmente svolto a livello territorialmente inferiore. Il potere pubblico deve essere esercitato, quindi, il più possibile, dalle autorità più vicine ai cittadini. In senso orizzontale, la sussidiarietà implica che una determinata attività può essere esercitata dal potere pubblico solo ove essa non possa essere svolta dai soggetti privati. Questo principio si pone come uno strumento che permette di realizzare un sistema misto tra pubblico e privato, temperando la tendenza che induce il pubblico ad avere come obiettivo l'efficacia e il privato a ottimizzare le risorse in una logica di efficienza.

Dalla competizione tra paesi e regioni alla competizione tra città. – L'amministrazione comunale, per tutto questo, diviene strategica, sia per il ruolo costituzionale assegnato, sia per i cambiamenti strutturali dell'economia, confermando quanto John Naisbitt, nel 1996, enunciò con il suo paradosso globale secondo cui più cresce l'economia mondiale, più gli attori minori diventano protagonisti.

E' cosa ormai nota che il nuovo paradigma tecnico-economico dell'*information technology* incide profondamente sulla formazione di processi d'internazionalizzazione delle imprese e di globalizzazione dell'economia. Una parte significativa dei movimenti internazionali dei capitali si attua in investimenti esteri diretti, ossia in flussi internazionali di capitali attraverso cui una impresa di un paese crea o espande la propria attività in un altro paese. Le città e le grandi aree urbane – le città metropolitane secondo quanto normato dalla legge costituzionale 3/2001 – come nodi di reti strutturate a diverse scale (regionali, nazionali, internazionali, planetarie) costituiscono il supporto su cui si costruiscono e si rafforzano i vantaggi competitivi che derivano, in misura sempre maggiore, dalla capacità di elaborare, produrre, scambiare innovazioni e informazioni e di collocarsi all'interno di traiettorie tecnologiche e di frontiere funzionali che rappresentano il principale fattore di spinta per la crescita e lo sviluppo regionale.

L'interdipendenza dei fenomeni economici e la competizione diretta tra le diverse città si manifestano sia a livello microeconomico, come competizione tra imprese, sia a livello mesoeconomico, come sentiero spaziale di diffusione dei processi innovativi, sia a livello macroeconomico, come risultato di alcuni vincoli che si manifestano per effetto delle *performances* aggregate del sistema, indipendentemente dalle condizioni delle singole economie urbane. L'aggregazione spaziale di attività innovative a elevato valore aggiunto nel campo della produzione immateriale determina, soprattutto nelle grandi aree urbane, la concentrazione di attività direzionali, gestionali e di controllo, di servizi alle imprese di assetto e di tipo strategico, di attività scientifiche e tecnologiche, di attività di R&S, che hanno attivato processi cumulativi di agglomerazione spaziale della capacità innovativa,

la nascita di nuove imprese innovative, accelerate capacità di apprendimento nella appropriazione delle «opportunità tecnologiche» disponibili (Nelson e Winter, 1982), circolarità di relazioni causali tra attività innovative delle imprese e loro *performance* (Kamien e Schwartz, 1982), crescente importanza di processi di *selection environment* (Nelson e Winter, 1977), ampliati alla componente spaziale e interpretati come il complesso di fattori, spazialmente localizzati, che operano come stimolo o come vincolo rispetto a una particolare traiettoria tecnologica (Molle, 1984). La localizzazione differenziata di questo complesso di fattori ha generato rilevanti divari interregionali e intraregionali dovuti, in buona misura, ai differenziali di sviluppo delle città, al grado di organizzazione delle reti, al ruolo sempre più rilevante della dimensione territoriale come luogo di produzione di informazione e di innovazione.

Il paradigma dell'*information technology* ha inciso in modo determinante sulla trasformazione dei modelli organizzativi delle imprese e sui processi di concentrazione selettiva d'attività e funzioni, a elevato contenuto immateriale, nelle aree metropolitane e nelle grandi città. Questo processo, che sostituisce gradatamente la produzione di beni fisici con beni a prevalente contenuto immateriale, è il risultato dell'azione di forze – generate da precondizioni di tipo sociale, culturale, imprenditoriale – che si sono cumulate nel tempo, e la cui compresenza genera un «clima favorevole» per la trasformazione, in senso innovativo, della base economica.

La capacità di un'area urbana di porsi come perno e motore dello sviluppo regionale deriva da un insieme di valori, norme, rapporti sociali, che possiedono una specificità storica. Ma dipende anche dalla capacità della pubblica amministrazione di definire linee strategiche di sviluppo su cui impostare un programma di investimenti e piani di *marketing* urbano, di rafforzare alcuni punti di forza, di migliorare i punti di debolezza, coerenti con i fattori competitivi che sono ritenuti strategici per lo sviluppo della città. La progressiva concentrazione del potere decisionale in campo economico, la capacità di attrarre organismi e sedi d'imprese straniere, banche, istituzioni finanziarie, organizzazioni internazionali, la crescente integrazione economica internazionale, caratterizzata da flussi di beni, capitali, informazioni, si realizzano se accompagnate da uno sviluppo locale altamente dinamico di servizi alle imprese di elevato livello qualitativo, di attività legate alla produzione di informazioni e di tecnologie, dalla presenza di grandi reti *high tech* e di servizi di punta nel campo finanziario, ma anche e soprattutto da una PA in grado di orientare investimenti sulla base di processi di programmazione, pianificazione, controllo.

Per l'affermazione di una città nel sistema globale, giocano un ruolo rilevante le organizzazioni incubatrici, in cui gli attori che operano nella città hanno maturato la propria esperienza lavorativa, e le capacità degli imprenditori di riconoscere le opportunità di profitti e le possibilità di realizzazione della *business idea*. Sul prerequisito di una cultura imprenditoriale, di un capitale intellettuale e della interazione tra capitale mentale e materiale, si innestano alcuni fattori strategici per la città competitiva nei processi di globalizzazione: a) il *selection environment*, interpretabile come «un complesso di fattori che operano come stimolo o

come vincolo rispetto a una particolare traiettoria tecnologica, ivi compresi gli atteggiamenti dei *decision makers* locali rispetto agli sforzi innovativi» (Molle, 1984); *b*) la presenza di effetti cumulativi di apprendimento, di affermazione di *standards* tecnologici dominanti, e la conseguente accelerata diffusione delle tecnologie dell'informazione; *c*) la presenza di processi cumulativi di *spin off*, che incidono in modo decisivo sulla riorganizzazione aziendale basata sull'*outsourcing*. La nascita di nuove imprese per *spin off*, per la maggior parte rivolte alle nuove tecnologie e alle funzioni consulenziali d'azienda e finanziarie, in genere a economie esterne, determina l'ambiente favorevole per la localizzazione implicita o esplicita di altre aziende, prevalentemente a economie esterne che, nel loro complesso, forniscono alle attività che operano nell'area urbana gli strumenti per mantenere e/o acquisire e/o incrementare la loro capacità competitiva. Si ridefiniscono, in tal modo, i vantaggi comparati delle città come luogo ideale per la valorizzazione della produzione, in particolare di quella immateriale, in grado di formare e riprodurre capacità professionali e imprenditoriale, *management*, tecnici a elevata specializzazione; *d*) lo sviluppo elevato delle *joint ventures* e degli accordi tra imprese interne ed esterne alla città, soprattutto nelle attività a elevata tecnologia e *information intensive*, decisivi per l'internazionalizzazione delle aziende e, quindi, della città; *e*) le elevate opportunità, da parte delle imprese, di posizionarsi su frontiere funzionali e tecnologiche e su specializzazioni spinte, necessarie per contrastare l'instabilità tecnologica e di mercato dei settori in cui operano, le asimmetrie dei soggetti coinvolti, la variabilità della convergenza organizzativa, i cicli di vita dei prodotti *high tech* sempre più brevi e tronchi, e i paralleli cicli di vita degli accordi, approfonditi da Kogut (Kogut, 1987), anch'essi brevi e caratterizzati da elevata instabilità.

Lo sviluppo di questi fattori, come già osservato, è in qualche misura legato al ruolo svolto dalle amministrazioni locali, sia in termini di efficienza sul versante della erogazione di servizi pubblici locali, sia per quanto riguarda le capacità di programmare e pianificare investimenti in grado di rafforzare/mantenere i punti di forza che sono considerati strategici per la competitività del sistema urbano, e di eliminare/ridurre/mitigare i punti di debolezza che possono incidere sulla minore appetibilità della città da parte di investitori esterni. Dato che la competitività di una città – concetto squisitamente dinamico – è espressa in termini relativi riguardo ad altri *competitors*, l'amministrazione deve intervenire su un *mix* di fattori rispetto ai punti di forza e di debolezza, mettendo in relazione variabili di tipo strutturale che costituiscono il sistema urbano, con variabili dinamiche che individuano i *trends* e le *performances* per attivare processi di cambiamento e di innovazione come fattore dinamico della generazione e della riproduzione dei vantaggi competitivi. Di fatto, si tratta d'individuare le *dynamic capabilities* (Teece, Pisano e Shuen, 1997) ossia le capacità di un territorio di attivare processi orientati a valorizzare le risorse esistenti e ad implementare nuove strategie di sviluppo, identificando le *core competences* urbane (Lazzeroni, 2001).

Le politiche urbane formulate dalle PA devono tenere in debito conto anche l'impatto sulla creazione di nuovi posti di lavoro. La progressiva sostituzione delle attività industriali di tipo fordista con funzioni a elevato contenuto di informa-

zione e a prevalente produzione di beni immateriali, tendenzialmente *labour saving*, caratterizzate da una domanda di manodopera specializzata e da professionalità spinte, non è in grado, in molti casi, di creare posti di lavoro aggiuntivi in un'economia che espelle, in nome della produttività e della competitività, quote sempre maggiori di manodopera dequalificata, non crea nuove occasioni di lavoro despecializzato, aggrava la crisi delle classi marginalizzate e degli extracomunitari che continuano a concentrarsi nelle grandi città per un «effetto calamita», incrementa tensioni sociali sempre più forti. La crescita dei differenziali di produttività delle attività a elevato contenuto di informazione, rispetto agli altri settori, incide sui differenziali salariali. L'aumento dei redditi monetari, reso possibile dal perseguimento delle nuove tecnologie, va infatti a vantaggio soprattutto dei livelli professionali più elevati e qualificati, piuttosto che dei lavoratori di livello professionale intermedio e relativamente basso, determinando una distribuzione del reddito che può accentuare i differenziali reddituali, e aumentare la forbice sociale che, in molte città, sta dando i primi e inquietanti segnali. Non è un caso che la disoccupazione nelle grandi aree urbane europee sia superiore alla media comunitaria. Ciò comporta la necessità di delineare politiche pubbliche di investimenti che devono operare su due fronti: da un lato, potenziare l'efficienza del sistema, operando in modo adeguato sui punti di forza e di debolezza della città, anche al fine di incrementare l'appetibilità localizzativa per le attività direzionali e per le funzioni *information intensive*. Dall'altro, creare posti di lavoro soprattutto per la manodopera non qualificata, che rischia l'espulsione dal mercato del lavoro, con l'obiettivo primario di ridurre tendenze latenti di dualismo economico e sociale.

