

Scenari di investimento in ambito urbano: concentrazione vs diffusione

Vincenzo Bentivegna*

Abstract

Il contributo individua come elemento chiave nella costruzione delle strategie politiche di una amministrazione comunale la costruzione del programma di investimenti e le relative strategie di realizzazione. Queste strategie sono classificate in strategie completamente centralizzate, strategie indirettamente centralizzate e strategie decentralizzate. Analizzando quindi queste strategie vengono tratte alcune considerazioni in merito allo “stile di valutazione” che si ritiene più adatto alle diverse fattispecie.

Parole chiave

Valutazione dell'investimento, strategie di investimento, investimenti urbani.

* Professore straordinario di Estimo, Università degli Studi di Firenze.

1. Introduzione

L'allocazione degli investimenti per la trasformazione, lo sviluppo e la manutenzione del territorio è notoriamente uno dei compiti più importanti di ogni amministrazione locale. Questi investimenti hanno molte finalità (economiche, sociali, ambientali o simboliche), ma in ogni caso rappresentano uno dei punti nodali nel governo del territorio perché, oltre a consumare una parte consistente dei *budgets* delle amministrazioni, qualificano sia la capacità concorrenziali della città nei confronti degli altri territori che la qualità della vita urbana. Per questa ragione la questione degli investimenti urbani è sempre stata al centro delle politiche di governo della città.

In questo periodo, però, la questione si sta presentando in forme diverse dal passato anche prossimo. In sostanza, la trasformazione accelerata dei modi di produrre e consumare e il modificarsi dei loro contenuti simbolici, gli effetti di questi processi sul territorio e sulle città, sui sistemi ambientali, perfino sulle strutture politiche e sui modi in cui vengono assunti e interpretati a livello sociale stanno dando una particolare importanza politica, economica, sociale alla questione degli investimenti urbani.

Questo ruolo cruciale si presenta con molti elementi di novità rispetto al passato anche recente, quali:

- l'accumulazione di investimenti consistenti in aree limitate e corridoi preferenziali e la loro concentrazione in tempo brevi;
- la creazione di nuovi strumenti finanziari a sostegno di nuovi strumenti urbanistici e, scambievolmente, di nuovi strumenti urbanistici a sostegno di nuovi strumenti finanziari;
- la collaborazione molto stretta tra mercato, amministrazioni centrali e amministrazioni locali;
- l'interesse sociale e politico verso gli effetti di medio e lungo periodo e la conseguente presa a carico della questione ambientale da parte della società;

- il diffondersi della corruzione come strumento per manipolare il processo di decisione a loro associato;
-

Nella situazione attuale, nella quale coesistono strumenti e modelli decisionali del passato con strumenti e modelli decisionali completamente nuovi, i processi di decisione associati agli investimenti urbani non sono rappresentabili con una struttura decisionale forte che lega le decisioni tra i vari attori e tra i vari livelli di decisione in un processo consequenziale esplicito e nel quale i vari attori sono facilmente riconoscibili con i rispettivi ruoli. Al contrario, siamo di fronte in prevalenza a situazioni confuse e incerte, a strategie latenti che nelle intenzioni e gli obiettivi delle amministrazioni locali sono espresse più come aspirazioni che obiettivi operativi, mentre le previsioni concrete associate a questi investimenti sono molto aleatorie e incerte, non solo in conseguenza delle difficoltà intrinseche proprie di questi tipo di investimenti, ma anche in conseguenza delle mutate condizioni del processo di decisione. In sostanza, il processo di decisione associato a questi investimenti è diventato radicalmente incerto perché, da una parte, dipende sempre di più da situazioni contingenti (politiche, economiche, amministrative, sociali, ecc.) esterne all'amministrazione locale e dall'altro è sempre più un processo di decisione a decisori multipli che si sviluppa in ambiente decisione turbolento e instabile.

Tutto ciò ha un impatto sul modo di interpretare e comprendere gli investimenti urbani cosicché, alla luce dei cambiamenti in atto nella realtà empirica, si stanno presentando approcci, sia teorici che empirici, diversi da quelli tradizionali.

