

## Un iter metodologico per la valutazione di fattibilità nei programmi integrati

**Edoardo Mollica, Mariangela Musolino\***

### *Abstract*

I sistemi e i distretti sono divenuti non solo un'esplorazione di particolari contesti territoriali, ma un'indicazione eloquente di politica economica anche in campo ambientale e culturale. Un distretto ambientale/culturale può essere un'area sub-regionale con proprie peculiarità idiosincratiche oggetto d'interesse per una pluralità di soggetti che organizzano un'offerta-fruizione di tutte le risorse concepite come eco-sistema (Mollica e Massimo, 2001). Il territorio e il sistema di risorse materiali e immateriali possono divenire i catalizzatori di un innovativo modello di crescita economica locale basato sull'uso integrato delle risorse endogene. L'obiettivo principale del *paper* consiste nel delineare le fasi più importanti di un *iter* metodologico per la valutazione di fattibilità di un programma integrato di azioni di conservazione e di valorizzazione riferito al sistema di risorse presenti in un potenziale distretto ambientale/culturale. La validità degli investimenti nel settore dell'industria ambientale e culturale è rafforzata da azioni integrate coerenti con strategie di crescita che individuano le potenzialità nel patrimonio locale, e nelle concrete probabilità di realizzazione e successo.

### *Parole chiave*

Distretti culturali, integrazione, valutazione di fattibilità.

---

\* E. Mollica è professore ordinario di Valutazione Economica dei Progetti, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria; par. 1, 2 e 5. M. Musolino è ricercatore di Estimo, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, par. 3 e 4.

## **1. Introduzione**

Le misure in materia d'investimenti pubblici, di cui al Capo I della Legge n. 144 del 1999, delineano un complesso di obiettivi e procedure atti a migliorare il processo di programmazione degli investimenti. Nelle amministrazioni centrali e regionali ol-tre alla istituzione dei "Nuclei di Verifica e di Valutazione" (NUVV) e all'avvio del sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP), è stato introdotto lo "Studio di Fattibilità" (SdF) ritenuto uno strumento fondante di tutto il processo finalizzato alla certificazione della realizzabilità degli interventi.

Allo scopo di definire un quadro di riferimento omogeneo e un percorso metodologico finalizzato alla redazione di uno SdF, nel 2001 la normativa ha introdotto in Italia la "Guida per la Certificazione da parte dei NUVV". Le linee guida scaturiscono dalle esperienze maturate a livello europeo (analisi costi benefici dei grandi progetti nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Coesione), a livello provinciale, regionale e nazionale, passate (Fondo Investimenti e Occupazione, Legge n. 64 del 1986 sugli Investimenti per il Mezzogiorno) e in corso di realizzazione (studi di fattibilità ex delibere CIPE n. 106 e n. 135 del 1999).

La formulazione di un giudizio di fattibilità del programma integrato di un potenziale distretto ambientale/culturale richiede l'uso di un sistema flessibile di valutazione secondo ambiti di verifica a più livelli. Non si può infatti parlare di valutazione di fattibilità riferita a un solo momento progettuale dato che ciascuna scala d'intervento presenta specifici problemi e soluzioni. La valutazione di fattibilità deve necessariamente accompagnare tutte le fasi di un progetto complesso in cui anche le dinamiche d'interazione possono influenzarne la realizzazione ai vari livelli.

In quanto strumento fondante di tutto il processo finalizzato alla verifica della realizzabilità degli interventi,

alla valutazione di fattibilità è ormai riconosciuto un ruolo di coordinamento e ausilio per concertare la volontà dei diversi attori pubblici e privati e vagliare le varie ipotesi allo scopo di modificare e/o integrare le scelte iniziali in relazione ai suoi potenziali effetti e al contesto sociale, ambientale, culturale ed economico in cui si colloca.

## **2. Vocazioni locali e azioni integrate sostenibili di valorizzazione**

Concepire il patrimonio ambientale/culturale come risorsa può essere la premessa per innescare un percorso di crescita economica sostenibile fondata sulla conservazione dei giacimenti del territorio con riflessi soprattutto sul fronte del miglioramento della qualità della vita delle collettività che vi risiedono. Sino ad oggi però, l'inadeguata conservazione, la mancata gestione da parte delle istituzioni preposte alla tutela, la scarsa diffusione di una cultura manageriale nelle modalità di offerta di beni e servizi ambientali e culturali, l'incapacità di sviluppare un ventaglio formativo specifico e contestualizzato nonché l'assenza d'integrazione costituiscono alcuni tra i principali punti di debolezza che non hanno permesso una valorizzazione adeguata del vasto patrimonio di cui sono ricche molte regioni del Mezzogiorno (Mollica, 1998).

