

L'USO STRATEGICO DEI BENI CON FUNZIONI DI PUBBLICA UTILITÀ: ASPETTI VALUTATIVI

Saverio Miccoli*

1. Finalità e uso strategico della valorizzazione dei beni pubblici

1.1. Molti beni immobiliari cui viene riconosciuta una funzione di pubblica utilità andrebbero scelti come elementi di riferimento per avviare o consolidare processi di riqualificazione urbana, territoriale e ambientale. Bisognerebbe partire da quelli che, per antonomasia, rappresentano i luoghi della gente, del vivere quotidiano, della cultura, della comunicazione e dello scambio. Tali spazi, opportunamente valorizzati, potrebbero diventare il volano di un nuovo rinascimento della città e del territorio, in coerenza con la pressante esigenza di recuperare una nuova tensione etica pubblica e promuovere una vivibilità a misura d'uomo.

Un'azione di valorizzazione dovrebbe avere la finalità di conferire nuovi valori ai beni pubblici, mediante il recupero dei pregi perduti e il riconoscimento delle peculiarità in parte, o per niente, considerate. In tal modo sarebbe accresciuta e migliorata la visibilità pubblica dei beni e la loro capacità ad erogare nuovi benefici, sia materiali che immateriali; la possibilità di una loro utilizzazione e fruizione, nelle forme ritenute più vantaggiose dalla collettività; l'attività per la loro manutenzione e conservazione. Significherebbe agire su un insieme eterogeneo di potenzialità del bene capace di accrescerne il *rendimento* sociale, culturale, ambientale ed economico procurando utilità dirette e indirette, immediate e differite, locali e di area vasta. Tutto ciò presupporrebbe un intervento di valorizzazione integrata, basata sulle molte e diverse caratteristiche e potenzialità del bene (fisiche, funzionali, storico-culturali, estetiche) e su un flusso eterogeneo di inferenze reciproche (posizionali, ambientali, socio-economiche) tra il bene e il contesto che lo accoglie.

1.2. Si ritiene che la valorizzazione integrata dei beni pubblici, se rapportata in maniera creativa e razionale al sistema di esigenze, vocazioni e obiettivi espresso dal relativo contesto territoriale e socio-economico, sia in grado di concorrere efficacemente alla rigenerazione stabile degli ambiti interessati ed a migliorare i rapporti relazionali tra lo stesso contesto e i soggetti che vi agiscono. Ciò in ragione dei benefici indotti su ampie fasce di territorio, su

*Professore Straordinario di Estimo - Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

estesi archi temporali, sulla quantità e qualità degli interventi eseguibili, sulle componenti fisiche e socio-economiche dei luoghi.

Porre al centro dell'attenzione quei beni che, a diverso titolo, sono considerati idonei ad intercettare gli interessi di una collettività e, talvolta, ad identificarne particolari valori, significa incidere su elementi fondanti della socialità, i quali, come tali, favoriscono la partecipazione, la comunicazione, l'informazione, tutti fattori essenziali per orientare i processi di sviluppo verso obiettivi condivisi e per approntare politiche pubbliche idonee a conseguirli. Vale anche la pena di ricordare due fatti: primo, lo stato di conservazione in cui si presentano i beni pubblici incide fortemente sull'immagine qualitativa di un luogo; secondo, il comportamento di un individuo verso l'ambiente in cui si trova ad agire (e, attraverso questo, verso gli altri individui) si uniforma, di norma, alla percezione ricevuta. Strategie di riqualificazione centrate sulla valorizzazione dei beni pubblici, in quanto capaci di coniugare congiuntamente obiettivi sociali, economici, ambientali e culturali, ed aventi come finalità ultima la promozione della persona umana, appaiono pienamente rispondenti ai principi dello sviluppo sostenibile, universalmente accettati ma poco perseguiti.

Appare indiscutibile, pertanto, l'opportunità di usare la valorizzazione integrata dei beni pubblici in chiave strategica rispetto al territorio di riferimento, verificando - di volta in volta e in ragione delle diverse situazioni - fini e mezzi in base ai quali attuarla, assegnandole un ruolo diversificato a seconda che sia chiamata a svolgere funzioni trainanti o di supporto, di stimolo/facilitazione o complementari, competitive o cooperative, di valore aggiunto o di riferimento rispetto a soglie qualitative cui conformarsi.