Enti locali e programmazione strategica. – La produzione legislativa che introduce negli enti locali sistemi di programmazione, pianificazione, controllo, rappresenta un elemento chiave per collegare in modo efficace obiettivi, strategie, politiche a strumenti operativi in grado di concretizzare quadri teorici e modelli interpretativi delle trasformazioni in atto nelle reti urbane e nel sistema economico delle città. Il decreto legislativo 77/95 – che rappresenta lo snodo di una serie di norme che arrivano fino al dlgs 267 del 18 agosto 2000 (*Testo Unico degli enti locali*, TUEL) – ha introdotto la riforma della contabilità negli enti locali attraverso un sistema di responsabilizzazione budgetaria e costituisce il logico coronamento a quanto previsto dalla legge 142/90. Il TUEL distingue le responsabilità e le competenze degli amministratori politici dalla sfera tecnica, in una logica di complementarità, incorporando il profondo cambiamento che ha caratterizzato le amministrazioni pubbliche con il passaggio sempre più accentuato da attività di regolazione ad attività di produzione di beni e servizi.

Con le recenti disposizioni in materia di contabilità e finanza, la programmazione viene svincolata – almeno in parte – dalle logiche delle normative precedenti. Con il modello di programmazione previsto dall'articolo 11 del dPR 616/77, l'ente locale doveva concorrere alla definizione dei programmi regionali di sviluppo che costituivano il quadro di riferimento entro il quale l'ente locale

doveva elaborare i propri documenti previsionali a carattere pluriennale (art. 1 del dpr 421/79). Con la legge 142/90, veniva introdotto un modello di programmazione finalizzato a creare un rapporto organico tra Comune, Provincia, Regione. Successivamente, il dlgs 77/95 ha introdotto strumenti innovativi come il «piano esecutivo di gestione» (PEG), il bilancio pluriennale autorizzatorio, la contabilità economica, che danno sistematicità agli strumenti operativi attraverso i quali la programmazione viene attuata. Sono stati introdotti principi di programmazione, pianificazione e controllo, finalizzati alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati nel rispetto delle condizioni di economicità, efficacia ed efficienza.

Il sistema di pianificazione, programmazione e controllo assume, quindi, alla luce dei nuovi strumenti legislativi e sulla base delle trasformazioni delle economie urbane, un ruolo fondamentale, rafforzando il processo di cambiamento delle PA verso forme di aziendalizzazione (*new public management*) in cui programmazione e pianificazione permettono di perseguire principi di più elevata razionalità nei comportamenti dei decisori e maggiore aderenza ai principi di efficacia e di efficienza nell'attuazione delle attività svolte. L'introduzione dei principi di programmazione, pianificazione e controllo ha un ruolo chiave negli enti locali, investiti sempre più da mutamenti di ordine culturale, sociale, economico, tecnologico, da forti cambiamenti qualitativi e quantitativi della domanda di servizi pubblici da parte delle collettività locali, da sempre più numerose e complesse funzioni attribuite, dall'applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, dall'attuazione del federalismo amministrativo e della devoluzione dei poteri, dal livello di governo centrale a quelli regionale e locale (Mulazzani, 2001).

Per affrontare questo complesso quadro, gli enti locali devono essere in grado, da un lato, di rispondere in modo efficiente ed efficace ai nuovi compiti e, dall'altro, di adeguare le linee strategiche al mutare degli scenari, attraverso un decentramento diffuso delle responsabilità strategiche nel rispetto dell'autonomia e delle esigenze di coordinamento delle diverse unità operative per l'elaborazione di una strategia generale. Il processo di programmazione e pianificazione strategica deve tenere conto dello scenario normativo, politico-culturale, economico, sociale, per identificare le responsabilità istituzionali da mettere in relazione con le attese delle collettività locali; identifica i punti di forza e di debolezza, con riguardo alle risorse materiali e immateriali disponibili o acquisibili; delinea la strategia; valuta ipotesi alternative; definisce gli obiettivi che si intende perseguire in un determinato periodo e i relativi indicatori per il controllo; individua i mezzi economici e finanziari.

I processi di programmazione e pianificazione strategica devono essere incorporati nella «relazione previsionale e programmatica» (RPP) e nel bilancio pluriennale di previsione che gli enti locali devono predisporre. Tra gli strumenti di programmazione e pianificazione, oltre alla RPP e al bilancio pluriennale, si colloca anche il documento degli indirizzi generali («linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare»), previsto dall'articolo 46 del TUEL, che riprende il programma amministrativo presentato agli elettori, eventualmente sot-

toposto a modifiche e aggiustamenti. Si tratta di un documento politico – il cui contenuto non è definito dalla normativa – che dovrebbe esplicitare le linee strategiche dell'esecutivo tradotte in azioni operative, sulla base di quanto previsto nei documenti di previsione (RPP, bilancio pluriennale, bilancio annuale di previsione, piano esecutivo di gestione).

Il bilancio pluriennale di previsione, il bilancio annuale di previsione, la RPP e il PEG costituiscono un sistema unitario che costituisce il quadro di riferimento entro cui l'ente locale effettua la programmazione, la pianificazione e il controllo. La RPP ha un ruolo chiave nel quadro dei documenti di programmazione e pianificazione (Marasca, 1997). Essa era già stata introdotta con l'articolo 1 *quater* della legge 131/83 di conversione del decreto legge 55, del 28 febbraio 1983, come documento da allegare al bilancio annuale di previsione per il periodo coperto dal bilancio pluriennale della Regione e come strumento per definire gli obiettivi strategici generali e specifici da perseguire nel periodo. Nel 1990, la RPP è stata riproposta nell'articolo 55 della legge 142/90, che è oggi l'articolo 151 del TUEL. La RPP è allegata al bilancio annuale di previsione (art. 170 del TUEL) con un'estensione temporale pari a quella del bilancio pluriennale, è predisposta dalla Giunta e segue le vicende del bilancio per quanto riguarda la sottoposizione all'organo di controllo. Rappresenta un documento di pianificazione di medio periodo con il quale gli organi politici esercitano la loro funzione di indirizzo, orientando la gestione per gli esercizi futuri. Nella relazione sono definiti i bisogni della collettività locale e, date le risorse umane, materiali e finanziarie, sono definiti gli obiettivi dell'amministrazione nel periodo, le azioni che ritiene di intraprendere, l'ammontare delle risorse e le fonti di finanziamento.

In tal modo, anche secondo quanto definito nell'articolo 160, comma 7, del TUEL, la RPP costituisce il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare, e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento degli obiettivi definiti. La RPP non solo ha l'obiettivo di delineare in modo strutturato i programmi di attività dell'ente locale, ma anche di garantire il coordinamento spaziale e temporale dell'intera attività. Per ciascun intervento previsto nella RPP, devono essere individuate le motivazioni delle scelte adottate, gli obiettivi da conseguire articolati secondo un ordine di priorità, le relazioni di causalità tra attività e obiettivi finali, intermedi e immediati, l'ammontare dei costi che si ritiene di dover sostenere, le risorse umane e strumentali da impiegare, i criteri adottati per valutare il grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse, il livello di efficacia nel conseguimento degli obiettivi.

Enti locali e politiche di investimento. – Relazione previsionale e programmatica, bilancio di previsione pluriennale e piano economico di gestione costituiscono attività di grande rilevanza, ma anche di elevata complessità, soprattutto se l'amministrazione non è dotata di strumenti di misurazione e di valutazione in grado di fornire un adeguato supporto alla decisione per la definizione degli obiettivi e delle priorità degli interventi, per la valutazione di ipotesi alterna-

tive e per la traduzione di questi aspetti in progetti. L'amministrazione è chiamata infatti a effettuare investimenti: *a)* per adeguare/migliorare/potenziare aspetti che riguardano le componenti fisiche della città (infrastrutture, servizi, tempo libero ecc.) che incidono sul sistema produttivo, sull'appetibilità dell'area urbana da parte di investitori esterni, sulla qualità della vita della collettività locale; *b)* per adeguare/migliorare/potenziare la qualità di servizi erogati dall'amministrazione; *c)* per adeguare/migliorare/potenziare le prestazioni della PA; *d)* per incidere – attraverso interventi di tipo normativo, procedurale, organizzativo, tecnologico – sul miglioramento/potenziamento delle capacità competitive del sistema economico locale nella sua più ampia accezione.

La definizione dei settori su cui intervenire, l'impegno economico per ciascun settore nel quadro delle risorse finanziarie disponibili, le priorità da assegnare, gli attori pubblici e privati che devono essere coinvolti, presuppongono la formulazione di strategie definite sulla base di una serie di elementi complessi che devono necessariamente essere messi in relazione – almeno in parte – con i punti di forza e di debolezza della città rispetto ad altri centri considerati *competitors*. Si tratta di definire, secondo opportuni criteri, il quadro degli investimenti necessari per migliorare le prestazioni complessive e specifiche del sistema, valutare gli effetti a breve/medio/lungo termine degli investimenti previsti, catalogare le azioni per mantenere/migliorare il posizionamento competitivo della città, analizzare le variazioni del contesto per modificare le strategie adottate e valutare gli scostamenti dalle traiettorie «naturali» generati dagli investimenti effettuati.

La costruzione di un modello per la definizione di *policies* urbane – in grado di fornire le basi alla RPP, al bilancio di previsione pluriennale e quindi al PEG – presenta elevate complessità, dovute a diversi ordini di motivi: in primo luogo, è necessario definire un approccio che tenga conto del quadro istituzionale nel quale gli enti locali si trovano oggi ad operare; in secondo luogo, un modello di aiuto alla decisione per la definizione di *policies* urbane deve fare riferimento a una strutturazione delle informazioni che presupponga la costruzione di un quadro storico del sistema degli investimenti effettuati dall'amministrazione locale al fine di predisporre un abaco strutturato di riferimento degli investimenti; in terzo luogo, deve essere definito uno strumento per mettere in connessione le tipologie di investimento con il sistema dei punti di forza e di debolezza della città; inoltre, deve essere messa a punto una metodologia in grado di misurare e monitorare il grado di competitività della città rispetto ad altre aree urbane e di incorporare il principio della relatività e della dinamicità del livello competitivo; infine, devono essere definiti criteri e metodi per classificare il grado di priorità di investimenti appartenenti a stesse tipologie o a tipologie differenti, le propedeuticità, le interconnessioni, per le quali il contributo all'incremento di competitività complessivo non sia esaustivo, valutando effetti diretti e indiretti generati e introducendo analisi di fattibilità economica e sociale.