La disponibilità di risorse naturali, di varie categorie di beni culturali e di un contesto sociale ancora ricco di tradizioni e di testimonianze della cultura materiale e immateriale sono invece indicatori delle potenzialità di sviluppo di un'area tali da rendere conveniente, nel medio-lungo termine, il bilancio tra gli investimenti necessari all'adeguamento dell'offerta e i benefici ricavabili sul piano ambientale, culturale, sociale ed economico. Si tratta di un approccio che conferma *in toto* la natura del bene culturale come bene economico-produttivo (Mossetto e Vecco, 2001) secondo il quale la conservazione

non può essere fine a se stessa ma deve rientrare in un progetto di valorizzazione e reinserimento del bene nel peculiare contesto socio-economico per innescare processi di crescita economica sostenibile. In questa prospettiva economico-produttiva i beni ambientali e culturali, che fino a poco tempo addietro erano giacimenti e pure potenzialità inespresse, possono essere considerati come risorse e *input* innovativi per la produzione (Mollica, 1998; Massimo 2000).

Pertanto per l'ideazione di un programma integrato che individua il proprio punto di forza nelle potenzialità del patrimonio ambientale/culturale presente in un potenziale distretto culturale, di dimensione sub-provinciale ma sovra-comunale, è metodologicamente necessario:

1. identificare i *targets* (turismo delle città d'arte, balneare, ter-male, montano, rurale, di affari, congressuale o altro), cioè i segmenti del prodotto turistico che si intende realizzare (analisi della domanda);
2. analizzare l'offerta complessiva che consiste nella predisposizione di un inventario delle attrattive (beni culturali, monumenti naturali, giacimenti gastronomici, eventi di rilievo) e nell'indagine sull'attuale offerta di servizi strumentale al perseguimento degli obiettivi del programma;
3. ideare possibili azioni di conservazione e valorizzazione ovvero possibili percorsi di sviluppo soprattutto in relazione a idee imprenditoriali mirate;
4. verificare i vari livelli di fattibilità del programma nel suo complesso e rispetto le tipologie d'intervento in relazione a ciascuna delle azioni ipotizzate.

In primo luogo, si vuole porre l'enfasi sui possibili fruitori dell'offerta ambientale-culturale che ci si appresta a realizzare e organizzare per finalità turistiche. Secondo i più recenti orientamenti di *marketing*, l'intero processo di vendita di un qualsivoglia prodotto parte proprio dal consumatore o cliente allo scopo di ottenere il suo completo soddisfacimento.

Fissato il *target* o i *targets*, lo *step* successivo consiste nel predisporre l'inventario del patrimonio puntuale e diffuso presente nell'area promuovendo i fattori che possono maggiormente stimolare la curiosità e l'attenzione del potenziale fruitore. L'attività di ricognizione del patrimonio ambientale, culturale e produttivo consente di rilevare e valutare quelle componenti locali che la cultura degli ultimi decenni ha cominciato a riconoscere come risorse, nella misura in cui possono creare benefici se messe in valore da un'economia.

Dopo aver individuato le potenziali attrattive, è opportuno indagare sulla quantità e qualità dei servizi ricettivi, trasporti, e altro, per verificare se l'offerta attuale è compatibile con l'entità dei flussi turistici previsti. Terminata la cosiddetta "analisi delle opportunità", finalizzata all'individuazione di ambiti di interesse strategico del territorio in oggetto, lo *step* successivo consiste nel delineare, per il patrimonio precedentemente inventariato, possibili azioni, ovvero formulare un programma integrato mirato che consenta una valorizzazione del territorio in funzione del sistema complessivo della domanda e dell'offerta precedentemente analizzata. Infine la valutazione di fattibilità, secondo due ambiti che prevedono più livelli di verifica deve accompagnare tutte le fasi del programma integrato al fine di poter gestire la complessità delle dinamiche che lo caratterizzano.

I risultati emersi nella valutazione di fattibilità permettono di operare gli aggiustamenti necessari quindi di definire la combinazione di azioni e di interventi che avranno la maggiore probabilità di realizzazione e che complessivamente risulteranno più vantaggiosi rispetto alla strategia e agli obiettivi complessivi prefissati.

### **3. Livelli di fattibilità di un programma integrato di conservazione e di valorizzazione e aspetti valutativi**

Un programma integrato di conservazione e di valorizzazione si configura come un progetto complesso, co-

stituito da specifiche azioni coerenti con quanto previsto dagli attuali strumenti di programmazione regionale. In generale un programma integrato persegue efficacemente i propri obiettivi se determina esternalità incrociate positive sulla base della combinazione di diverse azioni e interventi e se tali esternalità si traducono in un maggiore valore aggiunto e/o in una riduzione dei rischi negli effetti attesi dalle singole azioni. Solo l'identificazione accurata delle azioni e degli interventi consente una valutazione attendibile delle rispettive esternalità (Bollino e Brancati, 2001). In una prima approssimazione si può prefigurare la seguente tassonomia di esternalità: effetti sulla domanda locale; effetti sulla domanda esterna; effetti sull'offerta; effetti sulla tecnologia; altri aspetti di natura socio-economica.

Si tratta di un preliminare schema utile a individuare le componenti elementari degli effetti a cui in seguito attribuire quantità e valori per desumere la redditività attesa del programma integrato.