Questo nuovo stato di cose non è senza effetti sulle logiche e sulle procedure di valutazione associate agli investimenti urbani perché, come cercherò di sostenere in queste note, le valutazioni utili alla amministrazione pubblica e agli investitori non sono sempre uguali e stabilite una volta per tutte, ma sono diverse a seconda del tipo di programma e delle procedure di decisione assunte volta per volta da questi decisori.

2. Strategie politiche e strategie realizzative

Quando una amministrazione locale deve costruire e gestire un programma di investimenti destinato a trasformare la città si deve confrontare con molti grandi problemi come:

- quali investimenti privilegiare;
- dove localizzarli;
- come reperire i finanziamenti necessari;
- quali soggetti privilegiare;
- come controllarne gli effetti;
-

Tutti questi problemi sono affrontati tenendo conto dei due grandi condizionamenti che sottendono ogni decisione relativa agli investimenti urbani, e cioè l'effetto di trascinamento delle decisioni passate sulle decisioni attuali e future, e gli alti livelli di irreversibilità, nel senso che, una volta presa, la decisione di investimento può essere modificata solo con costi economico-finanziari, sociali e politici elevati. Volendo semplificare e schematizzare, la maggior parte di questi problemi può essere riportata alla elaborazione di due questioni prevalenti: che cosa scegliere e come realizzare quello che è stato scelto.

Alla base di tutte le scelte che conseguono si colloca una *strategia politica*, che deve permettere al decisore politico di individuare e scegliere quali risposte dare alla domanda di soddisfacimento dei bisogni della collettività, alle richieste dei settori produttivi, alla concorrenza di altre città, alle istanze di giustizia e di equità (tra i cittadini, tra i gruppi e le categorie, tra le generazioni, ecc.). Uno degli aspetti più importanti di questa strategia politica è quello di costruire un programma degli investimenti urbani in grado di raccogliere un ampio consenso.

Ma una volta che è stata individuata questa strategia politica, si pone il problema di come realizzarla. Si presenta allora la necessità di costruire, parallelamente alla strategia politica, anche una *strategia di realizzazione* che permetta al decisore politico di individuare e scegliere un modo soddisfacente per realizzare quel programma.

Queste due strategie, quella della costruzione del programma degli investimenti urbani e quella di come realizzarli, sono così

intrecciate l'una all'altra che è ben difficile riuscire a distinguere perfettamente cosa appartenga all'una e cosa appartenga all'altra, tanto che nella realtà l'intreccio tra gli obiettivi politici e il modo di come realizzarli porta a intravedere strategie latenti che, come tali, diventano comprensibili solo a posteriori. In conseguenza, il programma degli investimenti urbani diventa in effetti più uno spazio di riferimento per la costruzione del consenso politico che un vero e proprio programma di azioni prestabilite. Ma anche così, l'intreccio tra queste strategie vincola il complessivo processo di decisione della amministrazione locale e ha effetti molto concreti sul sistema delle famiglie (in termini di soddisfacimento dei bisogni e di qualità della vita), sul sistema delle imprese (in termini di disponibilità delle risorse, di efficienza) e anche sul sistema politico (in termini di fortuna o sfortuna politica della maggioranza politica che lo ha sviluppato).

3. Il coordinamento tra agli agenti per la realizzazione del programma di investimenti

A questo punto è utile fissare i termini della questione, o meglio, delimitare il mio campo di analisi. In effetti, gli investimenti urbani possono essere esaminati da molti e diversi punto di vista come la localizzazione (punto di vista geografico), il sistema di relazioni spaziali-funzionali (il punto di vista urbanistico), il fabbisogno di capitale e la redditività (il punto di vista finanziario), gli effetti sull'ambiente (il punto di vista ambientale), ecc. In questi note cercherò invece di porre l'accento sui problemi di coordinamento tra i vari attori che interagiscono nella realizzazione del programma degli investimento di una città.

In questo senso la logica dell'analisi è di tipi interattivo e cioè il programmatore pubblico (l'amministrazione locale, per intenderci) non è visto come un demiurgo capace di effettuare le scelte ottime perché in possesso di tutte le informazioni necessarie per decidere, ma è interpretato come un attore, sia pure con caratteristiche particolari, che condivide con i realizzatori del

programma (ovvero le imprese edili, i finanziatori, i promotori, ecc.) un ambiente di decisione incerto e turbolento e con i quali sviluppa un gioco in cui ciascuno intende portare a compimento i propri disegni, che lo porta ad essere, in situazioni di conflitto o di collaborazione, ma in ogni caso li obbliga a cercare di collaborare o almeno di coordinarsi l'uno con l'altro perché la mancata collaborazione, o peggio ancora il conflitto, aumenta in modo esponenziale il rischio di insuccesso.