Sulla base di queste considerazioni, gli aspetti che è opportuno prendere in esame riguardano: *a)* l'analisi delle caratteristiche degli investimenti effettuati e delle azioni intraprese (di tipo normativo, procedurale, organizzativo, tecnologico); *b)* la valutazione degli effetti di breve periodo generati; *c)* l'in-

dividuazione dei punti di forza e di debolezza della città e il relativo posizionamento strategico rispetto ai più diretti *competitors*; *d*) la valutazione degli effetti di medio/lungo periodo degli interventi e il grado di coerenza con gli obiettivi prefissati e la traiettoria del contesto; *e*) la definizione degli obiettivi strategici generali e specifici e la declinazione di tali obiettivi in programmi di azione; *e*) la messa a regime di un sistema di monitoraggio strategico per il controllo degli interventi programmati e della loro coerenza con le variazioni del contesto.

Il modello prefigura la messa a punto di strumenti di aiuto alla decisione per la redazione della RPP, con l'obiettivo di misurare gli effetti che diverse opzioni in termini di investimento possono generare sulla capacità della città di sviluppare attività a elevato valore aggiunto, di attirare investimenti esterni, di generare incrementi sul versante delle entrate e della capacità di spesa.

La valutazione degli investimenti. La costruzione di un modello in grado di costituire – nel quadro nei nuovi poteri previsti dalle riforme costituzionali – uno strumento di aiuto alle decisioni per le amministrazioni locali in tema di politiche urbane, deve prevedere, in assenza di un quadro delle modalità con cui l'ente locale ha operato, un'analisi storica diagnostica e catalogativa degli interventi e degli investimenti intrapresi dall'amministrazione. Questa analisi prevede la classificazione di tutti gli interventi per settori di destinazione funzionale degli investimenti che caratterizzano i principali settori d'investimento. I settori di destinazione funzionale sono gli stessi che saranno utilizzati per l'individuazione dei punti di forza e di debolezza della città e riguardano le seguenti categorie: patrimonio immobiliare pubblico; interazione sociale; mobilità dei lavoratori/popolazione; uso dell'energia; fruibilità dei valori storico-culturali; costi di trasporto; infrastrutture viarie e di trasporto; inquinamento; patrimonio ambientale; patrimonio storico-culturale; degrado sociale; efficienza interna degli uffici pubblici; fruibilità dei valori ambientali; fruibilità dei servizi urbani; dotazione dei servizi urbani; sicurezza urbana (fig. 1).

La classificazione viene articolata anche sulla base della dimensione economica degli investimenti, con l'obiettivo di qualificare gli effetti d'impatto dal punto di vista dell'apprezzamento e dell'ottimizzazione delle politiche d'intervento urbano. Le modalità con cui un'amministrazione può operare possono essere ricondotte, infatti, a tre tipologie differenziate di intervento: *a*) politiche attuate con investimenti diffusi (molti interventi di medio-piccole dimensioni a impatto prevalentemente locale); *b*) politiche attuate con investimenti concentrati (pochi interventi di grandi dimensioni a impatto allargato); *c*) politiche a carattere misto (*mix* di interventi che media le due logiche, in funzione anche delle caratteristiche delle varie aree di destinazione degli interventi). Sulla base della «curva di distribuzione» degli interventi rispetto all'importo dell'investimento effettuato, possono essere definiti cinque gruppi dimensionali: mega-interventi, grandi interventi, medi interventi, piccoli interventi, micro-interventi.

Successivamente, la classificazione degli investimenti anche per tipologia d'azione del progetto sintetizza le azioni-tipo all'interno delle quali sono compresi gli interventi, strutturati sulla base delle diverse forme di attuazione. In particolare, gli

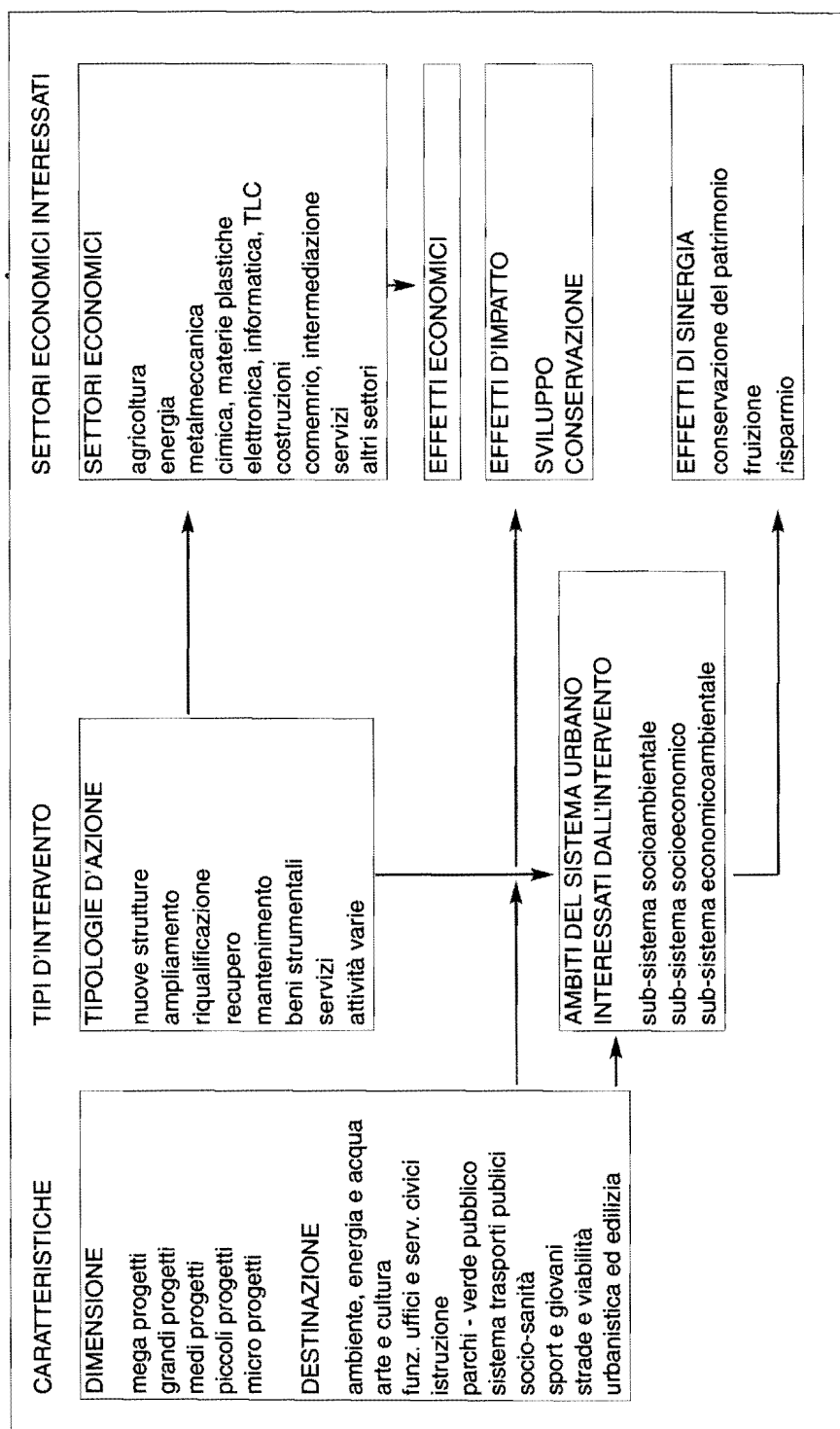


Fig. 1 - Organizzazione delle informazioni dei singoli progetti delle amministrazioni locali

interventi possono essere catalogati come: *a*) «nuove strutture», che prevedono la realizzazione di nuove strutture, opere, impianti; *b*) «attività di ampliamento-potenziamento», ossia l'ampliamento di strutture e opere esistenti, potenziamento di infrastrutture, impianti, mezzi; *c*) «interventi di riqualificazione», ossia riqualificazione/miglioramento di strutture, opere, ambienti, impianti; *d*) «interventi di recupero» (recupero di strutture esistenti, opere, ambienti, impianti); *e*) «interventi di manutenzione», come manutenzione straordinaria, restauro conservativo, interventi di emergenza su strutture, opere, ambienti, compresa la manutenzione ordinaria e l'adeguamento di strutture, opere, ambienti, impianti; *f*) «beni strumentali», che riguarda l'acquisto di beni culturali-artistici, immobili, aree ecc., l'acquisto di impianti tecnologici, attrezzature e mezzi; *g*) «acquisto servizi»: acquisizione di servizi di consulenza e progettazione; *h*) «attività varie», come rimborsi, integrazione quote di capitale, attività finanziarie.

Questa catalogazione degli investimenti permette di effettuare classificazioni incrociate sulla base della tipologia di azione, dell'anno di realizzazione, della destinazione, della classe di importo e, quindi, per anno e per tipologia di azione, per anno e destinazione, per anno e classe di importo, per azione e destinazione, per azione e classe di importo. Queste classificazioni, strutturate in una matrice «tipologie d'intervento/fattori di qualificazione», definiscono i profili-tipo d'intervento, sulla base di una serie di combinazioni: il settore di destinazione; il fattore dimensione (l'importo del progetto); il fattore azione (il tipo di attività svolta per realizzare l'intervento). La classificazione degli interventi secondo tali profili tipologici è strumentale, per associare agli interventi profili qualitativi d'impatto nei confronti del contesto urbano in cui si vanno a inserire e con il cui processo evolutivo entrano in interazione.

Valutazione degli effetti di breve periodo. Una prima valutazione sul sistema complessivo degli interventi riguarda gli effetti a breve termine prodotti nella «fase di cantiere», connessi cioè alla fase di realizzazione degli investimenti. Questi effetti possono essere quantificati nella loro componente economica (produzione, valore aggiunto, occupazione) in ambito sia locale sia di area vasta. Tra gli effetti a breve termine, non viene preso in considerazione l'impatto socio-ambientale dei cantieri, di tipo prevalentemente qualitativo: si tratta, infatti, di «costi» impliciti alle opere che, in quanto caratterizzano la sola fase realizzativa, sono destinati a esaurirsi con la chiusura del cantiere.