La complessità dei programmi a scala territoriale comporta la definizione di almeno due macrolivelli di valutazione *ex ante* di fattibilità: uno globale di natura multidimensionale per verificare gli effetti interdipendenti e sinergici del programma integrato nel suo complesso; l'altro parziale di natura unidimensionale per selezionare, all'interno di azioni specifiche, le alternative d'intervento sostenibili ovvero più vantaggiose sul piano ambientale, culturale, sociale ed economico (Miccoli, 1995). Entrambi i livelli valutativi sono finalizzati a confermare, integrare o modificare le ipotesi di partenza complessive e parziali.

### *3.1. La fattibilità globale di natura multidimensionale*

La valutazione di fattibilità globale di natura multidimensionale (FGM) ha lo scopo di verificare gli effetti interdipendenti e sinergici del programma integrato nel suo complesso. Così come per una politica di sviluppo

locale, che interessa un ambito territoriale ridotto, anche la valutazione *ex ante* di un programma integrato implica un certo livello di difficoltà. Non esiste infatti un'unica metodologia/modello/tecnica applicabile in ogni situazione e in grado di cogliere tutti gli effetti attesi. In generale rispetto a un'adeguata scala temporale e per una data popolazione bersaglio, è necessaria la formulazione di una previsione e di un giudizio sugli effetti netti in relazione a una o più variabili obiettivo (Florio, 1999). La previsione dell'impatto del progetto sulla/e variabile/i obiettivo e la previsione della sua evoluzione inerziale costituiscono il cuore della valutazione. La probabilità di successo del programma integrato è quindi una funzione diretta della sua valutabilità ovvero della possibilità di formulare delle previsioni sul *trend* futuro delle variabili obiettivo assunte come *benchmarks*.

Partendo dalla premessa secondo cui la valutazione è fondata sulla variazione tra la situazione con il programma rispetto alla situazione inerziale in assenza di programma, per la valutazione FGM è possibile ricorrere a cinque famiglie di analisi:

1. indicatori sintetici di carattere economico-finanziario e indicatori integrati di carattere socio-economico;
2. *shift-share analysis*;
3. *community impact evaluation*;
4. analisi multicriteri semplificate;
5. modelli macro-econometrici applicati.

La selezione di una delle cinque famiglie di analisi dipenderà dalle specifiche condizioni di contesto, dalle informazioni disponibili e dalla congruità delle stesse rispetto le tipologie di azioni previste nel programma.

### *3.1.1. Indicatori sintetici di carattere economico-finanziario e indicatori integrati di carattere socio-economico*

A proposito degli indicatori di carattere economico-finanziario, la misura più diffusa è rappresentata dal rendimento dei progetti nei termini di media ponderata dei

tassi o di sommatoria dei valori attesi in questo caso riferito al livello macro ovvero al livello del programma integrato nel suo complesso. Si parte dal presupposto che l'incremento del Prodotto Interno Lordo (PIL) locale può essere inferito, in maniera approssimativa, dalla variazione in termini di redditività indotte da tutte le azioni previste dal programma che insistono in un determinato territorio.

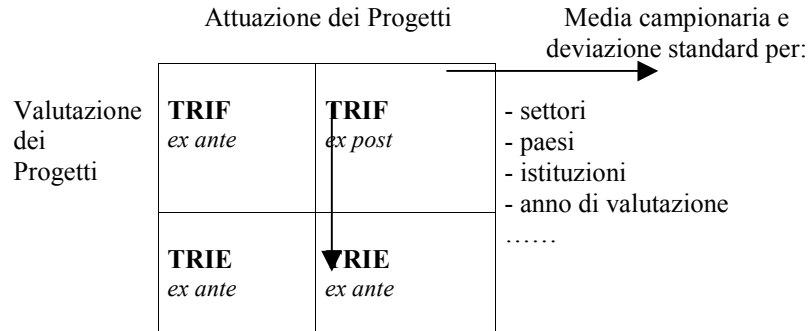
A tal proposito Florio propone uno schema fondato su un'analisi sistematica di quattro indicatori: tasso di rendimento finanziario *ex ante* ed *ex post*; tasso di rendimento economico *ex ante* ed *ex post* (v. fig.1).

Rispetto a un'area di controllo, elemento essenziale diviene il confronto tra i tassi di rendimento delle azioni previste che se efficaci determineranno valori attesi più elevati o minori scostamenti tra tassi *ex ante* e tassi *ex post*.

A proposito invece degli indicatori integrati di carattere socio-economico il primo passo consiste nell'individuare un numero adeguato di fattori in grado di cogliere i diversi aspetti di sviluppo locale che scaturiscono dall'attuazione del programma. A partire dalla base territoriale comunale i fattori individuati per ogni singolo comune possono essere i seguenti: consumi di energia; impieghi bancari; mercato del lavoro; reati e criminalità; scolarità e qualificazione risorse umane; variabili di rete (telefoni per abitante, associazionismo).