Viviamo in un'epoca in cui per un verso si assiste al forte incremento della domanda di beni pubblici; per un altro, al progressivo degrado fisico e funzionale di quelli esistenti, siano essi di assoluto valore intrinseco o di sicuro servizio sociale (infrastrutture per la mobilità, attrezzature sociali, commerciali, per il tempo libero e la cultura ecc.). In un tale scenario è ragionevole pensare che i futuri progetti di riqualificazione del territorio - soprattutto quelli a carattere urbano - possano basare una loro idea-forza, un loro asse strutturale su un *sistema aperto di attrattori sociali*, costituito da beni di pubblica utilità opportunamente selezionati, la cui valorizzazione, oltre a favorire la conoscenza, l'utilizzazione e la fruizione degli stessi, si prefigga l'obiettivo di attivare effetti di rigenerazione diffusa sull'intero territorio d'influenza, e da questo riceva stimoli e risorse per progredire. Quest'approccio offrirebbe garanzie operative anche nei casi in cui risultasse debole l'insieme di condizioni per realizzare in maniera autonoma interventi di valorizzazione di singoli beni pubblici, che invece, se contestualizzati su ambiti territoriali di ampio raggio, troverebbero maggiori opportunità.

2. Alcuni caratteri dei beni pubblici

2.1. La particolare categoria di beni cui in questa sede s'intende fare riferimento è quella caratterizzata dalla capacità di soddisfare il principio della non esclusione. Quest'aggregato patrimoniale, da un punto di vista economico, identifica i beni pubblici.

Un bene pubblico *puro* si connota per due proprietà: l'impossibile (o difficile o non desiderabile) esclusione di un qualsiasi individuo dalla possibilità di fruirne liberamente, gratuitamente e contemporaneamente ad altri; il valore nullo del costo marginale della loro fruizione. Esiste, e tende ad ampliarsi, un comparto di beni pubblici *misti* che si distingue da quello dei beni pubblici *puri* per il grado di esclusione prodotto: parziale, in differenti entità, nei primi; completamente assente, nei secondi. Ne consegue che i beni pubblici o non sono offerti dal mercato o lo sono in quantità molto limitate e, quindi, insufficienti. L'inesistenza di un loro mercato ne impedisce il razionamento attraverso un sistema di prezzi.

Preme ribadire il ruolo fondamentale esercitato dagli effetti sociali derivanti dal carattere d'inclusività dei beni pubblici. Come già detto, tale specificità fa di questi beni luoghi di attrazione e di aggregazione sociale, elementi simbolici e identificativi di un territorio, spazi capaci di favorire la nascita di relazioni sociali e il crearsi di un'opinione pubblica. In una parola, l'inclusività produce partecipazione, valore-obiettivo e fattore determinante per il successo di qualsiasi politica territoriale.

E' evidente che la valorizzazione di molti beni pubblici (si pensi, ad esempio, al patrimonio culturale o a quello paesaggistico) sollecita scelte sul versante sia sociale che economico-gestionale. Esse impongono la preventiva e attenta valutazione di alcuni *trade-off* costituiti da obiettivi rivali: per un verso, la ricerca di ricavi finanziari diretti, ritraibili dall'attività di utilizzazione e fruizione mediante un apposito sistema di prezzi e tariffe; per un altro, la ricerca di una più efficace tutela del bene, limitandone l'accesso mediante specifiche normative. In ogni caso andrebbero considerati gli effetti negativi che si avrebbero in termini di distribuzione dei benefici erogati dai beni, soprattutto a carico delle classi meno abbienti.

2.2. L'attribuzione ad un bene del carattere di bene pubblico, non implica che la sua proprietà debba essere di un soggetto pubblico. Molti beni di proprietà privata attivano forme di fruizione inclusiva: basti pensare, ad esempio, ai benefici estetico-percettivi e culturali dei beni storici, artistici o paesaggistici che, solo per alcuni utilizzi, mantengono connotati esclusivi.

Ciò che interessa mettere in evidenza è che, per la finalità operativa qui analizzata - cioè l'opportunità di utilizzare strategicamente i beni pubblici nelle azioni di riqualificazione urbana e territoriale - il riferimento ai beni inclusivi di proprietà pubblica riveste un peso decisivo per un insieme di elementi: le rilevanti qualità e quantità di beni interessate; il ruolo che possono giocare congiuntamente la pubblica amministrazione, i privati e la società civile; i

numerosi provvedimenti legislativi e amministrativi che negli ultimi anni hanno riguardato la gestione del patrimonio pubblico.