Al fine di valutare gli effetti del quadro degli investimenti sul sistema economico dell'area urbana in esame, si può applicare un modello disaggregato, basato sulle interdipendenze settoriali, pur con tutti i limiti che l'applicazione di un modello di tale genere comporta per un ambito territoriale ristretto. Il modello – che tiene conto delle relazioni, a livello nazionale, tra le branche di attività produttive – deriva da quello di Leontief (Leontief, 1953; 1956) ampliato da Chenery (Chenery e Watanabe, 1958; Chenery, 1961) a livello multiregionale con le stesse logiche. Il modello *input/output*, sia a scala nazionale che regionale, descrive un sistema economico attraverso le relazioni tra branche di attività produttive. Adottando uno schema logico semplificato in un'economia formata da sole tre bran-

Tab. 1 – *Matrice delle interdipendenze settoriali nel sistema economico di un'area urbana*

Branche di impiego	Branche produttive				Settori finali	Totale
Branche di origine	1	2	3	Totale		
1	x_{11}	x_{12}	x_{13}	$x_{1\cdot}$	F_1	X_1
2	x_{21}	x_{22}	x_{23}	$x_{2\cdot}$	F_2	X_2
3	x_{31}	x_{32}	x_{33}	$x_{3\cdot}$	F_3	X_3
Totale	$x_{\cdot 1}$	$x_{\cdot 2}$	$x_{\cdot 3}$	$x_{\cdot \cdot}$		
Settori primari	PL_1	PL_2	PL_3	$PL_{\cdot}$		
Totale	X_1	X_2	X_3			

che produttive, la tavola a doppia entrata descritta di seguito (tab. 1) contiene una matrice di «flussi intermedi», i vettori dei «flussi finali», i vettori dei «costi primari».

I flussi intermedi x_{ij} , se letti nel senso delle righe, rappresentano il valore della produzione della branca di origine *i-esima*, impiegata nel processo produttivo della branca di destinazione *j-esima* e, quindi, «venduta» dalla branca *i* alla branca *j*, se letti per colonna, rappresentano il valore dei costi di produzione relativi alla merce della branca *i* per produrre beni della branca *j*, ossia acquistati dalla branca *j*. I vettori dei flussi finali F_j rappresentano il valore dei beni del settore *i* destinati al consumo o alla formazione del capitale. PL_j rappresenta la produzione lorda vendibile della branca *j*, destinata alla formazione delle risorse.

In un'economia aperta, le importazioni e le esportazioni sono inserite, rispettivamente, nella formazione delle risorse e negli impieghi finali di queste ultime. Nel modello multiregionale, le importazioni e le esportazioni sono disaggregate, rispettivamente, in importazioni dall'estero e dalle altre regioni e in esportazioni verso l'estero e verso le altre regioni. Per il generico settore *i-esimo*, la produzione lorda vendibile (pv_i) è composta dagli impieghi intermedi, ossia: *a*) dalla quota parte prodotta e reimpiegata dalla branca stessa e dalle altre branche a fini produttivi (x_{ij}); *b*) da ciò che viene destinato al consumo interno (C_i) e al consumo estero (E_i); *c*) dalla produzione destinata alla formazione del capitale (ΔK_i) più le scorte. Formalizzando, si ottiene la seguente espressione:

$$pv_i = \sum_j x_{ij} + C_i + E_i + \Delta K_i$$

Indicando le risorse complessive della branca *i* con X_i , con F_i gli impieghi finali complessivi – come nella rappresentazione della tavola – la precedente espressione può essere fornita sotto forma matriciale:

$$AX + F = X$$

dove *A* è la *matrice di coefficienti di spesa* e rappresenta l'ammontare di produzione lorda che ogni settore vende agli altri per la produzione. La matrice *A* è pari a:

$$A = [a_{ij}] = x_{ij} / X_i$$

Dalla formulazione precedente, derivando la domanda finale, è possibile determinare quanta produzione lorda è attivata per la produzione di quella domanda finale che, con simbologia matriciale, può essere espressa nel modo seguente:

$$X=(I-A)^{-1} \cdot F$$

La matrice inversa di $(I-A)$ è detta «matrice dei moltiplicatori», ed esprime i fabbisogni diretti e indiretti di prodotto per unità di domanda finale, a livello settoriale.

In un'economia chiusa, A rappresenta la matrice dei coefficienti di spesa di produzione interna. Nel caso di un'economia aperta, i fabbisogni di ciascun settore sono costituiti sia da prodotti intermedi di produzione interna, sia da prodotti intermedi di importazione. Le importazioni sono composte da importazioni di beni destinati al consumo finale e da beni intermedi. Indicando con Ap e Am rispettivamente i fabbisogni di beni intermedi di produzione interna e di beni intermedi di importazione e con M le importazioni complessive, è possibile esprimere il modello precedente nel seguente modo:

$$X=Ap \cdot X + Am \cdot X + F - M$$

da cui:

$$X=(I-(Ap+Am))^{-1} \cdot (F-M)$$

Uno sviluppo del modello di Leontief è il modello di Miyazawa, basato sull'ipotesi che i consumi privati, dipendenti dal reddito, agiscano all'interno della matrice dei moltiplicatori, generando un impatto superiore rispetto alla formulazione precedentemente descritta, e inglobando l'effetto di tipo keynesiano. Il modello di Miyazawa è espresso, in termini matriciali, nel modo seguente:

$$X=AX+CVX+F$$

dove

C = vettore dei coefficienti di consumi privati per unità di reddito;

F = domanda finale esogena, esclusi i consumi finali delle famiglie;

V = vettore dei coefficienti di valore aggiunto per unità di prodotto.

La precedente formulazione può essere riscritta nel modo seguente:

$$X=(I-BCV)^{-1} \cdot B \cdot F$$

dove

$B=inv(I-A)$ e gli altri termini hanno il significato espresso in precedenza.

Inserendo anche in questo modello le importazioni, si ottiene che:

$$X=(I-BCV)^{-1} \cdot B \cdot (F-M)$$

dove

$$B=inv(I-A)$$

A è la matrice di coefficienti di spesa totale; gli altri termini hanno il significato espresso in precedenza.

Il modello è utilizzato correntemente per determinare i livelli produttivi delle singole branche, in relazione alla domanda finale riferita ad un orizzonte temporale o ad una variazione della domanda stessa. Dalla produzione attivata è possibile derivare l'impatto sull'occupazione in termini di unità di lavoro, dove l'unità di lavoro equivale al contributo lavorativo di una persona a tempo pieno per un anno in un'unica attività. La valutazione degli effetti economici attivati in fase di cantiere si basa sulla quantificazione della domanda finale attivata dagli investimenti. Per stimare la domanda finale, gli interventi più significativi dal punto di vista della dimensione economica sono analizzati singolarmente, sulla base di informazioni di supporto che possono essere fornite dai responsabili di settore dell'amministrazione. Viene distribuito, quindi, il valore del progetto nei settori merceologici interessati. Per gli altri interventi, può essere applicata una procedura di raggruppamento in categorie omogenee rappresentative della dimensione economica degli investimenti, dell'azione prevalente e del tipo di bene oggetto dell'investimento: in tal modo, viene stimato il valore della domanda finale nei singoli settori merceologici, sulla base di ipotesi di distribuzione settoriale ritenute verosimili.

Nella fase di attuazione del programma, i benefici economici sono legati prevalentemente alla capacità d'attivazione della struttura dei costi degli interventi sul sistema produttivo: data la tecnologia esistente e con l'ipotesi di non pieno impiego delle risorse produttive, gli investimenti suddivisi tra le diverse voci di costo dei interventi attivano, nel sistema economico, le produzioni necessarie a soddisfare i bisogni di spesa degli interventi realizzati. Più in particolare, ogni intervento o progetto realizzato comporta l'acquisto di una certa quantità beni e servizi, funzionali alla realizzazione del progetto stesso. La stima dell'impatto degli investimenti sul sistema economico urbano deve essere considerata come contributo fornito dagli investimenti effettuati dall'amministrazione comunale alla formazione del PIL e all'occupazione regionale. Gli effetti sono il frutto dell'attivazione della produzione attraverso le interdipendenze produttive e dell'indotto di tipo keynesiano generato dall'aumento del reddito. Il primo è relativo alla diffusione degli impulsi della domanda tra ciascun settore attraverso la struttura dei costi del settore stesso. Il secondo riguarda l'aumento dei consumi settoriali conseguenti all'aumento del reddito.

Sulla base dei moltiplicatori di impatto economico ricostruiti dalla tavola intersettoriale dell'economia regionale, gli interventi d'investimento sono classificati in funzione della propria capacità di attivare effetti economici a breve termine. Il metodo adottato consiste nell'attribuire a ciascun progetto i moltiplicatori derivanti dagli effetti diretti, indiretti e indotti, ponderati per il peso delle singole voci di costo settoriali. Ne deriva un moltiplicatore medio per ciascun progetto, che permette d'individuare le categorie più significative dal punto di vista dell'impatto economico a breve. La classificazione degli interventi in funzione della capacità di attivare effetti economici a breve termine presenta una sostanziale stabilità dei coefficienti di attivazione per unità di investimento, ottenendo i moltiplicatori economici relativi agli effetti diretti, indiretti e indotti per unità di moneta ripartiti per settori di destinazione.

Individuazione dei punti di forza e di debolezza della città e valutazione del grado di coerenza degli investimenti. L'individuazione dei punti di forza e di debolezza della città costituisce un aspetto di grande rilievo ma anche di elevata complessità dato che, ad oggi, i metodi utilizzati si basano più su un principio come quello dell'analisi SWOT che non su metodologie consolidate. La valutazione mira a identificare la rispondenza dei settori di destinazione funzionale, per i quali sono misurati i punti di forza e di debolezza con le tipologie identificate per catalogare gli investimenti; un'adeguata capacità di rappresentazione dei settori identificati da parte degli indicatori quantitativi con i quali misurare i relativi punti di forza e di debolezza; un universo rappresentativo e completo dei potenziali *competitors*.

Gli indicatori per la misurazione dei punti di forza e di debolezza sono *proxies* in grado di descrivere le caratteristiche dei settori di destinazione funzionale secondo i quali sono stati catalogati gli investimenti. Per ciascuno di questi settori di destinazione funzionale, viene definito un *set* di indicatori che devono avere la caratteristica di essere sufficientemente disaggregati a livello territoriale, aggiornati e aggiornabili a intervalli temporali ristretti, omogenei nelle modalità di misurazione e di quantificazione. La «matrice di competitività» è costituita in riga dai comuni presi come quadro dei possibili *competitors* e, in colonna, dagli indicatori articolati per settore di destinazione funzionale. L'applicazione di metodi di analisi multidimensionale (analisi in componenti principali, analisi delle corrispondenze, *cluster analysis*) permette – per gli indicatori che spiegano ciascun settore – di identificare il posizionamento relativo della città in esame con tutte le altre e, attraverso la definizione di parametri e *standards*, di misurare, per settore, livelli di forza o di debolezza. Ulteriori applicazioni di metodi di analisi multidimensionale permettono di fornire un quadro aggregato del livello competitivo della città rispetto alle altre, come risultato della combinazione dei punti di forza e di debolezza. Le informazioni relative al settore di destinazione dell'investimento, alla data di realizzazione e al tipo di intervento (distinguendo sia la realizzazione di nuove iniziative a elevato contenuto di innovazione, sia le attività di ordinaria manutenzione) si strutturano in matrici con diverse caratteristiche e capacità esplicative e valutative.

