

# L'APPROCCIO MANAGERIALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE

Arch. Alfredo D'Ercole – Direttore A.T.E.R. Pescara

## 1. I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE IN ATTO

### 1.1 L'ambiente esterno

La realizzazione di opere pubbliche e infrastrutturali in genere è stata da sempre un obiettivo strategico per il sostegno allo sviluppo dei territori. La Legge Quadro sui lavori pubblici, nata dalla spinta emotiva di Tangentopoli, ha modificato profondamente il precedente assetto normativo ottocentesco, tale da creare un “prima” e un “dopo”. L'assetto legislativo *pre-riforma* si fondava su una sequenza *progetto di massima/progetto esecutivo* a cui corrispondeva una fase realizzativa fondata sul binomio *lavoro/varianti*; a questa logica corrispondeva un assetto organizzativo d'impresa artigianale. La riforma ha portato ad un nuovo quadro normativo che ha inciso non tanto sulla qualità architettonica del progetto, quanto sui nuovi assetti organizzativi dei processi di produzione. Si individuano ora tre fasi ben distinte:

- ✓ *Programmazione/progetto preliminare, definitivo, esecutivo*, in cui viene ribadita la **centralità del progetto** nel processo di realizzazione delle opere pubbliche.
- ✓ *Esecuzione dei lavori* con la contestuale riduzione dell'impatto negativo delle varianti.
- ✓ Si introduce il concetto di *gestione*. In altri termini il centro dell'interesse non è più l'opera pubblica in quanto tale, ma il *servizio* che riesce a fornire.

La riforma si basa sul concetto di “inviolabilità” della progettazione, in precedenza costantemente “attaccata” dalle varianti in corso d'opera che hanno generato molte situazioni di illegittimità e contenziosi, con conseguenti difficoltà sul controllo dei costi e dei tempi di realizzazione. A questo nuovo sistema corrisponde un nuovo modello d'impresa che si riorganizza con logiche di tipo industriale. La produzione evolve da un modello artigianale a un sistema organizzativo complesso che richiede nuove competenze non più basate sullo schema normativo-burocratico e tecnicistico, ma orientate al **governo di processi** con logica manageriale.

Ma per comprendere meglio le variazioni dell'assetto normativo degli ultimi dieci anni, è necessario riferirsi alle modificazioni avvenute nei contesti esterni. Il processo di globalizzazione dei mercati e la conseguente riorganizzazione dell'economia mondiale hanno portato a una profonda modificazione dei flussi finanziari, con l'onere per i governi degli enti locali e regionali, di dover modificare le politiche di recupero e di sviluppo dei propri territori. Stiamo assistendo a una sempre maggiore complessità e omologazione delle politiche di sviluppo economico dei territori, conseguenza di una maggiore integrazione europea e di uno sviluppo tecnologico che hanno profondamente modificato sia la struttura produttiva delle imprese sia l'organizzazione dei mercati. L'industria tradizionale sta lasciando sempre più spazio alla c.d. “industria dei servizi” che, per loro natura, stanno diventando sempre più articolati e complessi per far fronte a una domanda sempre nuova, sofisticata e globale.

In questo quadro si è modificato sostanzialmente lo stesso concetto di competitività: non più semplice confronto tra prodotti, ma competizione tra “sistemi di area”, dove l'ente locale da soggetto “passivo” deve e dovrà svolgere sempre più il ruolo di “**regolatore**” dei processi di sviluppo. Inoltre si è modificato il concetto stesso di Stato che, da un lato ha trasferito parte delle proprie competenze a favore di un'Europa che stenta ancora ad affermarsi pienamente, dall'altro, seguendo il principio della sussidiarietà verticale, ha delegato molte delle proprie funzioni a Regioni e Comuni. Il rinnovato interesse per le città, messo ancora più in evidenza dalla stessa elezione diretta del sindaco, ha rafforzato enormemente il rapporto tra città e cittadino.

Altro elemento da sottolineare è il rapporto sempre più stretto tra *sviluppo locale e sviluppo globale*. In tale rapporto un ruolo fondamentale viene svolto dai flussi finanziari globali che hanno modificato profondamente la nostra vita quotidiana e creato nuovi “impatti” con i luoghi. Borsa, indici finanziari, titoli, fondi pensioni aperti, fondi speculativi, fondi comuni, mercati azionari, mercati obbligazionari, euroobbligazioni, ecc. sono oramai entrati nel nostro linguaggio quotidiano. Questo ha modificato sia la struttura delle imprese sia quella delle banche, sempre più globali, virtuali, ma *slegate dai finanziamenti locali* a favore degli investimenti sui mercati finanziari mondiali; si è così interrotto quel circolo virtuoso di risparmio/finanziamento locale che ha contribuito enormemente alla crescita di tanti microsystemi economici locali.