I beni immobiliari di proprietà pubblica sono classificati dalle leggi e dal codice civile in tre categorie: beni demaniali, beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile.

I beni demaniali sono di proprietà collettiva, al servizio diretto della collettività e fuori commercio. In effetti, gli enti pubblici ne sono formalmente proprietari ma sostanzialmente gestori. Usi dei beni demaniali limitativi dell'uso comune, sono da considerarsi eccezionali e, come tali, consentiti soltanto previa concessione. I beni del demanio militare costituiscono un'eccezione, dal momento che, per particolari esigenze di tutela, non ne è consentita l'utilizzazione diretta da parte della collettività.

I beni patrimoniali sono di proprietà privata della pubblica amministrazione: quelli indisponibili sono vincolati ad una destinazione pubblica; quelli disponibili possono essere oggetto delle libere disposizioni dell'amministrazione.

Sono di proprietà pubblica i beni immobiliari di tipo marittimo, idrico, militare, storico-culturale, stradale e ferroviario, di uso governativo, di servizio pubblico ecc. Si tratta di un patrimonio di ingenti dimensioni, sia qualitative che quantitative, e molto diversificato per destinazioni d'uso (alloggi, scuole, uffici, caserme, carceri, ospedali, monumenti, chiese, spiagge, parchi, boschi) e localizzazione (beni pubblici sono presenti in ogni comune italiano).

Complessivamente, i beni attualmente affidati all'Agenzia del Demanio ammontano ad oltre 30.000 unità, diverse per ubicazione, tipo e utilizzazione. Il patrimonio disponibile è costituito da 3.300 costruzioni (per una superficie di circa 1.675.000 mq) e da 7.900 terreni (per una superficie di circa 14.700 ha). Il patrimonio indisponibile si compone di 15.450 costruzioni (per una superficie di circa 30.500.000 mq) e di 1.900 terreni (per una superficie di circa 57.600 ha). Il patrimonio storico-artistico è formato da 1.650 costruzioni (per una superficie di circa 7.600.000 mq) e da 810 terreni (per una superficie di circa 2.600 ha).

3. Principali contenuti delle più recenti disposizioni in materia di beni pubblici

3.1 Secondo la stima della commissione governativa d'indagine sul patrimonio immobiliare di proprietà pubblica, nel triennio 1985/1987, il valore economico di tutti i beni considerati ammontava in circa 651 mila miliardi di lire. E' originato da tale accertamento il convincimento politico di utilizzare l'eccezionale valore economico del patrimonio pubblico per ridurre il disavanzo e il debito accumulato negli anni dallo Stato italiano. Si prevede di ottenerne la riduzione o vendendo i beni o gestendoli in maniera più redditizia. In entrambe le situazioni l'azione di valorizzazione del patrimonio è vista come mezzo per conseguire un più elevato valore aggiunto sia dalle vendite che dall'attività di gestione.

Inizia così, alla fine degli anni '80, un indirizzo legislativo finalizzato all'alienazione e alla gestione economico-produttiva dei beni immobiliari pubblici (leggi 88/'89, 35/'92, 537/'93, 474/'94, d. lgs. 104/'96, legge 94/'97).

Successivamente, con il d. lgs. 300/'99, viene istituita l'Agenzia del Demanio che, attraverso un'apposita convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, riceve il compito di amministrare i beni immobili dello Stato. Lo stesso decreto (art. 59) stabilisce che il Ministero e le nuove Agenzie fiscali (Agenzie delle dogane, del territorio, del demanio) possano promuovere o partecipare a società e consorzi destinati a erogare servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite. Sono le premesse al varo della legge 112/2002 (legge Tremonti).

Tra le diverse funzioni che il d. lgs 300/'99 attribuisce all'Agenzia del Demanio (conoscenza e valutazione dello stato dei beni; amministrazione, vigilanza dei beni; fornitura di servizi, consulenze e collaborazioni nelle materie di competenza; promozione e partecipazione a società e consorzi), nell'ambito delle attività finalizzate alla gestione produttiva dei beni deve essere garantita l'attuazione di progetti per la loro valorizzazione, anche mediante accordi di programma e conferenze di servizi (concetto ripreso nella finanziaria 2003) .