Fig. 1. I quattro tassi di rendimento (Florio, 1999)



La disponibilità dei suddetti dati a scala comunale permette di costruire serie temporali da cui è possibile prevedere, attraverso stime *cross section*, l'effetto atteso di ciascuna delle grandezze di base quindi il contributo specifico di ogni singolo fattore sul risultato finale. In alternativa assumendo che le prospettive di crescita dell'area siano una funzione dei sei fattori suddetti sono possibili valutazioni basate su indicatori sintetici ponderati espressi in valore assoluto o in valore standardizzato (Bramanti, 1992).

In sintesi lo sviluppo locale può essere letto sia come capacità di acquisire, controllare e mantenere le quote di crescita complessivamente realizzate nel territorio sia come capacità di generarne dall'interno di nuove. In particolare nella valutazione *ex ante*, una volta attribuito al programma complessivo un delta specifico, è possibile simulare l'incremento atteso dalle diverse grandezze.

### 3.1.2. Shift-Share Analysis

La *Shift-Share Analysis* è una metodologia di statica comparata che consente, in termini temporalmente dinamici, d'identificare l'effetto di un fenomeno in relazione a variabili di contesto generale o macroeconomico e di

variabili di contesto spaziale o settoriale. Allo scopo di valutare i possibili scenari di un programma di crescita locale, la *shift-share analysis*, una volta individuata una variabile (per esempio il valore aggiunto) da paragonare con altre, si applica al confronto tra l'area interessata dal programma e la regione di riferimento.

Il risultato complessivo si compone dell'effetto differenziale (macroeconomico) regionale e dell'effetto di composizione (settoriale) legato al programma integrato dell'area. La valutazione *ex ante* in questo caso consiste nel prevedere, per ciascun settore considerato, l'effetto atteso come differenziale di crescita. In particolare nel caso dei programmi integrati è possibile utilizzare la quota di interventi che appartengono a determinate tipologie di azioni (incentivi alle imprese artigianali, conservazione e valorizzazione centri storici, riqualificazione ambientale) piuttosto che la quota di imprese che operano in determinati settori produttivi.

### 3.1.3. *Community Impact Evaluation*

La *Community Impact Evaluation* (CIE) ha origine intorno al 1956 come strumento di aiuto alle decisioni nel caso di valutazione e scelta tra piani e progetti alternativi di sviluppo a scala urbana e regionale (Lichfield 1998). Costituisce un perfezionamento della *Planning Balance Sheet Analysis* (PBSA), fondata sulla teoria e i principi dell'analisi costi-benefici, e può essere uno strumento idoneo per verificare gli effetti di un programma integrato. L'analisi PBSA/CIE è stata utilizzata per valutare un numero rilevante di piani e progetti di miglioramento nel settore dei trasporti a scala urbana e regionale. Il metodo si basa sul principio fondamentale che piuttosto del rendimento economico è più importante valutare l'impatto complessivo che un progetto determina sulla comunità interessata attraverso la costruzione di una contabilità sociale completa in cui i costi e i benefici, per ogni settore o gruppo sociale, sono misurati ricorrendo alle grandezze più appropriate.

Attraverso l'applicazione della CIE è possibile integrare l'analisi economica con obiettivi non economici ovvero considerare l'eterogeneità degli effetti che scaturiscono dall'attuazione del programma integrato e soprattutto come tali effetti incidano sul benessere della collettività interessata e cioè se tale benessere è aumentato o diminuito in che misura e per chi in particolare. E' possibile dunque verificare il perseguimento di obiettivi di equità sociale oltreché di obiettivi di valorizzazione e di efficienza.

In generale il metodo è costituito da varie fasi che vanno dalla descrizione del programma all'individuazione degli impatti, dei settori e dei soggetti, direttamente o indirettamente coinvolti, fino a una tavola di sintesi che esplicita i risultati dell'analisi d'impatto comunitario.

#### *3.1.4. Analisi multicriteri semplificate*

Le analisi multicriteri possono costituire un modello di valutazione complessivo per la valutazione multidimensionale dell'impatto di un programma integrato. A partire dalla costruzione dell'istruttoria del processo decisionale, fondata sull'analisi del contesto sociale, ambientale, culturale, economico e istituzionale, le analisi multicriteri permettono infatti di strutturare gli scenari ipotizzati attraverso l'utilizzazione contestuale di informazioni *hard* (quantitative) e *soft* (qualitative). Elemento essenziale è la costruzione della matrice degli impatti/effetti che include, per tutte le azioni previste dal programma, le esternalità prevedibili che a loro volta sono raggruppabili in varie categorie. La classificazione delle esternalità per esempio in classi ecologiche, culturali o socio-economiche è un modo per facilitare l'analisi al fine di dedurre in seguito una graduatoria tra priorità alternative (Nijkamp, 1975).

Le analisi multicriteri si configurano come un "processo di apprendimento" che, se internalizzato sin dalle fasi d'ideazione delle azioni e delle relative alterna-

tive, facilita la soluzione dei conflitti esistenti tra gli scenari di crescita ipotizzati e il contesto di riferimento, inclusi i bisogni e le preferenze espressi dai diversi *stakeholders* coinvolti.