## **1.2 La Pubblica Amministrazione locale**

I dati del bilancio dello Stato, con lo spostamento di masse sempre crescenti di risorse verso le spese correnti, hanno reso evidente la diminuzione dei flussi finanziari a disposizione degli Enti Locali per progetti d’investimento, a fronte di un’imposizione tributaria locale che ha raggiunto molto spesso i suoi limiti massimi.

Dall’inizio degli anni novanta, inoltre, le politiche urbane hanno subito un profondo processo evolutivo: da semplici procedure autorizzative si sono trasformate in più *complessi processi innovativi regolati da procedure negoziali*. Questo ha modificato profondamente la cultura della collaborazione tra i diversi soggetti interessati alla promozione del territorio, con nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo competitivo delle città e dei territori. In questo contesto, l’ente locale sta diventando sempre più parte attiva dello sviluppo economico del proprio territorio; i Comuni sono investiti di un nuovo ruolo: non più semplici soggetti “autorizzatori”, ma soggetti “promotori” capaci di dare impulso alle azioni di sviluppo locale. Per far questo è necessario avere una capacità amministrativa con una rilevante funzione d’indirizzo nella gestione delle politiche territoriali, con l’obiettivo centrale di perseguire sempre il soddisfacimento dei cittadini/utenti/clienti e di rispondere alle sollecitazioni del mercato. Il governo di tali processi richiede l’applicazione di nuovi modelli organizzativi non più basati sullo schema normativo-burocratico, ma orientati al “city-management”, capaci cioè di operare in un ambiente-mercato che chiede nuovi servizi agli enti locali e non più semplici “certificazioni”.

## **1.3 La necessità di opere pubbliche e infrastrutture.**

La precedente normativa ottocentesca sui lavori pubblici era orientata all’idea di “opera”, quale obbligazione di risultato da parte di un’impresa esecutrice; l’obiettivo era la realizzazione di lavori in senso fisico. Da una lettura attenta dell’attuale normativa, invece, traspare una maggiore attenzione al concetto di opera quale *servizio* per i cittadini/utenti/clienti. Difatti la qualità di un’opera pubblica non è più intesa solo dal punto di vista costruttivo, bensì come capacità dell’opera di soddisfare i bisogni e le esigenze espresse dalla committenza. Quindi un intervento infrastrutturale può essere inteso di qualità solo se il committente pubblico ha la piena *consapevolezza dei propri bisogni* e del proprio ruolo strategico e propone quei progetti che, meglio di altri, offrono una concreta risposta alle reali potenzialità di sviluppo del proprio territorio.

Con la legge 21 dicembre 2001 n° 443 (*c.d. legge obiettivo*), il Governo ha individuato le infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale per la modernizzazione del Paese. Questo in conseguenza dello stretto legame che si instaura tra *disponibilità di infrastrutture e competitività dei sistemi territoriali* (nazionali, regionali, locali). L’Italia presenta un *gap* infrastrutturale valutabile in oltre 100 miliardi di Euro, in conseguenza di un investimento di circa 1,6 del PIL negli ultimi 10 anni, a fronte di una media europea di circa il 2,6% annui. Tale *gap* non è facilmente colmabile sia per la difficoltà di contrarre ulteriormente le spese correnti di Stato, Regioni ed Enti Locali sia per la complessità delle procedure amministrative; la legge obiettivo

individua un regime speciale che prevede la deroga a molte delle procedure previste dalla legge Merloni, ma nel rispetto delle direttive comunitarie, per accelerare l'esecuzione di importanti opere nazionali capaci di fare da "volano" per lo sviluppo della Nazione.

## 2. L'APPROCCIO MANAGERIALE E LA REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

La separazione dei poteri *decisionali* (politici) da quelli *esecutivi* (dirigenziali), dovuti al processo di evoluzione normativa iniziata con la legge 142/90 ha portato ad un nuovo approccio, quello *manageriale*, per la realizzazione di opere pubbliche. L'approccio manageriale nasce nel settore privato nel momento in cui si pone il problema della separazione tra *proprietà* e *controllo* dell'azienda; non ha senso parlare di managerialità in una piccola azienda guidata direttamente dal titolare, ma solo di corretta gestione. Nel settore pubblico la necessità dell'approccio manageriale si è affermata con la ridefinizione dei poteri e dei ruoli del Sindaco, dei Consigli, delle Giunte e della Dirigenza. Altro fattore determinante è stata la consapevolezza dell'alto costo di erogazione dei servizi pubblici, non più sostenibile in conseguenza dei sempre maggiori vincoli di bilancio, e dalla necessità di migliorarne la qualità.