La legge 410/2001 fornisce disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni d'investimento immobiliare. La legge stabilisce che l'Agenzia del Demanio è tenuta ad individuare i beni di proprietà pubblica (distinguendo fra beni demaniali e beni patrimoniali, indisponibili e disponibili) e che il Ministero dell'Economia e delle Finanze può costituire o promuovere società veicolo per operazioni di cartolarizzazione (trasformazione in titoli di credito degli incassi futuri derivanti dalla vendita degli immobili). I beni individuati dall'Agenzia del Demanio possono essere trasferiti, a titolo oneroso, alle società veicolo; l'inclusione dei beni nel decreto ministeriale determina in via automatica il loro passaggio al patrimonio disponibile.

La legge 112/2002 contiene disposizioni in materia di cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture. Viene istituita la "Patrimonio S.p.A." che, nel rispetto dei requisiti e delle finalità dei beni pubblici, è tenuta a provvedere alla valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio statale. Alla Società possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili dello Stato. Il trasferimento può esser eseguito con le modalità e gli effetti previsti dalla legge 410/2001 (operazioni di cartolarizzazioni). Il trasferimento dei beni demaniali non modifica il relativo regime. Il patrimonio di particolare valore storico-artistico può venire trasferito previa intesa con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali. La legge istituisce anche la "Infrastrutture S.p.A." con il compito di finanziare la costruzione di infrastrutture e di grandi opere pubbliche. Eventuali trasferimenti dei beni dalla Patrimonio S.p.A. alla Infrastrutture S.p.A. è a titolo oneroso.

Norme di particolare interesse sono contenute nel "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" licenziato ai sensi dell'art. 10 della legge 137/2002. Attraverso il Codice si è inteso disciplinare la materia dei beni culturali e paesaggistici in maniera unitaria ed organica, tenendo conto delle disposizioni derivate dalle modifiche apportate al Titolo V° della seconda parte della Costituzione (distinzione dei compiti affidati alle istituzioni centrali ed a quelle territoriali federate) e della necessità di fornire soluzioni ad un insieme di questioni irrisolte (modalità e limiti nella dismissione di beni demaniali, natura e garanzie in materia di apposizione di vincoli per interesse pubblico di tipo culturale, rapporti tra sviluppo urbanistico e salvaguardia paesaggistica ecc.). Rilevanti, ai fini delle tematiche trattate in questa sede, risultano le indicazioni concernenti la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

4. Complessità e problemi attuativi dei progetti

4.1. La natura dei beni pubblici considerati dai progetti di valorizzazione e la forte articolazione che connota i progetti di riqualificazione del territorio obbligano ad approcci di tipo complesso.

Nel caso dei beni pubblici, il progetto di valorizzazione assume il compito di delineare il profilo di maggiore preferibilità sociale rispetto ad opzioni alternative tendenti a mettere in equilibrio fattori eterogenei, spesso antagonisti. A tale scopo risultano determinanti le scelte derivanti dall'analisi di *trade-off* del tipo equità/efficienza, conservazione / trasformazione, ambiente / economia, utilizzazione / tutela, amministrazione pubblica / società civile, settore pubblico / settore privato, interesse individuale / interesse collettivo ecc. Così come le decisioni scaturite da nuove problematiche quali la partecipazione della collettività ai processi decisionali e alla prefigurazione di scenari progettuali condivisi; o la definizione di orizzonti compatibili rispetto a scelte di breve, medio e lungo periodo; o la messa a sistema di diversi beni pubblici e l'interrelazione di tale sistema alle esigenze e alle offerte del suo territorio.

Il concetto stesso di *sistema aperto di attrattori sociali* - sopra indicato - implica un carattere di complessità che induce ad affrontare in forma globale questioni settoriali ma in forte relazione tra loro e con molte altre. Minime o grandi modificazioni in qualcuno di tali settori possono produrre, rispettivamente, effetti ingenti o nulli all'interno o all'esterno del sistema medesimo. Né una conoscenza dettagliata delle condizioni iniziali del sistema offre garanzie circa la piena prevedibilità dei rapporti di causa / effetto originati da ciascuna modificazione. In definitiva, la valorizzazione di un insieme di beni pubblici, opportunamente selezionato e messo a sistema, si compone di molte parti e di molte relazioni, crea rilevanti interdipendenze con l'area su cui è ubicato, è soggetto alle decisioni di una molteplicità di operatori ed utenti che danno luogo ad un ampio spettro di possibili sviluppi tendenzialmente non lineari, discontinui, talvolta irreversibili, capaci di auto-organizzarsi.