Sotto questo punto di vista la coppia concentrazione/diffusione associata agli investimenti urbani, che è centrale nella mia analisi, può essere interpretata come il risultato dei diversi modi di coordinamento che si sviluppano tra l'ente locale e le imprese che si propongono di realizzare il programma degli investimenti urbani, ovvero quegli investimenti che, per le loro caratteristiche tecnico-economiche (opere pubbliche, settore edilizio, ecc.), sono uno degli strumenti essenziali per trasformare, sviluppare e mantenere la città.

La dottrina ha messo in luce le diverse possibilità e i diversi strumenti per necessari per il coordinamento, cioè per la regolazione efficace dei rapporti di interdipendenza attori diversi le cui azioni o i cui comportamenti interagiscono l'uno con l'altro, per esempio tra un ente locale e le imprese che a vario titolo sono coinvolte nei processi di investimento urbano. Se il punto centrale della strategia politica è stabilire quali investimenti effettuare in quella data situazione, la questione centrale della strategia realizzativa è come realizzare il programma di investimenti che la amministrazione locale è intenzionata a realizzare.

Questo problema può essere descritto come segue. Un programma di investimenti urbani è una situazione decisionale molto complessa che coinvolge molti agenti, dove le decisioni sono prese in un ambiente decisionale notevolmente turbolento, i problemi sono malamente strutturati e la loro soluzione è incerta. Di conseguenza, la realizzazione del programma di investimento urbani voluto dalla amministrazione comunale è radicalmente incerta perché tutti gli agenti coinvolti non sono in grado di prevedere in modo soddisfacente come evolverà il loro ambiente di decisione (economico, politico, sociale, ecc.), e quali potranno essere i futuri comportamenti degli altri agenti

coinvolti nel programma. Se il responsabile del programma (l'amministrazione locale), come generalmente avviene, è diverso dalle imprese che lo dovranno realizzare, non dovrà solamente pensare a costruire un programma di investimenti efficiente e ben fatto, in grado di realizzare i suoi obiettivi, ma dovrà anche trovare il modo per indurre le imprese a coordinarsi con lui. In altre parole, dovrà cercare una strategia di decisione capace di rendere consistenti con i propri gli interessi delle imprese.

In effetti, non si tratta di un compito facile perché la realizzazione di programma di investimenti, qualsiasi esso sia, non è un attributo del programma stesso (come l'efficienza e l'efficacia) ma è una condizione del sistema di decisione associato al programma e quindi è di pertinenza degli agenti, e riguarda le loro aspettative, loro interessi, le loro volontà, le informazioni di cui dispongono, ecc.. Il punto più importante è che tutti questi agenti economici - amministrazione locale e imprese - godono di una specie di diritto di veto in grado di ostacolare fino a rendere impossibile la realizzazione dei programmi degli altri, perché se l'amministrazione non può imporre alle imprese di realizzare il suo programma di investimenti quando le imprese non lo trovano di loro soddisfazione, è altrettanto vero che le imprese non possono imporre all'amministrazione locale le scelte da loro preferite se l'amministrazione non è d'accordo.

Quale strategia scegliere per ridurre l'incertezza comportamentale¹ associata alla realizzazione del programma è soprat-

¹In generale, si possono individuare due tipi di incertezza associabili alle possibilità alle possibilità di realizzazione di un investimento urbano: l'incertezza che ha origine dal contesto in cui vengono assunte le decisioni (incertezza esogena) e l'incertezza che ha origine dal comportamento degli agenti (incertezza endogena o comportamentale).