I singoli interventi, catalogati per dimensione economica e tipologia, permettono di costruire la matrice «tipologia degli investimenti». Successivamente, con la matrice «qualità degli interventi», i singoli investimenti sono articolati in due categorie: la categoria «modifica-sviluppo», nella quale è misurata la componente destinata ad accrescere, o a riqualificare, o a trasformare il sistema urbano rispetto agli ambiti ambientale, economico e sociale; la categoria «conservazione», nella quale è apprezzata la componente degli investimenti associata al mantenimento degli *standards* prestazionali. Parallelamente, i singoli investimenti sono catalogati sulla base della loro capacità di generare interazioni tra ambiti di impatto. Gli ambiti di impatto individuati come possibili campi in cui si orientano gli effetti dei singoli interventi, sono identificati da: a) l'interazione «economia-ambiente», che include gli effetti derivanti da investimenti che determinano un aumento del valore dei beni ambientali presenti nella città, inclusi quelli relativi all'ambiente

Tab. 2 – *Matrice dei parametri di impatto degli interventi in ambito urbano*

scala d'impatto	mega	grandi	medi	piccoli	micro
1 Nuove strutture	1,00	1,00	1,00	0,75	0,50
2 Ampliamento	1,00	0,75	0,75	0,50	0,50
3 Riqualificazione	0,75	0,75	0,50	0,50	0,25
4 Recupero	0,75	0,50	0,50	0,25	0,25
5 Acquisto beni invest.	0,50	0,50	0,50	0,25	0,00
6. Acquistio beni strum.	0,50	0,25	0,50	0,25	0,00
7 Manutenzione	0,50	0,50	0,25	0,25	0,00
8 Servizi	1,00	0,75	0,00	0,00	0,00
9 Attività varie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

costruito. Questa interazione può essere interpretata come «miglioramento del patrimonio ambientale» e individua l'ambito «valorizzazione economica dell'ambiente naturale e antropico»; b) l'interazione «economia-società», in cui rientrano tutti gli effetti derivanti da investimenti che determinano una migliore fruizione nell'uso della città. Questa interazione può essere definita come «miglioramento della «fruibilità urbana» e identifica l'ambito «valorizzazione delle economie esterne della città e del loro uso»; c) l'interazione «società-ambiente», che contiene tutti gli effetti derivanti da investimenti che determinano un aumento delle economie esterne presenti nella città o una riduzione dei costi nella gestione e nella manutenzione. Questa interazione può essere interpretata come «miglioramento del risparmio» e identifica l'ambito «miglioramento nell'utilizzo e nella fruibilità dell'ambiente naturale e antropico».

Gli effetti degli interventi nel medio e lungo periodo, classificati in funzione degli effetti di sinergia che si generano su scala urbana, sono riconducibili a ulteriori categorie, quali il miglioramento della qualità della vita, l'aumento dell'attrattività urbana, il miglioramento dell'efficienza economica. Infine, la valutazione dell'efficacia degli investimenti può essere effettuata sulla base della verifica di congruenza tra effetti generati dagli investimenti e caratteristiche competitive della città (risultati dell'analisi SWOT). In tal modo, ogni investimento – in relazione ai parametri di appartenenza alle singole categorie di analisi (caratteristiche, tipo di intervento, settori economici) – acquisisce una connotazione che permette, in una fase successiva, una lettura aggregata che quantifica gli effetti degli investimenti stessi.

Come osservato in precedenza, gli investimenti sono articolati in termini di capacità di «accrescere» o di «conservare» il sistema urbano. Per differenziare la componente «sviluppo/modifica» dalla componente «conservazione», può essere attribuito a ciascun investimento un parametro d'impatto, definito sulla base delle tipologie di azioni identificate e dell'appartenenza del progetto alla classe dimensionale corrispondente. La matrice (tab. 2) descrive i criteri utilizzati per misurare la valorizzazione degli interventi. L'importo di ogni singolo progetto viene suddiviso nella componente sviluppo e nella componente conservazione, complementare alla prima. Per definire i parametri d'impatto, può essere costruita

una scala a intervalli regolari (da 0 a 1) che assegna il massimo punteggio di sviluppo agli interventi di grandi dimensioni legati alla realizzazione di nuove strutture o ad ampliamento, e punteggi decrescenti agli interventi riferiti alla riqualificazione, al recupero, all'acquisto di beni d'investimento, alla manutenzione, ai servizi. La classificazione degli interventi per tipologia di azione permette di qualificare gli effetti distinti nelle categorie «modifica-sviluppo» e «conservazione», con due scale di impatto diverse e complementari. Gli effetti di «modifica-sviluppo» caratterizzano la componente degli investimenti destinata ad accrescere, a riqualificare o a trasformare i subsistemi urbani relativi agli ambiti: ambientale, economico e sociale. Gli effetti di «conservazione» caratterizzano la componente degli investimenti associata al mantenimento degli *standards* prestazionali che caratterizzano i tre subsistemi.

La valutazione dell'impatto degli investimenti nel medio-lungo periodo risponde a tre esigenze tra loro strettamente correlate: *a*) la prima riguarda la necessità di misurare il diverso peso che gli investimenti hanno con riferimento alla società, all'economia e all'ambiente, sia naturale che antropico, e alla città, considerata nel suo insieme (effetti di sinergia); *b*) la seconda esigenza deriva dall'opportunità di verificare se, rispetto agli ambiti d'intervento dell'amministrazione, il posizionamento della città risulta migliore o peggiore nei riguardi di altre realtà urbane confrontabili; *c*) infine, la terza è riferita all'opportunità di valutare se l'impatto riguarda, in misura maggiore o minore, i punti di forza o di debolezza del sistema urbano (risultati dell'analisi SWOT).

L'elemento centrale di un simile approccio è rappresentato da una matrice in cui sono riportati, in riga, gli investimenti opportunamente classificati e, in colonna, gli impatti prodotti dagli investimenti stessi. La costruzione di questa matrice comporta, come primo passo, la riclassificazione degli investimenti in categorie. Il passo successivo consiste nell'individuazione degli impatti a cui ricondurre gli effetti degli investimenti.

Gli ambiti di impatto. Come è stato definito in precedenza, sono individuati tre ambiti d'impatto (rispettivamente derivanti dall'interazione tra economia e ambiente; società e ambiente; società ed economia) a loro volta disaggregati in sottoinsiemi di effetti elementari, più un ambito che tiene conto degli effetti di sinergia che si producono a scala urbana, disaggregato in tre sottoinsiemi complessi. Agli ambiti così definiti («valorizzazione economica dell'ambiente naturale e antropico», «miglioramento nell'utilizzo e nella fruibilità dell'ambiente naturale e antropico», «valorizzazione delle economie esterne della città e del loro uso») si aggiunge la «promozione della competitività urbana in termini di qualità della vita, attrattività ed efficienza economica». Ciascun ambito di impatto è articolato in sottoinsiemi di effetti elementari, per ciascuno dei quali sono stati definiti indicatori *proxy* che spiegano adeguatamente tali effetti elementari e la cui quantificazione garantisce la connessione con i relativi punti di forza e di debolezza dell'analisi SWOT.

Nel primo ambito d'impatto – «valorizzazione economica dell'ambiente naturale e antropico (interazione economia - ambiente)» – sono contenuti tutti gli

effetti che derivano da investimenti che determinano un aumento del valore dei beni ambientali presenti nella città, inclusi quelli relativi all'ambiente costruito. Si tratta di una valorizzazione indiretta delle proprietà e delle attività economiche, a seguito di un aumento del valore dell'ambiente in cui esse sono inserite. In questo ambito possono essere inclusi gli interventi che determinano: *a*) il miglioramento e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, in cui sono contenute le azioni di accrescimento, conservazione, valorizzazione e miglioramento della dotazione di valori e beni storico-culturali e monumentali-artistici; *b*) il miglioramento e la valorizzazione del patrimonio ambientale, ossia le azioni di accrescimento, valorizzazione, miglioramento e conservazione del patrimonio ambientale, le azioni di contrasto dell'usura/perdita di valori ambientali conseguente a interventi dell'uomo (parchi, attività agricole, spazi sociali ecc.); *c*) il miglioramento delle infrastrutture viarie e di trasporto, ossia le azioni di costruzione, conservazione, valorizzazione e miglioramento di infrastrutture viarie e di trasporto; *d*) il miglioramento nella dotazione dei servizi urbani, ossia le azioni di costruzione, conservazione, valorizzazione e miglioramento nella dotazione di servizi urbani; i servizi urbani considerati sono quelli alle persone, e in particolare: sanità, scuola, oltre alle tradizionali *public utilities* (luce, acqua e gas, telecomunicazioni) e agli altri servizi pubblici urbani, compresi quelli per il tempo libero (con l'esclusione del verde pubblico); *e*) il miglioramento e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ossia le azioni di accrescimento, valorizzazione, miglioramento e conservazione del patrimonio immobiliare pubblico, a carattere non storico-culturale.

Nel secondo ambito d'impatto – miglioramento nell'utilizzo e nella fruibilità dell'ambiente naturale e antropico (interazione società-ambiente) – rientrano tutti gli effetti derivanti da quegli investimenti che determinano un migliore utilizzo dei beni ambientali presenti nella città – inclusi quelli relativi all'ambiente costruito – e una migliore fruizione della città. Il miglior utilizzo di alcuni beni e servizi urbani (per esempio, storico-culturali, ambientali) è determinato sia dal miglioramento nella loro dotazione, sia dall'aumento della loro accessibilità, intesa anche in termini di infrastrutture viarie e di trasporto, e di tutti gli altri investimenti che sono in grado di migliorare la mobilità (la mobilità per motivi di lavoro è considerata a parte). In particolare, possono essere inclusi in un simile ambito gli interventi che: *a*) permettono una migliore fruibilità dei valori storico-culturali, ossia le azioni che permettono un accesso più facile (o nuovo) per una fascia più ampia di cittadini a beni storico-monumentali e ad attività culturali, dovuti a una fruibilità accresciuta e migliorata in seguito a interventi pubblici di restauro, ripristino, recupero e rifacimento; *b*) incidono su una migliore fruibilità dei valori ambientali, ossia una migliore possibilità di utilizzare aree verdi, parchi, ambiti territoriali di valenza ambientale riconosciuta e garantita a un numero maggiore di cittadini; *c*) garantiscono una migliore fruibilità dei servizi urbani, ossia migliore opportunità di utilizzare e accedere a servizi urbani per un numero maggiore di cittadini. I servizi urbani considerati sono quelli alle persone e in particolare sanità e scuola, oltre alle tradizionali *public utilities* (luce, acqua e gas) e agli altri servizi pubblici urbani (compresi quelli per il tempo libero, ma

con l'esclusione del verde pubblico); *d*) determinano una migliore interazione sociale, dovuta ai vantaggi di agglomerazione e di esternalità di rete per incontri/contatti/relazioni sociali e che può essere identificata in un aumento dell'accessibilità ai servizi pubblici e sociali, in un miglioramento della fruibilità del sistema delle comunicazioni e trasporti, in un miglioramento della fruibilità del sistema d'informazione e telecomunicazione; *e*) riducono il contrasto del degrado sociale. Sono le azioni di riqualificazione di aree residenziali degradate con servizi sociali e servizi alle famiglie, nuova edilizia e servizi commerciali; interventi per la formazione e l'assistenza di categorie deboli di cittadini (anziani, analfabeti ecc.); le azioni volte all'incremento del livello di sicurezza (anche attraverso il miglioramento dell'illuminazione pubblica); gli interventi volti alla riduzione della criminalità, dei conflitti sociali e della segregazione sociale; *f*) mitigano/riducono/abbattono l'inquinamento dell'atmosfera (qualità dell'aria, clima, rumore, radiazioni e onde elettromagnetiche), dell'ambiente idrico (qualità delle acque potabili), del suolo e sottosuolo (morfologia), per effetto di interventi sia diretti sia indiretti (per esempio aree verdi, trasporti pubblici ecc.).