Problemi analoghi a quelli sin qui evidenziati interessano, in maniera amplificata, i progetti di riqualificazione urbana e territoriale, a causa della maggiore ampiezza sia delle tematiche trattate che dei sistemi urbani e territoriali considerati.

Può trarsi la conclusione che la complessità dei progetti qui in esame richieda conoscenze certamente tecnico-scientifiche ma anche umanistico-sapientziali, cioè in grado di ricomporre ambiti conoscitivi che l'iperspecialismo degli ultimi anni ha progressivamente separato e allontanato, producendo effetti spesso distorti e dannosi. In particolare, il pensiero del riduzionismo meccanicista, che ha molto influenzato la cultura urbanistica italiana del secondo dopoguerra, si è basato su criteri progettuali che costruiscono la città per parti indipendenti (residenze, servizi, attività produttive, verde ecc.), individuate per funzioni, estensibili modularmente, connesse dalle reti infrastrutturali.

Oggi, i diversi settori della progettualità sono chiamati a superare la loro autoreferenzialità e a ricercare interrelazioni con i molti saperi coinvolti, al fine di pervenire ad equilibri conoscitivi più avanzati e rispondenti alle istanze della contemporaneità. Occorre avere piena consapevolezza di dover operare in un quadrante conoscitivo basato su condizioni di incertezza, rischio, indeterminatezza, instabilità, discontinuità e su una molteplicità di cognizioni.

4.2. In materia di progetti complessi, la realtà italiana - cui pur vanno riconosciuti gli sforzi compiuti per introdurre innovazione - al momento non presenta un bilancio soddisfacente. Nonostante una dichiarata volontà politica e il varo di norme specifiche, la realizzazione di questo tipo di progetti continua ad incontrare evidenti difficoltà. Appare remota la possibilità di assistere alla formazione e realizzazione di un qualsiasi intervento sulla base di una prefigurata ed organica linea strategica di attuazione; e nei progetti complessi questa lacuna si traduce in uno svantaggio ancora più rilevante. Nei casi in cui una strategia attuativa risulti in qualche modo presente, è facile riscontrare, tanto nella sua struttura quanto negli elementi che la definiscono, stati di incoerenza o di non plausibilità, così che le numerose e rilevanti situazioni di ambiguità che si vengono a creare finiscono col costituire, nel loro insieme, il fattore più ostativo al successo dell'intervento.

E' realistico pensare che principale causa di questa situazione sia il ritardo progressivamente accumulatosi nella cultura attuativa del progetto e prendere atto che anche tale fenomeno concorre a formare lo stato di declino generalizzato che in questi anni caratterizza il nostro Paese. Tale condizione appare ancora più preoccupante operando un confronto con il passato, quando la capacità realizzativa italiana ha presentato eccellenti livelli quanti-qualitativi tanto da diventare un riferimento anche per l'estero. L'attitudine a realizzare grandi progetti si era manifestata sin dalla formazione dell'Unità d'Italia, con lo sviluppo della rete ferroviaria, stradale, idrica e con le opere portuali e di bonifica. Nel primo e secondo dopoguerra questa tendenza era poi continuata

sino alla fine degli anni sessanta, quando era iniziata una lenta ma progressiva difficoltà attuativa protrattasi sino ai giorni nostri.

E' dall'impegno di voler sanare questa grave carenza che bisognerà ripartire, agendo contemporaneamente su promotori, operatori, utenti, e in ambito sia pubblico che privato. Ciò comporterà d'indagare, con oggettività e comunione d'intenti, sulle molteplici cause che hanno portato all'attuale situazione, e di chiarire i diversi aspetti problematici. Sono queste le condizioni inderogabili per avviare la formulazione di ipotesi risolutive. Solo in questa maniera sarà possibile sperare che tra gli *stakeholders* del progetto nasca il convincimento di *operare facendo sistema*, modalità imprescindibile per affrontare con successo la problematica attuativa dei progetti complessi. In questo settore, colmare il differenziale culturale esistente tra l'Italia e i principali Paesi dell'Unione Europea deve rappresentare un obiettivo ineludibile. In tale prospettiva assume rilievo lo studio delle possibili strategie attuative da impiegare nei progetti complessi. Ogni analisi e proposizione non può che partire dalla conoscenza dell'attuale situazione italiana e dei migliori riferimenti internazionali.