L'incertezza esogena dipende dalle insufficienti informazioni che il decisore ha del contesto in cui si colloca l'investimento e della sua dinamica, oltre che dall'imprevedibilità degli eventi futuri; questo tipo di incertezza non è influenzato dal comportamento e dalle azioni che potrà assumere il decisore e non può essere quindi ridotta ma al più contenuta; in conseguenza, il decisore può solamente cercare di contenerne gli effetti assumendo comportamenti e decisioni di tipo protettivo o assicurativo. L'incertezza comportamentale dipende invece dal comportamento dei soggetti coinvolti

tutto una questione di struttura di autorità. Da questo punto di vista le strategie di realizzazione di un programma di investimento urbano possono essere suddivise in *strategie completamente centralizzate*, dove l'amministrazione stabilisce che cosa deve essere fatto e le imprese devono solo realizzarlo, *strategie indirettamente centralizzate*, dove le imprese concordano con l'amministrazione pubblica che cosa dovrà essere fatto e quindi partecipano alla costruzione del programma di investimenti e le *strategie completamente decentralizzate* dove ciascuna impresa decide che cosa fare e come farlo all'interno delle regole stabilite dal PRG e compatibilmente con i diritti di proprietà associati all'investimento.

Queste strategie sono qualificate dal modo con cui l'amministrazione locale e le imprese coordinano i loro reciproci rapporti in vista della realizzazione del programma di investimenti urbani dell'amministrazione.

Nel *modello completamente centralizzato* la costruzione del programma degli investimenti urbani è un compito esclusivo dell'amministrazione pubblica che decide cosa fare, come fare e quando fare. L'aspetto centrale di questa strategia sta nella capacità di coordinamento efficiente. Le imprese hanno il compito di realizzare questo programma e quindi la loro autonomia è molto limitata: in pratica, possono solamente accettare o respingere quel programma: nel primo caso il programma sarà realizzato, nel secondo caso, no.

E' da notare che questo tipo di strategia è precauzionale perché l'amministrazione pubblica decide preventivamente come coinvolgere il mercato e le condizioni di partecipazione delle imprese, per esempio, quali risorse edilizie, urbanistiche o ambientali mettere in gioco, quali vincoli e condizioni imporre nell'uso di queste risorse, quanto è disposta a spendere, e così via. E' inoltre anticipativa, perché la stessa amministrazione decide preventivamente quali sono i compiti che intende assegnare alle imprese nella realizzazione di quel programma. La procedu-

nella realizzazione dell'investimento e dal modo con cui interagiscono fra di loro; i suoi contenuti sono soprattutto di tipo motivazionale e comportamentale.

ra di riferimento in questo tipo di modelli è l'asta pubblica e lo strumento tecnico che permette lo scambio di informazioni tra i soggetti è il progetto.

Gli elementi chiave di questa strategia sono il progetto e il prezzo. Per quanto riguarda il primo aspetto, il modello relazionale sottolinea il ruolo del progetto come fonte di informazione principale tra amministrazione e impresa appaltatrice; per quanto riguarda il prezzo, si ritiene che, al netto di comportamenti collusivi, l'asta sia uno degli strumenti più efficienti per la determinazione di prezzi concorrenziali. In questi tipo di strategia il programmatore è neutrale rispetto alle imprese perché non è importante chi realizzerà il programma e quindi la competizione tra le imprese è la strada per selezionare. Dal punto di vista informativo questa strategia non crea canali privilegiati per lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e alcuni gli agenti, per cui il mercato diventa così la fonte principale di informazione a cui può accedere l'amministrazione comunale (la cosiddetta evidenza disponibile) ben sapendo la capacità informativa del mercato è ben diversa se è competitivo o se invece predominano situazioni di imperfetta concorrenza.

Nel *modello indirettamente centralizzato* gli agenti economici partecipano alla attività di programmazione degli investimenti insieme con il programmatore, all'interno di un insieme di condizioni e restrizioni (economiche, urbanistiche, sociali, ambientali, ecc.) scambievolmente accettate. L'aspetto centrale di questa strategia sta invece che nel coordinamento, nella capacità di cooperazione tra l'amministrazione e le imprese perché il programmatore coinvolge direttamente le imprese che dovranno realizzare il suo programma di investimenti nel processo complessivo di decisione. Questi modelli sono caratterizzati dal comportamento interattivo e negoziale² tra l'amministrazione pubblica e gli operatori privati, e della preferenza data dal programmatore ad alcuni attori invece che ad altri, ritenuti per qualche ragione più adatti (controllo della tecnologia, capacità di fi-

² "La negoziazione è in processo capace di gestire l'incertezza nel senso forte di capacità di gestire problemi non strutturati, in cui le alternative d'azione non sono predefinite" Grandori, pg.210.

nanziamento, proprietà dei suoli, ecc.), e quindi i rapporti di forza tra i vari attori sono importanti: il programmatore non è neutrale rispetto a chi realizzerà il programma.