L'Ente Locale deve oggi poter contare sempre più su una capacità di progettazione in grado di minimizzare i tempi del processo di *ideazione/sviluppo/realizzazione*. Per far questo è necessario non solo migliorare la qualità del prodotto, ma anche (e in misura non inferiore) la qualità dei processi che generano opere pubbliche e infrastrutture. In tal senso la progettazione di un'opera può essere vista come la realizzazione di un *prodotto* costruito nel rispetto di *specifiche progettuali*, dei *tempi* e dei *costi* prefissati, nonché *rispondente ai bisogni* per cui è stato ideato. Occorre perciò avere a disposizione progettisti che, per svolgere al meglio la propria attività, siano capaci di coniugare un'ottima *creatività*, con una solida base tecnico-amministrativa e una sicura *metodologia scientifica* del lavoro.

Obiettivo della riprogettazione dei processi (*Business Process Reengineering*) è quello di eliminare le disfunzioni che si riscontrano nelle varie fasi di realizzazione dei progetti. La costruzione di opere e lavori pubblici è stata quasi sempre vista con un approccio solo *tecnicistico* e *giuridico*; si è pensato per molto tempo che una buona soluzione tecnica e degli atti amministrativamente legittimi, potessero essere garanzia di una corretta esecuzione di opere. Nella realtà, assistiamo invece alla triste esperienza di lavori inutili, ma con atti deliberativi giuridicamente ineccepibili, con tanto di "visto" dei vari organi di controllo amministrativo. Per tali motivi nell'ultimo decennio la Pubblica Amministrazione ha preso coscienza del fatto che la *legittimità degli atti*, da sola, non riesce a fornire garanzie in merito alla qualità delle opere da realizzare.

Secondo la logica di processo, la realizzazione di un'opera pubblica è assimilabile ad un *processo produttivo* gestito dall'ente locale che svolge con logica manageriale le seguenti attività: programmazione, progettazione, affidamento dei lavori, controllo delle attività, gestione delle opere realizzate. Per una maggiore comprensione è utile citare le norme ISO che definiscono e differenziano le *procedure* dai *processi*. La norma UNI EN ISO 8402 identifica le procedure come "*modalità definite per eseguire un'attività*". Una procedura deve essere scritta o documentata e di regola contiene lo scopo (perché deve essere fatto?) e il campo di applicazione di un'attività, indicando: **che cosa** deve essere fatto e da **chi**; **dove**, **quando** e **perché** deve essere fatto; **quali** risorse e documenti devono essere utilizzati; **come** ciò deve essere ottenuto e sotto quale controllo. La stessa norma UNI EN ISO 8402 definisce un processo l' "*insieme di risorse e di attività fra loro interconnesse che trasformano degli elementi in ingresso in elementi in uscita*".

Appare chiaro come nella *logica di processo* un ruolo chiave è rivestito non solo dal progettista del prodotto, ma anche dal progettista di processo (*project manager*), colui in grado di organizzare, pianificare e controllare tutte le singole fasi di cui si compone un progetto, spostando l'attenzione dal controllo del lavoro effettuato (*work in progress*) al controllo dei risultati ottenuti in ogni singola fase organizzativa (*deliverables*). Il progettista è uno specialista, il project manager è un generalista. Occorre, pertanto, dare nuovo senso e funzione ai Servizi tecnici comunali; non più grigi redattori di atti formali, ma *promotori e controllori* dei processi realizzativi di opere pubbliche e infrastrutture per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini/utenti.

Le Pubbliche Amministrazioni committenti sono generalmente delle organizzazioni complesse. Per ottenere dei risultati concreti nel miglioramento della qualità dei processi e dei prodotti, è necessario porre l'attenzione non solo al miglioramento degli Servizi tecnici, ma alla riorganizzazione di tutta la "macchina" comunale. La ri-progettazione di una organizzazione deve avere come obiettivo centrale quello di *individuare ed elaborare un nuovo modello organizzativo*, diverso da quello consolidato, che spesso mostra dei punti di debolezza che impediscono di far funzionare con sufficiente velocità ed efficienza le strutture pubbliche. Elaborare un nuovo modello significa definire un nuovo assetto organizzativo che funziona diversamente da quello precedente: ha logiche e processi decisionali diversi, presuppone un diverso schema di ripartizione delle risorse e delle professionalità interne, definisce con esattezza ruoli e responsabilità.

In linea del tutto generale una P.A. fortemente gerarchizzata e poco propensa al cambiamento viene rappresentata con un modello organizzativo di tipo **piramidale**; questo modello è rigido, privilegia le professionalità specialistiche, non è flessibile e ha una scarsa propensione al cambiamento. Funziona secondo le seguenti logiche: giuridico-formalistica, cultura dell'adempimento; individualistica ed autoreferenziale. Una P.A. nuova e culturalmente propensa al cambiamento può essere rappresentata con un modello organizzativo di tipo **matriciale**; questo modello è molto flessibile e propenso al cambiamento, individua con esattezza ruoli e responsabilità. Funziona secondo le seguenti logiche: attività lavorativa focalizzata sugli obiettivi e non sugli atti, applicazione delle leggi con logica organizzativa, lavoro di gruppo, logiche di cliente interno e cliente esterno, organizzazione dei servizi di *line* e di *staff*.