In uno scenario delineato da politiche tendenti a prefigurare l'*intervento pubblico necessario*, vanno rivisitati significativamente ruolo, procedure e strumenti della pubblica amministrazione; a quest'ultima va sollecitato un atteggiamento di maggior apertura e collaborazione verso gli altri soggetti coinvolti nel processo decisionale attuativo del progetto. Nel contempo, una convinta apertura all'apporto degli operatori privati deve far leva su una loro piena responsabilizzazione in relazione alla capacità d'iniziativa, all'assunzione di rischi e all'inquadramento etico dell'agire d'impresa. E' solo su queste basi che un nuovo rapporto pubblico-privato può rivelarsi promotore e affidatario dell'interesse generale. Una strategia di attuazione efficace deve anche prevedere elementi capaci di acquisire consenso sociale al progetto introducendo formalmente la collettività nel processo di formazione delle decisioni. Tali elementi devono favorire il dialogo fra la società civile e le altre parti sociali coinvolte nel progetto (istituzioni pubbliche, operatori economici ecc.) con l'intento di pervenire a scelte condivise.

5. Progetto complesso e valutazioni

5.1. Le considerazioni sin qui svolte evidenziano che lo scenario in cui operare per attuare i progetti di valorizzazione dei beni pubblici è molto problematico. Le difficoltà insite nell'attività di previsione degli effetti e degli impatti procurati dai progetti implicano numerose condizioni di rischio ed incertezza. In tale contesto, la valutazione può assumere una valenza risolutiva dei problemi esistenti, nel senso che il suo apparato cognitivo può aiutare a costruire o selezionare strategie attuative di maggiore efficienza, equità, sicurezza e preferibilità sociale.

In effetti, si tratta di impiegare *a tutto campo* il concetto di valutazione, volendo riferirsi al quando e al dove applicarla, agli ambiti da indagare, ai punti di vista

da riguardare, al tipo di giudizio da formulare, alle modalità ed ai riferimenti da seguire per esprimere i giudizi e stabilire l'entità dei fenomeni considerati. In questa sede non è certo possibile procedere ad una ricognizione generale e approfondita degli aspetti citati; possono solo richiamarsi - in maniera sintetica - alcuni di essi, alla luce delle finalità che la valutazione di fattibilità persegue e delle modalità richieste da un approccio valutativo complesso.

Prima considerazione. Una strategia attuativa efficiente dovrebbe prevedere di affiancare la prassi valutativa all'intero processo di attuazione del progetto, valutazione da effettuarsi prima, durante e dopo la sua realizzazione e lungo il periodo di esercizio.

Nella fase *ex ante* la valutazione ha una funzione particolarmente rilevante. E' nel momento programmatico-progettuale che può essere impostata una valida strategia attuativa. E' in questa fase che la valutazione aiuta a correlare, nel migliore dei modi possibili, i mezzi disponibili ai fini del progetto.

Nella fase *in itinere* la valutazione si affianca alle attività per la realizzazione del progetto. Una continua valutazione comparativa fra quanto stabilito e quanto effettivamente eseguito consente di capire se il progetto sia orientato al successo o se invece si renda necessario riconsiderare alcune variabili tenendo conto delle modificazioni intervenute rispetto al momento di formulazione del progetto.

Nella fase *ex post* la valutazione assume una funzione critica prendendo in considerazione gli esiti della strategia attuativa seguita. In questa fase i vantaggi derivano dalla possibilità di utilizzare, in successive esperienze, le informazioni ottenute dalla valutazione a progetto compiuto.

Infine, in fase di esercizio la valutazione ripropone gli scopi della precedente fase *in itinere*, cioè è finalizzata all'attività di controllo e di eventuale correzione della linea attuativa di riferimento ove venissero rilevati scostamenti rispetto a quanto preventivato. A causa del lungo periodo che generalmente interessa l'attività di esercizio, si verificano spesso variazioni del contesto operativo, il che richiede la revisione della strategia attuativa inizialmente stabilita. In questa fase va segnalata l'importanza che rivestono le scelte inerenti la manutenzione delle opere in esercizio.