Gli elementi chiave di questa strategia sono il negoziato e gli incentivi che ciascun negoziatore è disposto a mettere in gioco per indurre l'altro a negoziare e a chiudere positivamente il negoziato. Si tratta di una strategia nella quale il livello di precauzione è più basso rispetto a quella precedente perché l'amministrazione comunale è costretta a mettere sul tavolo del negoziato incentivi e procedure che possono anche compromettere l'uso e il consumo di alcune risorse di risorse urbane, territoriali e ambientali importanti o delicate, o a sviluppare procedure che possono ridurre i livelli di garanzia democratica del processo di decisione; in più, non è anticipativa perché, come è noto, i risultati del negoziato dipendono da come esso si è svolto e dai rapporti di forza tra i *partners* che negoziano e quindi non sono prevedibili a priori. In generale, in questi modelli l'amministrazione comunale privilegia uno stile decisionale più aperto e disponibile verso gli interessi degli agenti economici. Dal punto di vista informativo questa strategia richiede un sistema di comunicazione molto complesso, soprattutto se le informazioni non sono ben strutturate e le competenze necessarie per la costruzione del progetto e dell'accordo sono disperse tra più attori, ma, nello stesso tempo, riduce questa complessità creando un canale privilegiato per lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e l'agente economico:

Il *modello completamente decentralizzato* implica invece una completa autonomia decisionale da parte delle imprese (promotori, imprese edilizi, ecc.), che sono selezionate direttamente dal mercato in base ai diritti di proprietà immobiliare di cui dispongono, alla capacità concorrenziale e alle capacità tecniche ed economico-finanziarie che possono mettere in gioco.

L'elemento chiave di questa strategia è il PRG che stabilisce il sistema di regole (localizzative, dimensionali, procedurali ecc.) alle quali si devono adeguare le imprese. Il PRG diventa il sistema di riferimento obbligato per la costruzione dei programmi di investimento immobiliare o edilizio delle imprese, che li definiscono sulla base delle regole e delle condizioni fis-

sate dal PRG, senza che sia necessaria una particolare interazione con l'amministrazione. Questi modelli sono caratterizzati da situazioni del tipo "prendere o lasciare" perché, nella maggior parte dei casi, all'amministrazione comunale non interessa chi realizzerà l'investimento (neutralità del pianificatore nei confronti degli esecutori).

Anche questa strategia è precauzionale perché l'amministrazione decide preventivamente con il PRG l'ambito e le condizioni per le quali è ammissibile l'iniziativa delle imprese, contenendola al di fuori degli ambiti e degli spazi che ritiene meritevoli di protezione; ed è anche anticipativa perché il decisore pubblico anticipa le decisioni associate alla realizzazione decidendo preventivamente i contenuti urbanistici e ambientali delle scelte del PRG. Dal punto di vista informativo questa strategia non crea canali privilegiati per lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e gli agenti, per i quali il PRG è l'unica fonte di informazione pubblica di cui dispongono; a loro volta essi mantengono riservate le loro informazioni. Anche qui il mercato gioca un ruolo informativo fondamentale.

4. L'analisi delle strategie

Mettendo insieme, da una parte, la coppia "concentrazione/diffusione", e dall'altra la tripletta "strategia completamente centralizzata, strategia indirettamente centralizzata, strategia completamente decentralizzata" si può costruire una tipologia che aiuta a descrivere la questione mettendo in evidenza alcuni aspetti che ritengo interessanti alla luce dell'analisi precedente e degli effetti sulla valutazione, quali capacità di controllo del processo di decisione da parte del programmatore pubblico, garanzie democratiche, la partecipazione, i contenuti informativi, ruolo degli strumenti urbanistici, ecc.

A) La coppia "strategia completamente centralizzata/concentrazione degli investimenti"

Questa è la tipica fattispecie tipica nella produzione delle OOPP finanziate direttamente dallo stato, che presentano alte

barriere all'entrata ed effetti non marginali sulla città; qui gli effetti di breve, medio e lungo periodo economici e non economici sono una parte importante nel processo di decisione. La capacità di controllo del programmatore pubblico è potenzialmente massima ma è condizionata dai livelli di potere, anche economico-finanziario e non solo politico, che è in grado di mettere in gioco, e dalla capacità di gestire le tecnologie (anche organizzative) necessaria alla realizzazione dell'investimento.