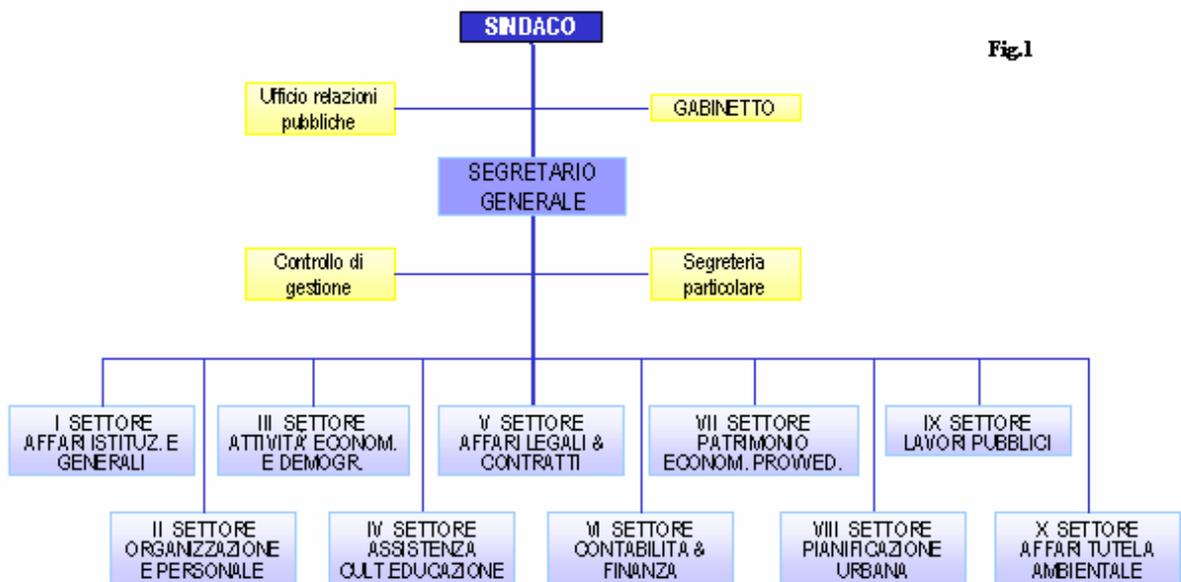
In sintesi una moderna organizzazione pubblica capace di generare progetti di qualità deve svincolarsi dall'ossessione dei formalismi e farsi guidare dalla passione per i risultati. Per dirla con Sabino Cassese, *"la Pubblica Amministrazione deve trasformarsi da sistemi di uffici regolati da norme a sistemi di persone regolati da comportamenti"*.