### 3.1.5. Modelli macro-econometrici applicati

La quarta famiglia di analisi consente di misurare gli effetti globali di programmi integrati nel caso di una realizzazione diffusa degli stessi a scala regionale. Si ricorre a un modello di simulazione che associa a ciascuno scenario di sviluppo un vettore di risultati di medio e lungo termine attraverso le principali variabili economiche che lo scenario è in grado di generare.

Per la valutazione di scenario esistono strumenti del tipo *Social Accounting Matrix*, *Input Output Analysis* o la stessa *Shift Share Analysis* tuttavia sono stati ultimamente sperimentati (Bollino, Brancati, 2001) modelli di analisi statica e dinamica del comportamento d'impresa a livello locale per analizzare al meglio le interrelazioni fra potenzialità dell'offerta e della domanda e quindi per simulare l'interazione fra gli interventi previsti e lo sviluppo endogeno generato dalla messa in rete delle attività sul territorio.

### 3.2. La fattibilità parziale di natura unidimensionale

La valutazione di fattibilità parziale di natura unidimensionale (FPU) ha come oggetto le ipotesi d'intervento previste nell'ambito di ciascuna azione del programma integrato allo scopo di selezionare le alternative sostenibili. A questo livello di valutazione è necessario verificare la realizzabilità degli interventi da punti di vista diversi che possono essere raggruppabili nei principali cinque ambiti di analisi/valutazione/verifica seguenti:

1. *compatibilità ambientale-culturale*: valutazione tesa ad accertare gli effetti del progetto sul capitale ambientale e sul capitale manufatto;

2. *realizzabilità tecnico-legale*: valutazione tesa ad accertare la realizzabilità del progetto in relazione ai vincoli costruttivi e normativi;
3. *sostenibilità finanziaria*: valutazione tesa ad accertare l'entità dei costi e dei ricavi finanziari;
4. *convenienza economico-sociale*: valutazione tesa ad accertare l'entità dei costi e dei benefici che ricadranno sulla collettività interessata;
5. *sostenibilità amministrativa e istituzionale*: valutazione tesa ad accertare l'intervento sotto l'aspetto procedurale, contrattuale e realizzativo e in funzione di eventuali opportunità di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale.

### 3.2.1. *Compatibilità ambientale/culturale*

L'analisi di compatibilità ambientale/culturale degli interventi ipotizzati deve rilevare che non vengano compromessi gli obiettivi generali di protezione della salute e qualità della vita, di mantenimento della biodiversità, di rispetto dei limiti della capacità di carico degli ecosistemi e degli antroposistemi, di utilizzo razionale e durevole delle risorse ambientali e culturali e che più in generale sia garantita la sostenibilità dell'intervento antropico. Consiste essenzialmente nel fornire una diagnosi *ante operam* ovvero una descrizione della qualità ambientale/culturale esistente, degli eventuali fattori di pressione antropica e un quadro sintetico dei principali fattori di rischio/impatto ambientale/culturale e dei ricettori con la previsione delle maggiori criticità e delle misure compensative che s'intendono adottare. In relazione alle ipotesi d'intervento le situazioni di criticità e rischio ambientale/culturale si riferiscono prevalentemente ai fattori seguenti: localizzazione; tipologia e tecnologie; organizzazione, cioè sistema di relazioni e di gestione nei casi in cui questi aspetti abbiano implicazioni ambientali o culturali.

### 3.2.2. *Realizzabilità tecnico-legale*

Gli interventi previsti devono essere realizzabili rispetto ai vincoli costruttivi e normativi. Nel caso specifico si tratta di identificare le funzioni da insediare, di descrivere le caratteristiche dimensionali e tecnico-funzionali di ciascuna opera, le attività elementari, le relazioni logiche e temporali con un dettaglio sufficiente per poter stabilire cosa debba essere fatto, come e in quanto tempo e per proseguire con le successive fasi di analisi/valutazione/verifica. Vanno inoltre descritti, in termini quantitativi e qualitativi, gli specifici *outputs* (beni e/o servizi previsti dagli interventi).

E' necessario inoltre uno studio della normativa vigente al fine di verificare le possibilità di azione, la compatibilità rispetto al quadro normativo in materia ambientale/culturale e la conformità rispetto gli strumenti generali e settoriali di pianificazione.

### 3.2.3. *Sostenibilità finanziaria*

L'analisi della sostenibilità degli interventi nei termini di costi e ricavi finanziari consente di prevedere un piano d'investimento riferito sia alla fase di realizzazione che di gestione pubblica e/o privata. Le alternative ipotizzate oltretutto compatibili, tecnicamente e legalmente realizzabili, devono essere finanziariamente sostenibili cioè produrre un ordinario profitto. Spesso infatti risorse, suscettive a usi alternativi, rimangono a lungo inutilizzate se non si prefigurano ricavi in grado di compensare i costi di realizzazione e di gestione.

La verifica dei livelli dei ricavi conseguibili serve in prima istanza a ordinare la preferibilità tra diverse ipotesi d'uso.