Le procedure di decisione tipo asta pubblica permettono di selezionare le imprese più efficienti e assicurano una buona concorrenza fra di loro; la capacità di accesso al mercato dei finanziamenti è fortemente condizionata dal budget dell'ente locale ma, soprattutto, dai rapporti tra l'amministrazione locale le amministrazioni di livello superiore (stato, regione); il contenuto informativo nell'interscambio tra gli attori è di medio livello e si basa soprattutto su questi tre strumenti: il contratto, il progetto e il piano finanziario; il ruolo del PRG è secondario perché hanno preminenza le decisioni urbanistiche direttamente associate all'investimento (varianti); anche se struttura della rete di comunicazione tra i vari attori coinvolti nel processo di decisione abbastanza semplice, la complessità delle decisioni necessarie a decidere è elevata e quindi si presenta generalmente un sistema di informazioni complicato.

B) La coppia "strategia completamente centralizzata/diffusione degli investimenti"

A questo modello si fa riferimento quando si ha a che fare con investimenti di dimensioni contenute che hanno effetti marginali; anche qui le procedure di asta possono assicurare una buona concorrenza tra le imprese, la loro discrezionalità non è elevata stanti i vincoli posti da una progettazione rigidamente prestabilita e da contratti per lo più standardizzati. Il PRG è molto importante, ma altrettanto lo sono i piani e programmi di settore comunali. Progetto, prezzo e contratto standardizzato assolvono praticamente a tutti i bisogni di informazione.

C) La coppia “strategia indirettamente centralizzata/concentrazione degli investimenti”

Questi modelli è quello che negli ultimi tempi ha assunto il ruolo molto importante anche in termini simbolici e mediatici; in pratica, qui si colloca tutta la classe di investimenti che vanno sotto il nome di progetti integrati o complessi, ovvero uno dei modi preferiti dalla amministrazioni locali per coinvolgere il mercato nella trasformazione della città.

In questo tipo di interventi tanto la capacità di controllo del pianificatore che la dimensione precauzionale sono bassi; il potere coattivo dell'amministrazione è quindi limitato e condizionato, tanto che a volte si è in presenza di un vero e proprio monopolio bilaterale tra l'AP e un piccolo gruppo di imprese coalizzate fra di loro; in conseguenza la discrezionalità degli agenti è molto elevata perché l'accordo passa non solo sui flussi finanziari e sulla loro distribuzione tra i partner, ma anche sulla capacità del partner privato di offrire una soluzione tecnico-finanziaria soddisfacente al problema; di conseguenza, gli aspetti concorrenziali legati alla capacità e alla competenza tecnica possono non sempre adeguatamente sviluppati. Trattandosi di una tipica situazione negoziale, i contenuti informativi e l'interscambio di informazioni è molto alto; trattandosi nello stesso tempo di investimenti in cui il controllo del programmatore è basso, il contratto (cioè l'accordo negoziale) diventa lo strumento di informazione, decisione e controllo più importante. In PRG passa quindi in secondo piano.

D) La coppia “strategia indirettamente centralizzata/diffusione degli investimenti”

Questo modello si sta sviluppando in tutta Europa in questi ultimi anni ed è ancora abbastanza “acerbo” ma la sua importanza è sempre più grande. In pratica, in questa casella si collocano quei programmi di investimento pubblico e di coordinamento degli investimenti privati che vanno sotto in nome di “*contrats de ville*” in Francia, “*community developments*” negli USA, “*city challenge programme*” in UK, “contratti d'area o di quartie-