## **2.1 Il Caso: la riprogettazione organizzativa e gestionale del Comune di Pescara**

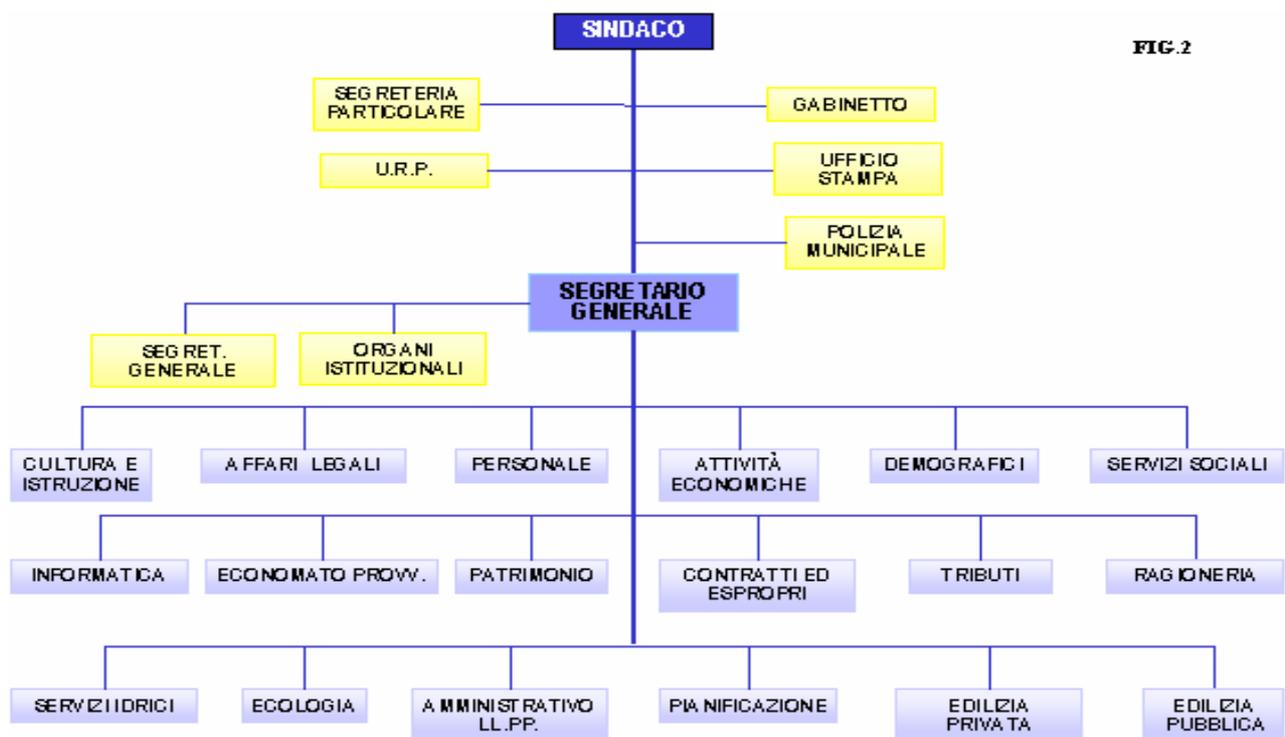
Nel 1999 è stata completamente ridefinita la struttura organizzativa del Comune di Pescara, un'interessante esperienza portata avanti in collaborazione con l'IRFO.

### **Cosa abbiamo fatto.**

Nella prima fase è stato analizzato e fotografato l'assetto ufficiale, così come riportato dagli atti formali regolarmente approvati dal Comune di Pescara; la macrostruttura è stata rappresentata graficamente per mettere in evidenza le *connessioni* fra i vari uffici interni. Si è individuato il seguente assetto organizzativo "virtuale" (fig. 1):



È stato poi rilevato e analizzato l'assetto organizzativo reale che, peraltro, non corrispondeva a quanto previsto dai documenti ufficiali. È stato così individuato il seguente assetto (fig. 2):



L'analisi è stata effettuata facendo riferimento ad una matrice di base a quattro campi dedicati rispettivamente: ai punti di *forza* e di *debolezza*, alle *opportunità* e alle *minacce* (metodo SWOT). A conclusione, sono state effettuate le seguenti considerazioni:

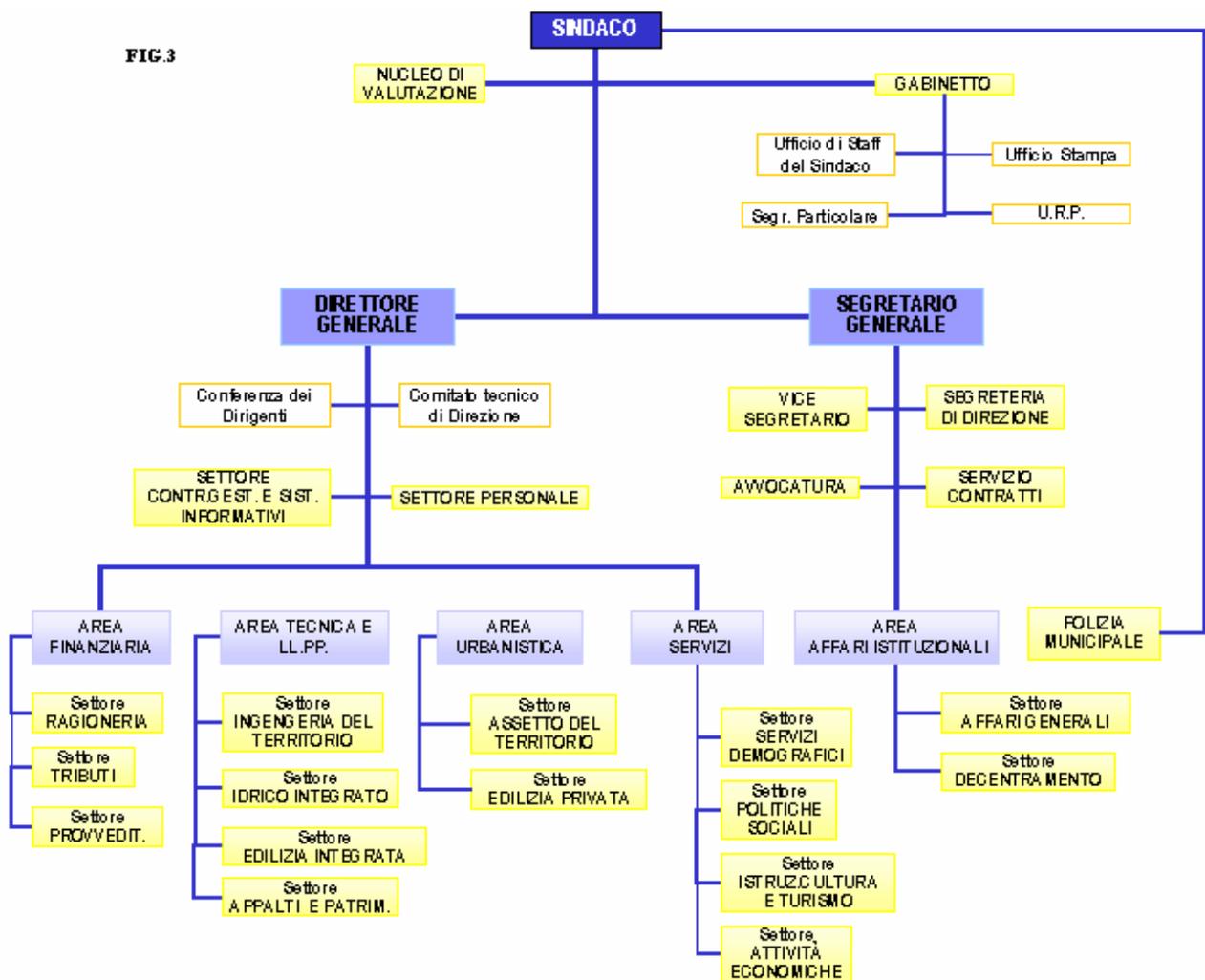
- ✓ le strutture organizzative di massima dimensione erano le ripartizioni e non i settori, come riportato nei documenti ufficiali;
- ✓ il modello funzionava a “canne d’organo”, cioè le strutture organizzative di massima dimensione erano poste in parallelo tra di loro e non comunicanti;