Per la verifica della sostenibilità finanziaria è necessario un modello di analisi che, per le varie ipotesi progettuali consenta di effettuare:

- la stima dei costi di investimento e di esercizio che devono essere sostenuti durante il ciclo di vita previsto per le ipotesi analizzate;
- la stima dei rientri tariffari e non tariffari e tra questi ultimi considerare anche il valore residuo al termine dell'arco temporale considerato;
- il calcolo dei flussi di cassa costi-ricavi e dei principali indicatori sulla qualità finanziaria della gestione;
- il riepilogo dei risultati attraverso l'applicazione del Valore Attuale Netto Finanziario (VANF), del Tasso Interno di Rendimento Finanziario (TIRF) e del Rapporto Ricavi/Costi Finanziario (RRCF).

Con l'analisi finanziaria sociale è possibile evidenziare, per ciascuna ipotesi d'uso, i settori sociali direttamente coinvolti. In questo caso la verifica della sostenibilità finanziaria, attraverso l'analisi della domanda e dell'offerta e del loro *trend*, dei costi di investimento e di esercizio, dei rientri tariffari e non tariffari o altro, consente di conoscere nel tempo i benefici netti cioè ricavi e costi, utili e perdite di natura finanziaria anche per i diversi soggetti singoli o collettivi, privati o pubblici, che direttamente li subiscono o li conseguono (Lichfield, 1988). L'accertamento preliminare di un'eventuale insoddisfacente ripartizione degli effetti permette di apportare i correttivi più adeguati per giungere a soluzioni di maggiore equità sociale.

Con l'analisi finanziaria sociale è quindi possibile calibrare, attraverso successivi aggiustamenti, le ipotesi d'uso iniziali per garantire la massima differenza ricavi-costi per ciascuno dei soggetti coinvolti. A ciascuno di questi aggiustamenti corrisponde un processo di negoziazione tra soggetti pubblici e soggetti privati per raggiungere un compromesso accettabile anche grazie al ricorso a contributi, incentivi o altro.

#### 3.2.4. *Convenienza economico-sociale*

L'analisi della convenienza economico-sociale consente di superare alcuni punti deboli dell'analisi finanziaria riassumibili nei punti seguenti:

- sottostima del beneficio sociale nella quantificazione dei ricavi;
- considerazione dei soli benefici diretti;
- sovrastima nella previsione dei fruitori diretti;
- prevalenza dell'analisi dell'intervento rispetto all'analisi degli effetti sul contesto e sulle relative dinamiche;
- assenza d'internalizzazione degli effetti indotti sulle attività già esistenti e su quelle attivate a seguito dell'intervento.

L'analisi economico-sociale è strutturalmente simile a quella finanziaria, ma deve tener conto degli eventuali costi e benefici economici non derivanti dai costi e dai rientri finanziari, cioè quelli esterni o indiretti. In sostanza i concetti di benefici e costi dell'analisi economico-sociale hanno un significato più vasto di quelli di entrate e uscite dall'analisi finanziaria.

I costi economici esterni sono quelli sopportati da soggetti diversi da coloro a cui compete la realizzazione o la gestione. Si può trattare di costi relativi a opere collaterali all'intervento ma necessarie per la sua funzionalità, di costi connessi alle attività economiche indotte (ai quali corrisponderanno i relativi benefici esterni), oppure di costi "esterni al mercato" cioè relativi a beni e servizi non vendibili (per esempio i costi sociali relativi alla salute, all'impiego del tempo libero o altro).

I benefici economici esterni sono quelli che ricadono sulla collettività in seguito alla realizzazione e gestione dell'intervento e sono dunque diversi da quelli interni individuati dall'analisi finanziaria.

L'analisi economico-sociale è in buona parte basata su quella finanziaria, ma completata da stime su costi e benefici economici esterni stimati applicando ai costi e ai rientri finanziari i relativi fattori di conversione.



L'analisi per la verifica della convenienza economico-sociale si articola come segue:

- applicazione dei fattori di conversione ai costi e ai rientri finanziari;
- stima della situazione economico-sociale ovvero dei flussi di cassa economici derivanti dalla realizzazione di ciascuna alternativa;
- riepilogo dei risultati attraverso l'applicazione del Valore Attuale Netto Economico (VANE), del Tasso Interno di Rendimento Economico (TIRE) e del Rapporto Ricavi/Costi Economico (RRCE).

### *3.2.5. Sostenibilità amministrativa e istituzionale*

Il coinvolgimento degli attori interessati e l'analisi degli aspetti amministrativi, istituzionali e procedurali garantiscono una maggiore probabilità di realizzare e gestire in modo efficace ed efficiente gli interventi quindi il programma integrato complessivo. Si tratta d'identificare e analizzare eventuali problematiche e adottare le soluzioni in grado di creare le condizioni minime di realizzabilità di ciascun intervento.