re” in Italia, ecc. La caratteristica di questi programmi è di coinvolgere una miriade di piccoli e grandi investitori urbani tramite un processo negoziale esplicito sostenuto da un sistema di incentivi adatti, creando così una vera e propria rete specializzata di interconnessione tra gli investitori. Anche se in questi modelli il controllo del programmatore non è normalmente molto elevato, un sistema di regole e di incentivi capace di mobilitare le risorse pubbliche e private permette di creare un alto livello di coordinamento. Il problema chiave di questo modello è che i costi di transazione e di informazione del coordinamento crescono in modo esponenziale all’aumentare dei soggetti coinvolti, a causa della complessità informativa e dell’incertezza delle decisioni; in conseguenza occorre trovare una qualche procedura organizzativa capace di superare questo ostacolo. Nella stragrande maggioranza dei casi il problema è stato superato utilizzando delle agenzie pubbliche o miste in grado gestire il rapporto con gli innumerevoli *partners* con più efficienza ed efficacia dell’amministrazione locale, scegliendo così in pratica la strada di un sistema di decisione a più livelli e a competenze complementari. In ogni caso, anche qui, gli aspetti informativi e contrattuali sono più importanti del PRG, ma invece che far ricadere tutto sull’accordo individuale, come avviene nella fattispecie precedente, qui conta in modo particolare l’adesione al programma di interventi, in pratica, una specie di contratto con molti contraenti e con procedure unificate. Ciò che mi preme sottolineare è l’alto contenuto democratico di un modello di questo genere che non può che essere partecipativo e partecipato per poter funzionare.

E) La coppia “strategia completamente decentrata/concentrazione degli investimenti”

Questa è probabilmente la fattispecie meno diffusa; in pratica, rappresenta quelle situazioni nelle quali le imprese operano sul mercato edilizio con investimenti consistenti e territorialmente concentrati, ma applicano il PRG così come è, senza negoziarne i contenuti con l’amministrazione comunale. Trenta o

quaranta anni fa questo era uno dei modelli più diffusi, ma oggi è decisamente in declino

F) La coppia “strategia completamente decentrata/diffusione degli investimenti”

Questa è il modello più usuale nel mercato edilizio. In sostanza, è il modo con cui vengono realizzate le abitazioni, gli uffici, le fabbriche con interventi di piccole e medie dimensioni che applicano direttamente le regole e i vincoli stabiliti dal PRG. Qui la capacità di controllo del programmatore nei confronti dell’impresa è minima: una volta che il PRG è stato approvato il compito dell’amministrazione è di verificare che sia stato applicato e il compito dell’impresa è effettuare l’investimento, senza incentivi o disincentivi di nessun genere. Le garanzie sono date dal PRG, la discrezionalità degli attori è massima, il contenuto informativo nel rapporto tra l’amministrazione e l’impresa è minimo (esiste solo il progetto), così come è minima l’interdipendenza tra gli attori (non solo del tipo ente locale/impresa, ma anche del tipo impresa/impresa), i costi di transazione sono molto bassi, il ruolo del PRG è determinante in tutti il processo decisionale.

5. Gli effetti della struttura di coordinamento sulla valutazione

Credo che sia interessante fare alcune considerazioni in merito agli effetti che la struttura appena descritta può avere sulla valutazione degli investimenti urbani. Infatti, ritengo che non vi sia una valutazione o una procedura di decisione uguale in tutti in cui si debba valutare un investimento urbano, ma che il tipo di investimento si percuota sullo “stile della valutazione”, intendendo per stile di valutazione l’insieme di regole, scritte e non scritte, di procedure, ecc. che qualificano una valutazione rispetto a un’altra.

Considerando che l’approccio finora seguito in queste note tende a privilegiare la funzione della valutazione come aiuto alle decisioni, questa breve analisi si richiama fondamentale-

mente all'approccio prescrittivo, secondo modelli più affermati dell'analisi delle decisioni. Seguendo questo punto di vista, gli aspetti che mi sembra utile prendere in considerazione sono:

1. il modo con cui la valutazione affronta il problema conoscitivo;
2. il tipo di problema valutativo affrontato;
3. le caratteristiche del decisore;
4. i criteri di legittimazione della valutazione.

Rispetto al primo argomento (*approccio al problema*), si può distinguere tra valutazioni sistematiche e valutazioni intuitive, variando tra un livello in cui sono dominanti le valutazioni sistematiche assistite da ricerche sofisticate e approfondite a un livello in cui dominano invece valutazioni semplici e ripetitive.