- ✓ la mancanza di strutture di coordinamento o di ruoli organizzativi trasversali determinava un rallentamento del processo produttivo che risultava, peraltro, molto frammentato;
- ✓ una forte personalizzazione dello schema organizzativo, legato più ai personalismi dirigenziali che alle attività da dover svolgere;
- ✓ una poco chiara articolazione delle competenze delle strutture organizzative di livello diverso;
- ✓ una poco chiara definizione dei diversi livelli di responsabilità dirigenziale e dei quadri intermedi;
- ✓ una scarsa autonomia delle strutture organizzative, con conseguente rallentamento del processo di erogazione dei servizi.

La reingegnerizzazione amministrativa ha portato alla individuazione di un nuovo modello organizzativo fondato sulle seguenti logiche di base:

- ✓ maggiore autonomia delle macro-strutture organizzative: le *Direzioni di Area*;
- ✓ superamento dell'organizzazione per funzioni a favore della logica per "prodotto";
- ✓ forte spinta della responsabilizzazione verso il basso, precisando che una struttura organizzativa di livello superiore svolge un "mestiere" diverso rispetto a quello inferiore;
- ✓ creazione di strutture di coordinamento;
- ✓ maggiore condivisione degli obiettivi.

Il nuovo modello organizzativo è stato così definito (fig. 3):



**Il Direttore di Area Funzionale** ha la finalità essenziale di coordinare attività omogenee per scopo e orientamento di servizio. Egli deve assicurare, pur nel rispetto dell'autonomia dei singoli dirigenti di settore, un loro indirizzo unitario in relazione a fini comuni, consentendo all'amministrazione un'azione coordinata per la realizzazione di programmi e conseguimento di obiettivi che sottintendono politiche e finalità omogenee.

**Il Dirigente di Settore** ha il compito di programmare e pianificare l'attività delle diverse funzioni e servizi del settore curandone l'integrazione fra essi. Deve elaborare i budget di spesa relativi al settore, definire gli obiettivi dei servizi e dei Responsabili di Servizio, gestire le risorse affidate al settore adottando tutti gli atti amministrativi di gestione tecnica finanziaria e amministrativa, effettuare il controllo dei costi dei servizi, rilasciare pareri tecnici inerenti gli atti deliberativi di competenza degli organi collegiali riguardanti il settore. Tutti i poteri del Responsabile di Settore sono avocabili, con provvedimento motivato, dal Direttore di Area in caso di inerzia o violazione delle direttive politiche o gerarchiche.