L'analisi della sostenibilità amministrativa e istituzionale riguarda:

- i meccanismi, le procedure, l'organizzazione anche temporale del sistema di attuazione;
- gli adempimenti tecnici e procedurali ovvero le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta preliminari ai quali è subordinato l'avvio dell'intervento e i tempi previsti per il loro rilascio in relazione alla tipologia e alla localizzazione. Occorre poi considerare azioni tipo: variazioni di bilancio, modifiche a piani regolatori, espropri o altro;
- le interferenze con altri enti per verificare se la natura o la fattispecie dell'intervento comporta conflitti tra le competenze del soggetto promotore e quelle di altri soggetti. Per esempio nel caso d'interventi di conservazione su beni vincolati occorre provvedere al bene-

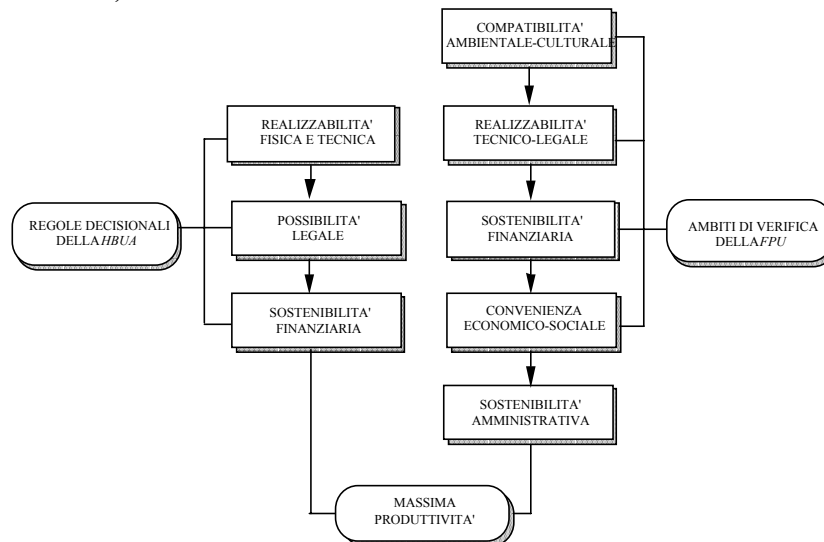
- stare degli enti competenti o comunque definire l'atto di concerto nei tempi utili.
- l'individuazione dei *parteners* istituzionali, finanziari e gestionali coinvolti nell'attuazione dell'opera e delle modalità di coinvolgimento;
  - la verifica dell'esistenza delle competenze tecniche e gestionali (ovvero indicazione delle procedure necessarie per la loro acquisizione) strumentali ad assicurare il buon funzionamento dell'opera;
  - la verifica delle possibilità di sostegno delle azioni previste in termini finanziari a livello comunitario, nazionale e regionale.

#### **4. Fattibilità parziale di natura unidimensionale e Highest and Best Use Analysis**

L'applicazione dell'*Highest and Best Use Analysis* (HBUA), in linea con quanto previsto dalla Legge n. 144 del 1999, e dalla Guida per la Certificazione da parte dei NUVV consente di verificare la fattibilità tecnica, legale, finanziaria delle azioni previste dal programma integrato quindi di orientare le decisioni pubbliche soprattutto quando è necessario scegliere tra più ipotesi alternative che riguardano la medesima risorsa (Mollica e Musolino 1998-1999; 2000; Musolino 1998a; 1998b; 2002). Si tratta di un strumento di valutazione che, com'è noto, si basa sull'applicazione di quattro regole decisionali secondo le quali le alternative ipotizzate devono essere: fisicamente e tecnicamente realizzabili (vincolo tecnico); legalmente consentite (vincolo giuridico); finanziariamente sostenibili (vincolo di bilancio); economicamente le più convenienti (criterio economico).

Le quattro regole decisionali previste dell'HBUA coincidono con alcuni degli ambiti di analisi/verifica/valutazione della FPU che per questo livello *ex ante* di valutazione del programma integrato si configura come un'analisi allargata dell'ottimo uso (v. fig. 2).

Fig. 2 . Regole decisionali dell'HBUA e ambiti di verifica della FPU per la massima produttività ambientale, culturale, sociale ed economica



## 5. Riflessioni conclusive

Con questo contributo, di carattere metodologico, si è cercato di costruire un *iter* a più stadi per la valutazione di fattibilità di programmi integrati riferiti al sistema di risorse presenti in un potenziale distretto ambientale/culturale. Le caratteristiche di un distretto ambientale/culturale sono: la tipicità, peculiarità, unicità, irriproducibilità o idiosincrasia delle risorse ambientali-culturali; la rete di imprese attuali o potenziali in grado di creare un affidabile *network* di offerta; la domanda attuale e/o potenziale di fruizione e benessere; l'*empowerment* degli attori locali (Massimo, 2000).

I programmi integrati costituiscono dunque progetti complessi a scala territoriale che inducono elementi innovativi di grande rilievo tra cui:

- pluralità ed eterogeneità delle azioni e dei relativi interventi;
- partecipazione di più e diversi operatori;

- utilizzazione di fonti finanziarie diversificate.