Nel terzo ambito d'impatto – «valorizzazione delle economie esterne della città e del loro uso (interazione società-economia)» – sono contenuti tutti gli effetti che derivano da investimenti che determinano un aumento delle economie esterne o una riduzione di costi nella gestione – manutenzione e, più in generale, riduzione delle diseconomie di urbanizzazione. In tale ambito sono presenti gli interventi che determinano: *a*) una migliore efficienza della PA in termini di capacità di soddisfazione della domanda; economie di scala e riduzione dei costi unitari di servizi, *public utilities* e informatizzazione della PA; *b*) il miglioramento della mobilità dei lavoratori e della popolazione, delle possibilità di contatto azienda/lavoratore (telelavoro) e miglioramenti degli altri tipi di spostamento (per acquisti, esclusi quelli relativi alla fruizione dei beni culturali, storici e ambientali e ai servizi pubblici); *c*) il miglioramento della sicurezza urbana, ossia azioni per garantire, migliorare, conservare la tranquillità sociale, la convivenza dei cittadini; *d*) risparmi nei costi di trasporto, come contenimento dei costi del trasporto pubblico e privato in seguito ad azioni di miglioramento dell'efficienza del sistema (per esempio, sostituzione di parte del parco mezzi pubblici o realizzazione di nuove infrastrutture urbane); *e*) risparmi nei costi dell'uso dell'energia, ossia riduzione del costo dell'approvvigionamento energetico in seguito alla razionalizzazione delle forniture o del miglioramento delle infrastrutture.

Per quanto riguarda gli «effetti di sinergia», questi derivano dall'interazione di alcuni degli effetti elementari individuati, a seconda che riguardino i residenti nella città, i suoi utenti esterni o i soggetti economici che vi operano. Poiché tutti gli effetti elementari contribuiscono comunque a migliorare il posizionamento competitivo della città, si tratta di attribuire ciascun effetto alle categorie di beneficiari individuate.

Gli impatti di medio e lungo periodo. Per valutare gli impatti degli interventi generati nel medio-lungo periodo, sono analizzati: *a*) la dimensione e il livello dell'impatto, valutati attraverso il confronto tra le tipologie d'in-

terventi con elevata capacità d'interagire con il sistema urbano (perché generano, contemporaneamente, una molteplicità di effetti trasversali in vari ambiti d'impatto, creando i presupposti per sinergie a scala urbana) e le tipologie d'interventi con scarsa capacità d'interagire con il sistema urbano (in quanto generano pochi effetti o, addirittura, perché tendono a non interagire con il sistema urbano). Gli interventi possono allora essere suddivisi in due grandi categorie: interventi «ad alta interazione», in grado di generare effetti elevati su tutti gli ambiti d'impatto e interventi «a bassa interazione», che determinano effetti selettivi o, comunque, basso numero di effetti generati; b) l'apprezzamento della qualità del profilo d'impatto degli interventi, sia in termini di tipologie di effetti elementari generati nelle singole interazioni, sia in termini di effetti di sinergia generati a scala urbana; c) il confronto dei risultati delle analisi sulla qualità dei settori, con riguardo rispettivamente all'impatto degli interventi per lo sviluppo/conservazione del sistema urbano e alla dimensione dell'interazione con i vari sottosistemi interessati. Dal confronto è possibile indicare quali sono i settori che maggiormente contribuiscono alla crescita, all'innovazione e alla conservazione della qualità ambientale e antropica della città.

A tal fine, sono presi in esame due indicatori, già considerati in precedenza: l'indice di specializzazione dell'impatto per lo sviluppo (come quota d'investimenti di un dato settore relativa a interventi della tipologia «sviluppo»); l'indice di specializzazione in «alta interazione» (come quota d'investimenti di un dato settore relativa a interventi della tipologia «alta interazione»). I settori, rispetto agli indici di sviluppo e di alta interazione, sono posizionati in un diagramma in cui i quattro quadranti qualificano il livello e il profilo di quattro classi tipologiche d'impatto: quadrante I ($I.S > 50\%$; $I.I > 50\%$): alto sviluppo, alta interazione; quadrante II ($I.S > 50\%$; $I.I < 50\%$): alto sviluppo, bassa interazione; quadrante III ($I.S < 50\%$; $I.I < 50\%$): basso sviluppo, bassa interazione; quadrante IV ($I.S < 50\%$; $I.I > 50\%$): basso sviluppo, alta interazione.

Successivamente, per le interazioni «economia e ambiente», «società e ambiente» e «società ed economia» relative agli ambiti d'impatto, viene misurato il peso di ognuno dei sottoinsiemi di effetti elementari individuati, con riferimento a ciascuno dei tre ambiti e al totale delle interazioni con il sistema urbano nel complesso, evidenziando, inoltre, il profilo degli effetti, caratteristico degli investimenti che generano sviluppo, messo a confronto con quello degli investimenti che, al contrario, hanno vocazione a interventi di tipo conservativo.

Il quarto ambito d'interazione è legato agli effetti di sinergia su scala urbana, riconducibili agli aspetti della competitività della città in termini di miglioramento della qualità della vita, aumento dell'attrattività, miglioramento dell'efficienza economica. Il quadro delle interazioni, confrontate con i risultati dell'analisi SWOT in termini di punti di forza e di debolezza relativi alle città selezionate come potenziali *competitors*, permette di posizionare le interazioni su quattro quadranti: il quadrante sinergia, in cui sono presenti investimenti rilevanti nei settori che rappresentano già dei punti di forza della città; il quadrante compensazione, in cui sono posizionati investimenti rilevanti nei settori che rappresentano dei punti di debolezza della città; il quadrante capitalizzazione, in cui sono localizzati

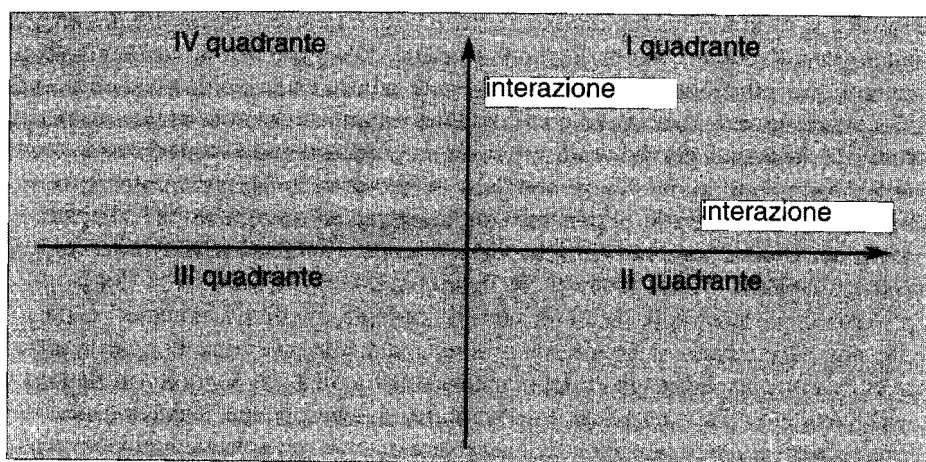


Fig. 2 – *Classi tipologiche degli interventi in ambito urbano*

investimenti moderati nei settori che rappresentano dei punti di forza della città; il quadrante stabilità, in cui sono presenti investimenti moderati in settori di relativa debolezza della città, per alcuni dei quali gli aspetti qualitativi prevalgono su quelli quantitativi e per i quali minori livelli di risorse consentono di generare effetti significativi.

La valutazione degli «effetti di sinergia» riguarda la misurazione degli effetti d'interazione sulle tre categorie di beneficiari: i residenti nella città, i suoi utenti esterni e i soggetti economici che in essa operano. Anche se tutti gli effetti d'interazione contribuiscono a migliorare il posizionamento competitivo della città, sono tuttavia evidenziati quegli effetti d'interazione che producono benefici maggiori per ciascuna delle tre categorie di beneficiari individuate in termini di qualità della vita – come miglioramento nell'utilizzo e nella fruibilità dell'ambiente naturale e antropico, con particolare riferimento ai residenti; attrattività – intesa come miglioramenti nell'offerta di beni e servizi, con particolare riferimento agli utenti esterni; efficienza economica – intesa come più favorevoli condizioni di investimento e di lavoro, nonché migliore rapporto tra economie e diseconomie di urbanizzazione, con particolare riferimento agli operatori economici.

La valutazione delle alternative e dei costi gestionali in fase di esercizio. – Il modello di aiuto alle decisioni descritto, di supporto alla costruzione della relazione previsionale e programmatica, del bilancio di previsione pluriennale e del piano economico di gestione, fornisce un quadro complessivo degli effetti a breve e medio-lungo periodo degli investimenti e introduce anche un sistema di valutazione delle priorità. Nulla ci dice, al contrario, sulla valutazione di tipo economico-finanziario di ipotesi alternative che ricadano all'interno di un settore di destinazione e di una tipologia di intervento. A tal fine, possono essere introdotti metodi in grado di fornire al decisore pubblico alcuni strumenti di valutazione per investimenti alternativi, quali: a) l'analisi della «intrinseca» redditività fi-

nanziaria dell'investimento, ovvero la capacità di ciascuna alternativa progettuale di generare condizioni di equilibrio finanziario di lungo periodo, ossia di produrre – lungo un determinato arco temporale di riferimento – un flusso attualizzato di ricavi, sufficiente a compensare l'ammontare attualizzato dei costi sostenuti, sia in fase di costruzione sia in fase di esercizio; *b*) l'identificazione delle modalità ottimali attraverso cui viene garantita, anno per anno, l'effettiva copertura dei fabbisogni finanziari progettuali, coerentemente con i volumi di risorse finanziarie rese disponibili dalle fonti di copertura previste dai diversi modelli gestionali ipotizzabili.