**Il Responsabile di Servizio** è un Funzionario con i seguenti compiti: programmare e pianificare in collaborazione con il Dirigente di Settore l'attività del servizio, proporre al Dirigente di Settore il budget di spesa del servizio, gestire le risorse finanziarie e strumentali assegnate al servizio adottando gli atti amministrativi necessari, sostituire il Responsabile di Settore o il Responsabile di un altro servizio del Settore. Le relative funzioni sono sintetizzate nello schema seguente (fig. 4):



Fig.4

### I risultati ottenuti

Il processo di riorganizzazione interna ha avuto una durata di circa un anno. I principali risultati ottenuti sono così sintetizzabili:

- ✓ riduzione dei conflitti interni;
- ✓ riduzione dei tempi di erogazione dei servizi;
- ✓ riduzione dei tempi di realizzazione dei progetti;
- ✓ maggiore chiarezza dei rapporti con i politici;
- ✓ miglioramento del controllo dei costi;
- ✓ introduzione delle strutture di coordinamento di area e di direzione generale, prima inesistenti;
- ✓ modifica dei sistemi di controllo, orientati non più su quello che si è fatto (*work*), ma su quello che si è prodotto (*risultato*).

### 3. LE LOGICHE APPLICATIVE DELLA LEGGE-QUADRO SUI LL.PP.

#### La programmazione triennale delle opere pubbliche

Il processo di pianificazione dell'ente locale trae origine dalla prassi prevalente della semplice programmazione finanziaria da parte degli uffici di ragioneria che si risolveva in un improbabile elenco di opere inattuabili e, spesso, generate più dalla occasionalità dei finanziamenti straordinari che dalle reali esigenze del territorio. Una corretta programmazione delle opere pubbliche deve essere inserita nel più ampio processo di pianificazione dell'ente locale, articolato nei seguenti livelli: *pianificazione dei fini, programmazione degli obiettivi, costruzione dei bilanci* (Fig. 5).



Fig.5

Esiste una sorta di parallelismo metodologico tra la programmazione finanziaria dell'ente e la programmazione delle opere pubbliche e infrastrutturali. È pertanto necessario relazionare i seguenti aspetti (Fig. 6):

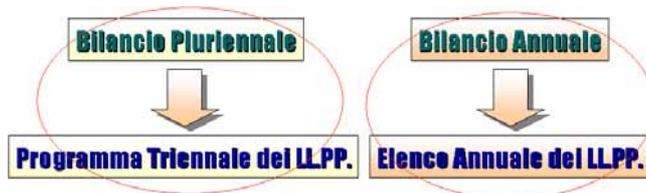


Fig.6

Il programma dei lavori pubblici costituisce un complesso ordinato di attività per il raggiungimento di un fine generato da bisogni espressi e dalle opportunità di sviluppo strategico del proprio territorio. Pertanto è della massima importanza procedere con la programmazione delle opere pubbliche in stretta relazione con la programmazione economico-finanziaria dell'ente; è per questo che l'art. 149 del T.U.E.L. 267/2000 riconosce ai Comuni l'autonomia finanziaria fondata sulla *certezza di risorse proprie e trasferite*. Inoltre la programmazione dei lavori pubblici è strettamente collegata alla progettazione, nel momento in cui non si può programmare alcuna opera senza una preventiva stima del suo costo e della sua compatibilità con la sfera economico-finanziaria dell'ente committente. A tal proposito la Corte dei Conti ha sempre sottolineato come in materia di lavori pubblici la programmazione delle opere è strettamente legata al concetto di progettazione, dal momento in cui non si può programmare alcuna opera pubblica senza una precisa stima del suo costo e della compatibilità economica dello stesso con il bilancio dell'ente. Alcuni tipi di lavori hanno favorito la predisposizione di "cantieri eterni", la cui operatività veniva alimentata attraverso l'approvazione di varianti e stralci successivi a trattativa privata.

La programmazione delle opere pubbliche può essere riassunta nel seguente schema (Fig.7):