L'integrazione è una parola chiave e va intesa contestualmente in senso orizzontale (tra diversi settori coordinati), verticale (livelli di governo), temporale, istituzionale, economico e politico.

Uno dei nodi più difficili da affrontare è senz'altro l'incompatibilità tra obiettivi di compatibilità ecologica e culturale, di equità sociale e di efficienza economica. Data l'esigenza di conferire efficienza, equità, trasparenza e partecipazione democratica ai processi di formazione e di realizzazione dei programmi integrati è strategicamente necessario applicare sistematicamente, secondo un *iter* metodologico a più livelli, procedure di valutazione che consentano la formulazione di percorsi di sviluppo rispetto ai quali siano preliminarmente esplicitate le volontà dei vari attori, le risorse da coinvolgere e il sistema di opere da realizzare con i relativi impatti.

## Riferimenti bibliografici

Bollino C.A., Brancati R. (2001) "I progetti Integrati territoriali: concetti economici e metodi analisi". Mazzola F., Maggioni M.A. (eds) *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*. AISRE. Franco Angeli, Milano.

Brancati A. (1992) "La costruzione di indici sintetici di sviluppo e l'analisi dello sviluppo economico-territoriale". *Atti della XIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe.

Colaizzo R. (1999) *La Progettazione Integrata Territoriale. Il quadro economico e programmatico*. Rete di Assistenza Professionale (RAP 100). Versione Provvisoria.

Florio M. (1999) "La valutazione delle politiche di sviluppo locale". Associazione Italiana di Valutazione. La valutazione delle politiche industriali. Roma, 2 dicembre 1999.

Lichfield N. (1989) *Economics in Urban Conservation*. University Press. Cambridge. England.

Lichfield N. (1996) *Community Impact Evaluation*. University College Press. London.

Miccoli S. (1995) "La valutazione di fattibilità nei programmi complessi in ambito urbano". *Genio Rurale*, n.3.

Massimo D.E. (2000) "Valutazione multidimensionale dei centri storici per lo sviluppo economico". *Atti del Convegno La valutazione economica a supporto delle decisioni pubbliche*. Reggio Calabria 15.06.2001. Pagine di Estimo. Quaderni del Dipartimento Patrimonio Archi-

tettonico e Urbanistico. Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, n.19-20.

Mollica E.(1998) *Le politiche strutturali dell'Unione Europea per la promozione dello sviluppo rurale*. Laruffa Editore. Reggio Calabria.

Mossetto G.F., Vecco M. eds (2001) *Economia del patrimonio monumentale*. Franco Angeli. Milano.

Mollica E., Musolino M. (1998-1999)“Metodi e strumenti di valutazione applicati alla conservazione ambientale e culturale. Pagine di Estimo. *Quaderni del Dipartimento Patrimonio Architettonico e Urbanistico*. Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, n.16-18. Insetto, pp. 1-36.

Mollica E., Musolino M. (2000) “La valutazione dell’highest and best use del Castello di San Fili”. *Quaderni Ce.Re.Re.* n. 1.

Mollica E., Massimo D. E., Musolino M. (2001) “Parchi naturali, borghi rurali, valutazioni insediative per la ricettività rurale. Un caso applicativo in territori di pre-parco naturale”. *Atti del XXX Incontro di studio Ce.S.E.T. Uso delle risorse naturali nei territori rurali e nelle aree protette: aspetti economici, giuridici ed estimativi*. Potenza 5-6 ottobre 2000. Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale. Firenze.

Mollica E., Massimo D. E. (2001) “Distretti culturali e sviluppo locale. Un caso d’azione:analisi dei centri storici della Calabria”. *Atti del XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Scienze regionali e strategie per la città e il territorio*. AISRE. Venezia, 10-12 ottobre 2001. CD-Rom.

Musolino M. (1998a) "Highest and Best Use. La conservazione dei paesaggi naturali ed umani come contributo allo sviluppo locale. Due casi di studio". *Atti della XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Le regioni interne d'Europa: strategie e strumenti per l'integrazione*. L'Aquila, 7-9 ottobre 1998. AISRe. Volume I.

Musolino M. (1998b) "Highest and Best Use: la preservazione come alternativa d'uso per i beni immobiliari di interesse ambientale". *Atti del XXVII Incontro di Studio Ce.S.E.T. Valutazione dei beni culturali e ambientali nei centri storici minori per la gestione degli interventi sul territorio*. Reggio Calabria. 22-23 ottobre 1997. Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale. Firenze.

Musolino M. (2000) "La valutazione dell'ottimo uso (highest and best use) sostenibile del patrimonio culturale e ambientale come contributo allo sviluppo locale". *Atti del Convegno La valutazione economica a supporto delle decisioni pubbliche*. Reggio Calabria 15.06.2001. Pagine di Estimo. Quaderni del Dipartimento Patrimonio Architettonico e Urbanistico. Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, n.19-20.

Nijkamp P. (1975) "A multicriteria analysis for project evaluation". *Papers of Regional Science Association*, vol. 35.