Seconda considerazione. La strategia attuativa del progetto dovrebbe prefigurare il contributo della valutazione non come insieme di momenti a sè stanti, occasionali e disorganici, ma come processo strutturato, logico e interattivo applicato a tutte le fasi del processo di attuazione, a tutti i nodi decisionali, a tutte le ipotesi alternative. Ad esempio, quando la valutazione è eseguita durante la formazione del progetto deve ritenersi estensibile, in parallelo, a tutte le diverse scale progettuali, da quelle più generali - inerenti l'ideazione e il progetto preliminare - a quelle più analitiche, relative alla progettazione definitiva ed esecutiva. Tutte le decisioni, assunte attraverso il processo di valutazione, devono assicurare uno stretto rapporto di coerenza.

Il grado di approssimazione dei giudizi valutativi è rapportabile alla scala del progetto analizzato: alle grandi scale corrispondono giudizi di massima, il che non significa valutazione generica o imprecisa ma valutazione correlata alle informazioni che una scala più generale presenta; a quelle di dettaglio, giudizi puntuali. Comunque, considerato che ogni scala di progettazione presenta problemi e soluzioni particolari, a ciascuna di esse va associata una specifica procedura di valutazione, basata su criteri e requisiti correlati allo scopo.

E' bene evidenziare che è proprio alla scale più generali che nasce l'esigenza d'introdurre adeguate procedure di valutazione; cioè quando l'indeterminatezza degli elementi in gioco richiede con più forza una strumentazione per poterli progressivamente focalizzare e combinare con efficacia, efficienza, coerenza ed equità. Quanto maggiore sarà l'impiego della valutazione alle scale ampie tanto maggiore risulterà la qualità delle soluzioni adottate e sicura la realizzazione e gestione dell'intervento.

Terza considerazione. Le scelte connesse a delineare gli scenari di fattibilità dei progetti complessi, pur continuando a servirsi delle valutazioni *unidimensionali* - tradizionali e non - dovrebbero approdare, comunque, ad una valutazione *multidimensionale* (Miccoli '93, '95, '96). Le valutazioni unidimensionali, a carattere parziale, vanno utilizzate per valutare una soluzione rispetto ad un preciso settore: ad esempio sociale, economico, finanziario, ambientale, tecnico ecc; la valutazione multidimensionale, a carattere globale, è rivolta a valutare il progetto contemporaneamente rispetto a diversi aspetti, tenendo conto delle interdipendenze, sinergie e conflittualità connesse alle diverse soluzioni. La valutazione multidimensionale può utilizzare le conoscenze e le risultanze scaturite dalle valutazioni unidimensionali di settore.

Tecniche di valutazione che si ritengono rispondenti ad approcci di tipo multidimensionale sono le analisi multicriteri, senza con ciò voler escludere l'impiego di altre tecniche, forse di minor rigore formale ma molto empiriche e flessibili. Le analisi multicriteri permettono, con il sistema di ponderazione dei diversi criteri di valutazione, di formulare giudizi di scelta rispetto a precisi scenari alternativi. Offrendo la possibilità di scegliere fra metodi operanti matematicamente nel discreto e nel continuo, consentono di supportare le scelte del progettista in presenza di un numero limitato o illimitato di alternative e di ricercare soluzioni preferibili o ottimali. Infine, utilizzando metodi basati sulla teoria matematica degli *insiemi sfocati*, i quali, permettendo di prendere in esame i fattori d'incertezza, conferiscono alla valutazione più elevati livelli di attendibilità.

Quarta ed ultima considerazione. La strategia attuativa del progetto dovrebbe prevedere approcci valutativi capaci di affrontare i problemi di giustizia distributiva. Questa esigenza, che richiede sviluppi metodologici agli attuali metodi di valutazione, attualmente e sulla tematica qui in esame, trova sostegno in due importanti fattori.

Il primo è dettato dalla natura stessa dei progetti di valorizzazione dei beni pubblici. Questa, per la sua complessità, sollecita una molteplicità di interessi, diversi e spesso conflittuali, di cui bisogna tener conto se l'obiettivo di fondo è quello di delineare la soluzione progettuale più equilibrata. Il secondo è costituito dal ruolo attivo che la società civile tende ad avere nelle scelte urbane, territoriali e ambientali. Ne consegue che la configurazione degli scenari di progetto è destinata a scaturire sempre più da visioni collettive e da azioni concertate, per le quali diventa determinante la partecipazione sociale.