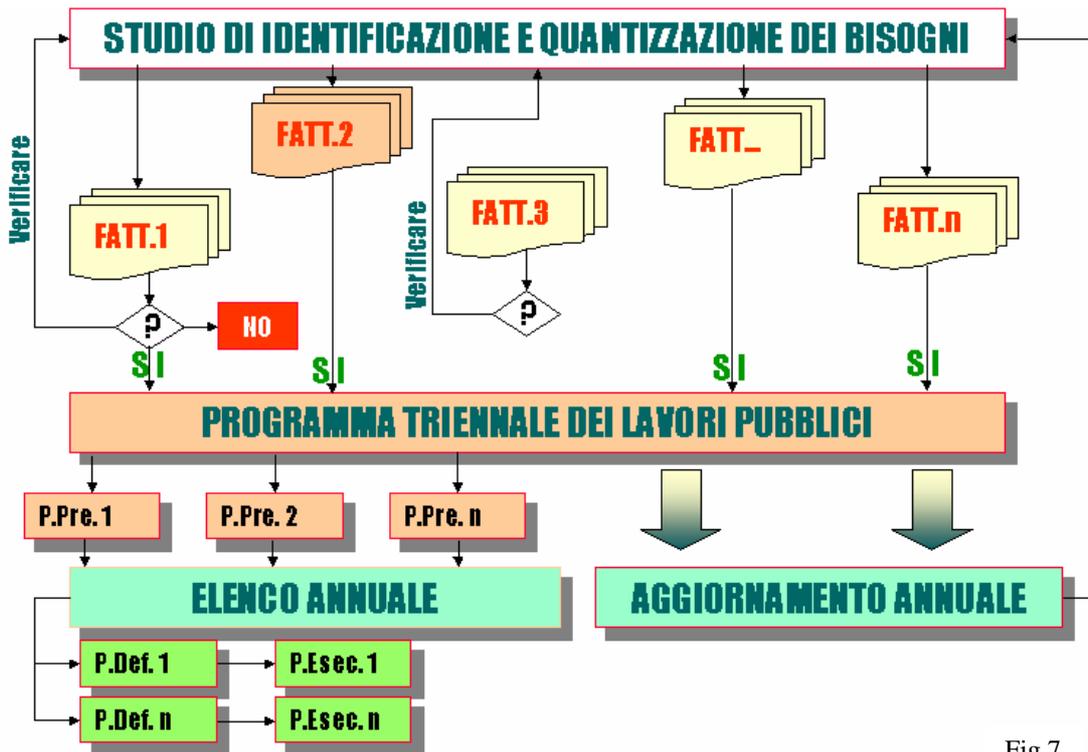


Fig.7

Un concetto innovativo proposto dall'art. 14 della legge Merloni è sicuramente l'introduzione dello *studio di fattibilità* quale strumento necessario per l'elaborazione del programma, per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze; lo stesso articolo prevede la necessità di individuare prioritariamente i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati.

Dalla relazione di accompagnamento al Regolamento si evince che la Programmazione Triennale e il Piano Annuale di Attuazione utilizzano quali strumenti innovativi il documento preliminare alla progettazione (DPP) e le modalità della verifica e della validazione dei progetti, di quello preliminare in particolare. *“La norma riprende in esame quelle vigenti in altri paesi europei e le disposizioni contenute nelle norme italiane UNI 10722-1 (Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni - Criteri generali e terminologia) e UNI 10722-2 (Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni - Definizione del programma di intervento). Tali disposizioni fanno proprie le definizioni di un recente British Standards (7832:1995, ISO 9699:1994) che prevedono che in una prima fase strategica vengano identificati e analizzati i bisogni, gli obiettivi e i vincoli, relativi al contesto ed alle risorse del committente e delle altre organizzazioni coinvolte nell'intervento, e successivamente nel corso di una seconda fase vengano definiti tutti i problemi che il progettista è chiamato a risolvere.*

*Lo spirito del tentativo di acquisizione di queste nuove regole mira a far superare alla committenza pubblica italiana la sua debolezza in termini di identificazione dei propri obiettivi e di capacità di giudizio critico nei confronti della progettazione, e di farle assumere in tale ambito le responsabilità che le committenze strutturate hanno ormai imparato ad esercitare all'estero.*

*Un intervento infatti può essere di qualità, intesa non come eccellenza in assoluto, ma come capacità di soddisfare le esigenze espresse o implicite della committenza, se quest'ultima le identifichi e ne fissi i contenuti ed i tempi, ovviamente sopportandone i costi. Il concetto è quindi che un intervento è di qualità se le sfere tecnologiche, specialistiche e procedurali sono integrate con la sfera patrimoniale del committente.*

*In sostanza, un soggetto che ha la piena responsabilità delle proprie risorse fa precedere la decisione di realizzare l'intervento da studi di fattibilità, e poi pilota il progetto attraverso una continua verifica dei suoi contenuti funzionali, tecnologici ed economici: questo è il significato della verifica iniziale e della validazione finale dei progetti.”*

Appare chiaro che la Pubblica Amministrazione, per fare bene il proprio lavoro, deve proporre nei programmi sia interventi che per importanza strategica presentano dei benefici economici dovuti ai benefici economici esterni di progetto (es. recupero urbano, ambientale e di beni culturali) sia interventi suscettibili di gestione economica. Ma quale potrebbe essere lo strumento da utilizzare? In primo luogo la metodologia di valutazione costi/benefici ed economico/finanziaria dei progetti d'investimento, con un approccio sistemico orientato allo sviluppo locale.

Per far questo occorre specializzare ulteriormente gli uffici di programmazione e attuazione dei lavori pubblici, facendo evolvere le relative competenze verso modelli orientati all'approccio manageriale e capaci di competere pariteticamente con il settore privato, al fine di non marginalizzare il ruolo e la funzione del soggetto pubblico locale.