Il modello di valutazione finanziaria prevede due stadi: le valutazioni di «primo stadio» consentono di analizzare e confrontare le soluzioni progettuali alternative, in termini di capacità di soddisfare, nel modo più efficiente, la domanda effettiva e potenziale, garantendo condizioni di convenienza finanziaria; le valutazioni di «secondo stadio» permettono di comprendere a quali condizioni e per quali scenari può essere garantita la liquidità dei interventi, ovvero la copertura dei fabbisogni finanziari sia in fase di costruzione che in fase di esercizio. Le valutazioni finanziarie di «primo stadio» presuppongono la messa a punto di un modello di simulazione nel quale sono raccolti ed elaborati tutti gli elementi di natura finanziaria che riguardano la realizzazione e la gestione delle alternative di progetto proposte. Il modello è strutturato con tecniche parametriche, in modo tale da permettere all'analista/valutatore un'agevole e rapida modifica delle più importanti variabili di *input*, sia dal lato dei costi sia dal lato dei ricavi. Sulla base dei dati in *input*, distribuiti lungo un orizzonte temporale, il modello calcola il flusso di cassa atteso dall'investimento, attribuendo un peso decrescente ai flussi futuri rispetto ai flussi precedenti, secondo un tasso di attualizzazione. Questo tasso rifletterà il costo-opportunità del capitale per l'amministrazione pubblica, ovvero il migliore rendimento a cui il soggetto è costretto a rinunciare per l'utilizzo delle risorse impegnate nel progetto in esame. Dal lato dei costi, sono considerati, su scala annuale, i costi di investimento, comprensivi di costi di manutenzione straordinaria e i costi di esercizio, comprensivi di costo del personale, costo dei materiali, spese di funzionamento, spese di manutenzione ordinaria, spese per eventuali canoni di concessione. Dal lato dei ricavi sono presi in esame i ricavi diretti, i ricavi indiretti, gli eventuali contributi in conto esercizio erogati dalla PA e previsti dalle attuali normative in vigore. La stima dei ricavi diretti viene effettuata facendo ricorso a ipotesi esemplificative circa la composizione della domanda e la struttura dei prezzi attuale e prospettica. Il modello finanziario «di primo stadio» è costruito secondo un approccio modulare, che permette di ampliare il grado di complessità delle elaborazioni, in funzione del livello di dettaglio con cui i dati di *input* sono resi disponibili per ogni opzione progettuale. Ciò vale soprattutto per la quantificazione dei costi di esercizio, laddove, a differenti modelli gestionali, possono corrispondere sensibili variazioni nell'organizzazione dell'offerta e, quindi, nel livello e nella composizione delle spese. Per consentire la comparazione tra interventi alternativi, il modello produce una misura della redditività finanziaria attraverso l'elaborazione di indicatori sintetici quali il «valore attuale netto» (VAN) e il «tasso di rendimento interno» (TRI).

Per gli interventi che avranno evidenziato una redditività finanziaria «di primo stadio» soddisfacente (ovvero un VAN maggiore o uguale a zero e un TRI superiore al costo opportunità del capitale), si procede all'approfondimento degli aspetti relativi all'individuazione delle possibili fonti di copertura dei fabbisogni finanziari. Per ogni opzione progettuale, sono identificate le migliori strutture di finanziamento coerenti con i flussi di cassa previsti. Tali strutture sono il risultato di differenti composizioni di capitale di rischio e capitale di debito, e possono prevedere il ricorso a eventuali contributi in conto capitale. Il peso relativo di ciascuna fonte di finanziamento viene stabilito sulla base della disponibilità di provvidenze pubbliche, della capacità di indebitamento dei diversi soggetti, della capacità di ciascun progetto di attrarre eventuali capitali privati in fase di investimento e/o di esercizio.

Per quanto riguarda la disponibilità di provvidenze pubbliche, devono essere prese in esame le opportunità offerte dalle attuali normative comunitarie, nazionali e regionali e verificate le condizioni di eleggibilità a finanziamenti agevolati e/o finanziamenti in conto capitale. In relazione a ciascuna fonte normativa ritenuta di interesse (adeguatamente documentata), sono identificate le percentuali massime di finanziamento ottenibile rispetto ai costi di investimento e le modalità di conferimento delle risorse agli interventi.

La stima della capacità di indebitamento può essere effettuata attraverso la costruzione di opportuni indicatori (*cover ratios*, quali per esempio il *loan life cover ratio*, l'*annual debt service cover ratio*) che permettono di quantificare il massimo ammontare del debito che ciascuna alternativa progettuale è in grado di sopportare, a fronte dei flussi di cassa annui disponibili per il rimborso del servizio del debito (quota interessi e quota capitale). La capacità di attrarre capitali di rischio dipende fondamentalmente dal profilo di rendimento finanziario di ciascun progetto e dal livello massimo di indebitamento potenziale. Tradizionalmente, interventi finanziati con il ricorso al *project financing* presentano un grado di indebitamento (*leverage*) superiore a quello presente nella struttura finanziaria di un'impresa. Ciò avviene in quanto l'elevato profilo di rischio in fase di costruzione (come costi, tempi, autorizzazioni) e l'elevato differimento temporale della redditività comportano un forte requisito di ottimizzazione delle scelte di allocazione del rischio, spesso collegate alle fasi di realizzazione del progetto e alle garanzie offerte dai soggetti coinvolti nell'operazione.

Al fine di disporre di una valutazione del «valore economico» delle varie alternative di investimento, ciascuno scenario di intervento deve essere confrontato con una situazione di riferimento (la cosiddetta opzione «senza progetto») che deve, realisticamente, rappresentare la probabile evoluzione neutrale dell'attuale sistema di offerta. Si registra convenienza economica di una delle alternative progettuali se il costo economico dell'investimento, necessario per passare dalla situazione «senza» a quella «con», viene più che bilanciato dalla somma dei benefici economici di cui viene a godere la collettività nell'arco di tempo considerato per effetto dell'investimento. Si tratta quindi di stimare il costo economico delle opere, confrontate con la situazione attuale a costo zero, il costo economico di funzionamento annuale dell'infrastruttura, nella situazione attuale e nella configura-

zione prevista, i benefici economici che derivano. Per ogni progetto alternativo, sono definiti, quantificati e valorizzati, in termini economici, i relativi benefici creati rispetto alla situazione «senza progetto» e, parallelamente, viene quantificato il sacrificio di risorse (costo economico) reso necessario per il loro conseguimento. Attraverso l'uso di appropriati indicatori di redditività, viene misurato il valore economico di ciascun intervento e sono comparate soluzioni progettuali alternative.

I modelli finanziario ed economico devono essere strutturati in modo tale da rendere possibile l'effettuazione di appropriate analisi di sensitività e di rischio. Le analisi di sensitività implicano quattro fasi operative: *a)* la selezione delle variabili di costo e/o ricavo (beneficio) la cui definizione e/o quantificazione ha presentato i maggiori margini di incertezza e il cui peso, in valore assoluto, è rilevante nell'economia del progetto; *b)* la determinazione, per ciascuna variabile, di una «ragionevole» misura di possibile scostamento percentuale rispetto ai valori stimati nel caso-base, oppure identificazione di parametri di valutazione alternativi a quelli adottati nel caso-base; *c)* la misurazione degli effetti prodotti da tali scostamenti percentuali sui risultati finali degli interventi, attraverso il ricalcolo dei VAN e dei TRI; *d)* l'interpretazione dei risultati e l'eventuale indicazione di azioni mitigatorie. I risultati delle analisi di sensitività permettono di misurare, per ciascuna variabile «critica», i valori dei VAN e TRI finanziari ed economici, le variazioni percentuali e degli indicatori di sensitività calcolati come rapporto tra variazione percentuale del VAN e variazione percentuale della variabile, il *switching value*, ovvero la variazione percentuale necessaria a rendere il VAN progettuale uguale a zero. Per quanto riguarda l'analisi del rischio, si può effettuare l'assegnazione di una distribuzione di probabilità alle variabili «critiche» e al calcolo della corrispondente distribuzione delle probabilità del tasso di rendimento interno degli interventi.

Alcune considerazioni di sintesi. – I sistemi di aiuto alla decisione a supporto delle amministrazioni locali per introdurre sistemi di programmazione, pianificazione, controllo, rappresentano uno strumento chiave per rispondere in modo sempre più adeguato alla domanda delle collettività locali di competenza, efficienza, rapidità, certezza, dinamicità, economicità. Attraverso la definizione di *policies*, le PA locali possono orientare le scelte e le priorità negli investimenti e garantire alla città il grado di centralità, competitività, efficienza che il sistema economico sempre più integrato e globalizzato richiede. Questi sistemi di aiuto alla decisione – che rendono, per gli aspetti di propria competenza, operativi i processi di innovazione amministrativa dovuta alle modifiche del Titolo V della Costituzione e i recenti interventi legislativi (quali per esempio le leggi 59 e 127 del 1997, il dlgs 267/2000, *Testo Unico degli enti locali*, il dlgs 286/99) – sono strategici soprattutto se si contestualizzano ai profondi mutamenti che, nell'Unione Europea, contraddistinguono la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio.

In primo luogo, non è priva di effetti la coincidenza temporale tra il varo del-

la legge costituzionale 3/2001 e l'introduzione della moneta unica. L'euro farà crescere la pressione competitiva come conseguenza della maggiore trasparenza e fluidità dei mercati. La competizione si baserà sulla manovra delle reali leve aziendali. Vinceranno le imprese più organizzate, capaci di esprimere contemporaneamente efficienza, flessibilità, qualità, tecnologia, ma si imporranno anche e soprattutto le imprese localizzate in un sistema urbano efficiente e dotato di una struttura organizzativa innovativa, in grado di rispondere con successo alle domande di una imprenditorialità sempre più evoluta che tende a sostituire le economie di scala con le economie di portata e che tende ad attuare sempre più un modello organizzativo aziendale basato sull'*outsourcing*. L'euro solleciterà quindi una forte mobilità aziendale anche geografica: elevato è il rischio che attività e funzioni a prevalente contenuto immateriale, a elevato valore aggiunto, con forti contenuti tecnologici, localizzate oggi in alcune città, si delocalizzino altrove, là dove sono presenti migliori economie di urbanizzazione, maggiore efficienza del sistema-città, un'amministrazione caratterizzata da un *management* più evoluto e in grado di rispondere con maggiore rapidità alle domande degli imprenditori. Le modifiche al Titolo V che danno agli enti locali in generale, e al Comune in particolare, un ruolo chiave nel sistema amministrativo italiano e le forti innovazioni nella produzione legislativa di questo ultimo quinquennio, se attuate in modo rapido ed efficace, possono rappresentare – in una fase di accentuata competizione generata dall'introduzione dell'euro – la base per il rafforzamento della capacità di *governance* che costituisce uno dei principali fattori per attuare il processo di trasformazione degli enti locali e per favorire il passaggio da amministrazioni *law-oriented* a *performance-oriented*. Una migliore capacità programmatica, una più efficiente erogazione di servizi di elevato *standing* qualitativo, risposte rapide e certe alle domande dell'imprenditoria, sono aspetti strettamente connessi al rinnovamento delle amministrazioni locali attraverso la ridefinizione di profili strutturali, modalità operative e meccanismi di funzionamento.