Quanto rilevato sollecita l'impiego di valutazioni eseguite rispetto a più punti di vista, espressi dagli *stakeholders* del progetto, includendo tra questi i soggetti pubblici, privati e la stessa società civile. Tutto ciò con l'obiettivo di avere conoscenza degli effetti e degli impatti prodotti dal progetto e di provvedere, se necessario, alla loro redistribuzione con criteri più condivisi.

Ultima nota conclusiva. In Italia, la funzione di valutare la fattibilità del progetto è stata rilanciata dagli Studi di Fattibilità introdotti, nel corso degli ultimi anni, in numerose procedure d'intervento; ad esempio, per realizzare opere pubbliche, per eseguire interventi cofinanziati dall'Unione Europea, per programmare investimenti pubblici destinati allo sviluppo locale ecc. Nel merito, va segnalata con favore la volontà di colmare, attraverso gli Studi di Fattibilità, un vuoto conoscitivo evidente nel processo attuativo dei progetti; ma, sulla base delle esperienze e delle normative note, occorre anche segnalare la necessità che venga migliorata l'efficacia di questi elaborati, sia chiarendone finalità, obiettivi e contenuti sia precisandone la metodica di elaborazione sulla base di espliciti riferimenti scientifici. Infine, va ricordato che gli Studi di Fattibilità riferiti a progetti su città, territorio o ambiente implicano problematiche e competenze specifiche.

Riferimenti Bibliografici

- Allen P. M. (1997) *Cities and regions as self-organizing system. Models of complexity*, Gordon and Breach, Amsterdam.
- Arecchi T. (2000), *Determinismo e complessità*, Armando, Roma.
- Augé M. (1993), *Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Avarello P. (1999), *Programmi complessi, innovazione e riforma*, in *Urbanistica Informazioni* n° 169.
- Bagnetti A., Gerelli E (1974), *I beni pubblici*, Angeli, Milano.
- Bauman Z. (1999) *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- Cassese S., (1969), *I beni pubblici*, Giuffrè, Milano.
- Chaline C. (1997), *Les politiques de la ville*, Presses Universitaires de France (PUF), Paris.
- Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale (1988), *Atti della Tavola Rotonda su Contributo alla stima dei beni immobili pubblici*, CE.S.E.T., Firenze.
- Douglass M., Friemann J. (eds) (1998), *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*, John Wiley, New York.
- Fusco Girard L., Forte B., Cerreta M., De Toro P., Forte F. (eds) (2004), *The human sustainable city*, Ashgate, Aldershot.
- Hall P. (1998), *Cities in civilization, culture, innovation and urban order*. Weidenfeld and Nicolson, London.
- Harvey D.(2000), *Spaces of hope*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- International Union for Conservation of Nature (1991), *Caring for the earth. A strategy for sustainable living*, Iucn, Gland.
- Kleinschmidt V., Wagner D. (eds) (1999), *Strategic environmental assesment in Europe*, Kluwer, Dordrecht.
- Miccoli S., (1994), *La valutazione complessa dei programmi integrati*, in Ministero LL. PP. - C.E.R., *Atti della Conferenza Nazionale Programmatica sulle Politiche Abitative*, Volume 1°.
- Miccoli S., (1995), *La valutazione di fattibilità nei programmi complessi d'intervento urbano*, in *Genio Rurale* n°3.
- Miccoli S., (1996) *La valutazione nel progetto di restauro*, in AA. VV. *Trattato di restauro architettonico*, Utet, Milano
- Morin E. (1993), *La sfida della complessità*, Feltrinelli.
- O' Sullivan A., (2000), *Urban economics*, Irwin McGraw-Hill, Boston.
- Prigogine I. (1999), *Le leggi del caos*, Laterza, Roma-Bari.
- Stiglitz J. E. (1989), *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano.
- United Nations Center On Human Settlements (2001), *The State of the world's cities 2001*, Unchs, Nairobi.

World Bank (1999), Cities in transition: World Bank urban and local government strategy, The World Bank Infrastructure Group.

World Commission on Environment and Development (1987), *Our common future*, Oxford University Press, Oxford.