Rispetto al secondo argomento (*tipo di problema*) le valutazioni possono essere esaminate in base alla loro struttura (valutazioni individuali, valutazioni per gruppi, valutazioni collettive), al fabbisogno di dati (variando tra valutazione che richiedono molti dati e di difficile reperimento e valutazioni che richiedono pochi e disponibili dati), alla complessità della procedura di valutazione (più o meno complessa, o semplice), alle competenze necessarie per effettuare la valutazione (competenza specialistica o generica).

Rispetto al terzo problema (*caratteristiche del decisore*), le valutazioni si possono distinguere rispetto al sistema di valori coinvolto (valori solo economici, solo valori non economici, valori economici e non economici insieme) e agli obiettivi perseguiti (collettivi, individuali, di gruppo).

Rispetto al quarto problema (*criteri di legittimazione della valutazione*³) si può distinguere due aspetti; il primo, se la legittimazione riguarda solo i risultati della valutazione senza approfondire come si è giunti al giudizio di valutazione, oppure se essa riguarda anche il processo di valutazione nel suo insieme; il

³ In questi contesti la legittimazione è quel processo tramite il quale i risultati della valutazione rappresentano una plausibile soluzione del problema di valutazione e sono accettati come tali dai destinatari della valutazione; sono quindi molto condizionati dagli attori coinvolti nel processo di decisione.

secondo, invece, sottolinea se la valutazione se ha lo scopo di aiutare la partecipazione o ha il solo di informare.

Applicando questo schema alla classificazione precedente, si può costruire la tabella ricapitolava di seguito riportata.

	<i>Approccio al problema</i>	<i>Tipo di problema</i>	<i>Caratteristiche del decisore</i>	<i>Criteri di legittimazione della valutazione</i>
<i>Modello A</i> <i>Centralizzazione/concentrazione</i>	Valutazioni sistematiche assistite anche da ricerche sofisticate	Valutazioni individuali che richiedono molti dati spesso di difficile reperimento, con procedure complesse e elevati livelli di competenza	Valori economici e non economici, obiettivi collettivi	Sui risultati e sul processo, finalizzati alla informazione e al consenso
<i>Modello B</i> <i>centralizzazione/diffusione</i>	Valutazioni semplici a volte intuitive, per lo più standardizzate	Valutazioni individuali che richiedono pochi dati, con procedure non complesse e competenze limitate	Valori economici, obiettivi collettivi o di gruppo	Sui risultati, finalizzati alla informazione
<i>Modello C</i> <i>centralizzazione indiretta/concentrazione</i>	Valutazioni sistematiche assistite anche da ricerche sofisticate	Valutazioni individuali e collettive che richiedono molti dati spesso di difficile reperimento, con procedure complesse e l'apporto di notevoli specializzazioni	Valori economici e non economici, obiettivi collettivi, individuali e di gruppo	Sui risultati e sul processo, finalizzati alla informazione e al consenso
<i>Modello D</i> <i>centralizzazione indiretta/diffusione</i>	Valutazioni sistematiche assistite anche da ricerche sofisticate	Valutazioni collettive o di gruppo, con un fabbisogno di dati da contenuto ad elevato, con procedure molto complesse l'apporto di molte competenze	Valori economici e non economici, obiettivi collettivi e di gruppo	Sui risultati e sul processo, finalizzati alla informazione e al consenso
<i>Modello E</i> <i>Decentralizzazione/concentrazione</i>	Valutazioni sistematiche assistite anche da ricerche sofisticate; valutazioni semplici	Valutazioni individuali che richiedono dati da pochi a in quantità contenuta, procedure da semplici a complesse con l'apporto di specializzazioni da poche a tante	Valori economici, obiettivi collettivi	Sui risultati, finalizzati alla informazione e al consenso
<i>Modello F</i> <i>Decentralizzazione/diffusione</i>	Valutazioni semplici o intuitive	Valutazioni individuali che richiedono pochi dati, procedure semplici a bassa specializzazioni	Valori economici, obiettivi individuali	Sui risultati, finalizzati alla informazione

Riferimenti bibliografici

Grandori, A. (1995), *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna.

Kleindorfer P.R, Kunreuther H.C, Shoemaker P.J.H. (1993), *Decision Science. An Integrative Perspective*, Cambridge, NY, USA.

Postiglione N. (1992), “Meccanismi e strategie di allocazione delle risorse in assenza e in presenza di beni pubblici”, in Muraro, G. (ed.), *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Il Mulino, Bologna.