In secondo luogo, il ruolo dato dal Titolo V all'amministrazione comunale mette in diretta connessione questa importante innovazione costituzionale con il riconoscimento del ruolo chiave della città nel processo di sviluppo. La Commissione Europea – nella riunione informale dei ministri della politica regionale e dell'assetto del territorio tenutasi a Barcellona nel giugno 1997 – ha espresso un chiaro riconoscimento alla centralità della città, sottolineando la necessità di definire, a scala di area urbana, politiche di sviluppo locale in quanto «le città sono il cuore del modello europeo di società, motori della crescita economica, della competitività e dell'occupazione. Devono essere i luoghi dove vengono creati posti di lavoro e viene dato impulso alla crescita economica per una economia e un mercato più ampi. Da qui, la necessità di uno sviluppo equilibrato del sistema urbano europeo e di una riduzione del divario delle opportunità tra le città dell'UE». Lo stesso SDEC – «schema di sviluppo dello spazio comunitario» – contiene indicazioni per individuare misure di interesse comunitario finalizzate a rafforzare la diversificazione economica delle città in funzione dei bisogni regionali, a valorizzare i poli urbani di sviluppo nelle zone svantaggiate, a incentivare reti urbane policentriche e a definire politiche dell'UE, anche con il riordino dei fondi

strutturali, orientate a rafforzare la città e le sue valenze economiche. Si sancisce quindi, il passaggio da politiche dettate da polarizzazioni «pesanti», nel periodo di accumulazione fordista, caratterizzate da imprese *capital* e *labour intensive*, con elevato impatto fisico sulla città, a politiche finalizzate a valorizzare le polarizzazioni funzionali, di tipo «leggero», con caratteri selettivi, ben lontane dalla polarizzazione terziaria descritta dai geografi degli anni Sessanta, e costituite da tutte quelle attività e funzioni, alcune in parte già presenti, altre nuove, a elevato contenuto d'informazione, che costituiscono il motore delle economie urbane dei paesi post-industriali del nuovo millennio, in cui il concetto di polo si trasforma da luogo di produzione di beni e servizi in centro di direzione, gestione, controllo dei flussi economici e dell'informazione a scala globale.

Infine, il ruolo delle città nei processi di sviluppo e la necessità di acquisire capacità competitiva nei principali fattori che caratterizzano oggi le economie di urbanizzazione devono trovare stretta integrazione con i principi di autonomia, che comportano una modifica sostanziale dei processi e delle logiche di reperimento delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento e allo sviluppo degli enti locali dato che: *a)* non si possono disgiungere le responsabilità della spesa da quelle delle entrate; *b)* aumenta progressivamente l'importanza della funzione finanziaria all'interno delle amministrazioni; *c)* cresce il peso delle entrate proprie rispetto a quelle trasferite; *d)* si affinano le leve della fiscalità locale; *e)* sono definite nuove e più elastiche forme di imposizione fiscale; *f)* devono essere applicate modalità alternative rispetto a quelle tradizionali per il finanziamento delle opere pubbliche; *g)* deve essere rivalutato il ruolo del patrimonio redditizio come fonte significativa di rendite e di flussi finanziari; *h)* deve essere ampliato il numero dei servizi e dei beni per i quali si richiede il pagamento di una tariffa o di un prezzo, dato che non è più possibile richiedere ad amministrazioni sovraordinate il ripiano dei disavanzi finanziari ed economici. Il mutare delle logiche di reperimento delle risorse finanziarie consente di superare gli effetti distorti generati dal sistema di finanza derivata dato che i meccanismi di ripartizione delle risorse dal centro alla periferia non erano costruiti di norma in modo da spingere ad aumentare i livelli di efficienza nell'uso delle risorse disponibili e di efficacia dei servizi prestati e dei programmi intrapresi.

Il Comune si pone quindi come soggetto che può svolgere azioni propulsive per l'economia locale, assumendo un ruolo sempre più forte per la formulazione e l'attuazione di *policies* di sviluppo che non si basi più su logiche procedurali di adempimenti delle normative, ma sulla capacità di creare condizioni per introdurre processi continui di cambiamento, adattamento, innovazione. Questo percorso di *empowerment* istituzionale richiede una politica di sostegno che fonda le proprie logiche di azione su una strategia di *empowerment* degli operatori. L'ente locale deve dotarsi quindi di una struttura organizzativa efficiente, in grado di svolgere una funzione attiva nei riguardi delle collettività economiche e in linea con i risultati che intende perseguire. A livello legislativo, il dlgs 165/2001 fissa il principio secondo cui, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi d'indirizzo, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure relative alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione,

con le capacità e i poteri del datore di lavoro privato. I dirigenti sono chiamati a svolgere quelle funzioni organizzative e di gestione finalizzate a raggiungere risultati di qualità e quantità. L'ente deve definire la propria organizzazione facendo riferimento ai risultati che si propone di conseguire, individuando le varie competenze delle strutture, dotandosi di una struttura flessibile che muti con il variare dei compiti e dei programmi e che tenga conto dell'economicità della gestione secondo i principi di contabilità economica.

Queste innovazioni legislative rischiano, tuttavia, di assumere solo una veste formale di adempimento burocratico, se non si affronta in modo adeguato quello che può essere considerato come il fattore chiave per attuare processi di riorganizzazione e di ammodernamento delle PA locali: la valorizzazione degli *assets* immateriali. In una fase in cui il vantaggio competitivo di una città si misura in gran parte con la capacità dell'amministrazione di attuare azioni in grado di attrarre investimenti e sviluppare attività a elevato valore aggiunto, a elevata intensità di informazione, con contenuto prevalentemente immateriale e con elevato livello tecnologico, e di inserire il sistema locale nelle grandi reti *high tech*, le PA locali devono investire molto sull'organizzazione e sulle risorse umane. Devono implementare modelli organizzativi in grado di interagire a tutti i livelli con i soggetti e gli attori coinvolti (*governance* interistituzionale) e rafforzare le competenze anche e soprattutto sul versante culturale, per rendere il *management* in grado di seguire e interpretare i nuovi modelli organizzativi, là dove la capacità delle PA di porsi come interlocutore affidabile, competente, con una visione di sistema, crea sia le necessarie premesse per rendere il paese più competitivo e più appetibile per gli investimenti sia le precondizioni per aumentare il grado di apertura e di integrazione internazionale.

Di fronte ai processi sempre più rapidi di cambiamento delle tecnologie, di smaterializzazione delle produzioni, di cicli di vita del prodotto sempre più ripidi, brevi e tronchi, è necessario che si pongano le basi per una evoluzione permanente dei sistemi amministrativi, tenendo presente che sotto il sistema delle leggi c'è un sistema economico che ha fatto della riduzione dei tempi decisionali un aspetto strategico per aumentare le proprie capacità competitive. Investire sulla *governance* e sulle risorse umane che devono operare anche in rete è un obiettivo di assoluta priorità. L'investimento sulle risorse umane deve essere soprattutto orientato sulla compartecipazione di una svolta culturale necessaria per gestire la transizione da una fase di regolazione a una di attuazione e per creare le condizioni affinché le regole si trasformino in risultati.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CATTURI G., *La teoria dei flussi e degli stock ed il sistema dei valori d'impresa*, Padova, CEDAM, 1994.
- CHENERY H.B., *Teoria dell'analisi delle interdipendenze strutturali in un sistema economico*, in «L'Industria. Rivista di Economia e Politica Industriale», Milano, 1952, 4.
- CHENERY H.B., *Comparative Advantage and Development Policy*, in «The American Economic Review», Nashville, marzo 1961.
- CHENERY H.B. e T. WATANABE, *International Comparisons of the Structure of Production*, in «Econometrica», Evaston, ottobre 1958.
- KAMIEN M.T. e N.L. SCHWARTZ, *Market Structure and Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- KOGUT B., *International Sequential Advantage and Network Flexibility*, Stoccolma, Stockholm School of economics, 1987.
- KRUGMAN P.R., *Geografia e commercio internazionale*, Milano, Garzanti, 1995.
- LAZZERONI M., *La competitività territoriale*, in «BSGI», 2001.
- LEFEBVRE C., *Sviluppo regionale e reti di città*, Milano, F. Angeli, 1999.
- LEONTIEF W.W., *Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Position Re-examined*, in «Proceedings of the American Philosophical Society», Filadelfia, settembre 1953.
- LEONTIEF W.W., *Factor Proportions and the Structure of American Trade: Further Theoretical and Empirical Analysis*, in «Review of Economics and Statistics», Cambridge (Mass.), novembre 1956.
- MARASCA S., *La programmazione di medio periodo e i piani programma*, in L. ANSELMi, *Le aziende degli Enti Locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Rimini, Maggioli, 1997.
- MOLLE W.T.M., *Potenziali regionali di innovazione nella Comunità Europea*, in R. CAMAGNI, R. CAPPELLIN e G. GAROFOLI, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano, F. Angeli, 1984.
- MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, CEDAM, 2001.
- NAISBITT J., *Il paradosso globale*, Milano, F. Angeli, 1996.
- NELSON R.R. e S.G. WINTER, *In Search of Useful Theory of Innovation*, in «Research Policy», Amsterdam, 1977, 6.
- NELSON R.R. e S.G. WINTER, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982.
- PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, Roma, Senato della Repubblica, 2002.
- TEECE D.J., G. PISANO e A. SHUEN, *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, in «Strategic Management Journal», New York, 1997, 18, pp. 509-533.

POLICIES OF URBAN GROWTH AND ROLE OF LOCAL AUTHORITIES. – The close relationship that is determined, with the beginning of the new Millennium, between the role of the biggest cities governments in implementing of investment policies to promote

urban growth, and the strong changes that the lawmaking has introduced in the Public Administration, at all levels, define new backgrounds for the formulation of analysis and evaluation methods and press more attentions to the Administrations and their own management.. In particular, the new regulations that introduce for the local authorities scheduling, planning and control systems, represent a key element to strongly link targets, strategies and public policies to instruments which can be useful provide theoretical frameworks and models representing the actual transformations in the urban networks and in the economic system of cities.

Università «G. d'Annunzio» di Chieti, sede di Pescara, Dipartimento di Architettura e Urbanistica

c.lefebvre@unich.it