



STUDI DI FATTIBILITÀ

**relazione dell'Unità di valutazione sullo stato di attuazione
degli studi di fattibilità avviati con delibera CIPE 70/98.**

Presentata al CIPE il 24 ottobre 2002

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione - DPS
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici - UVAL

ottobre 2002

Indice

SOMMARIO ESECUTIVO	I
1 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	1
1.1 STUDI DI FATTIBILITÀ E NORMATIVA SUI LAVORI PUBBLICI	1
1.2 STUDI DI FATTIBILITÀ FINANZIATI CON FONDI PER LE AREE DEPRESSE.....	3
2 STATO DELL'ARTE DEGLI STUDI CIPE	8
2.1 LE FONTI DI INFORMAZIONE	8
2.2 LO STATO DI AVANZAMENTO DEGLI STUDI: UN QUADRO D'INSIEME	8
2.3 L'ITER DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ: ANALISI PER FASI	12
2.3.1 <i>La fase di richiesta di finanziamento al CIPE:</i>	12
2.3.2 <i>I definanziamenti</i>	13
2.3.3 <i>La fase di avvio</i>	15
2.3.4 <i>La fase di elaborazione e consegna degli studi</i>	18
2.3.5 <i>Le fasi di approvazione e certificazione degli studi</i>	22
2.4 ANALISI DELLA RISPOSTA DEL MERCATO	24
2.4.1 <i>Tipologia di affidamenti</i>	24
2.4.2 <i>Pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento degli studi</i>	25
2.4.3 <i>Tempi di affidamento degli studi</i>	29
2.4.4 <i>Caratteristiche degli aggiudicatari</i>	32
2.4.5 <i>Specializzazione degli aggiudicatari</i>	35
2.5 CONTENUTI E QUALITÀ DEGLI STUDI	36
3 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	39
3.1 ELEMENTI EMERSI	39
3.2 ANALISI.....	41
3.3 RACCOMANDAZIONI.....	44
ALLEGATO 1. L'AGGIORNAMENTO DELLA BASE DATI UVAL	47

Sommario esecutivo

Motivazioni e struttura della relazione

1. La delibera CIPE 11 del 2002 dà incarico all'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) di elaborare una relazione riepilogativa sulla situazione degli Studi di Fattibilità (SdF) avviati dal CIPE con la delibera 70 del 1998, "evidenziando le eventuali criticità riscontrate e prospettando possibili soluzioni, al fine del miglior utilizzo futuro dello strumento da parte delle amministrazioni interessate".
2. La relazione, a partire dalla ricostruzione degli obiettivi e del percorso che hanno portato al finanziamento degli studi di fattibilità (capitolo 1), illustra l'iter degli studi – dalla fase di richiesta di finanziamento al CIPE da parte delle Amministrazioni Regionali e Centrali, alla fase di avvio e di successiva elaborazione e consegna degli studi, alla fase di approvazione e certificazione. Uno specifico approfondimento è stato finalizzato a ricostruire la risposta del mercato della consulenza a fronte della domanda di valutazione espressa dalla Pubblica amministrazione (capitolo 2).
3. L'analisi, seppure incompleta a causa del ritardo con cui le amministrazioni proponenti gli studi stanno inviando le informazioni di base necessarie, consente di valutare la capacità degli studi di raggiungere le finalità della tornata CIPE 70/1998, di riassumere punti di forza e debolezza dell'esperienza, e di formulare raccomandazioni, tanto per la valorizzazione a fini progettuali degli studi completati, che per un migliore utilizzo futuro dello strumento da parte della Pubblica Amministrazione (capitolo 3).

Base informativa

4. La presente relazione si basa su dati di avanzamento procedurale forniti periodicamente all'Unità di Valutazione dalle amministrazioni proponenti gli studi di fattibilità. Sono state finora ricevute risposte all'ultima richiesta di aggiornamento (Giugno 2002) relativamente a 322 studi, ovvero circa l'80% dei 393 originariamente finanziati dal CIPE. Non tutti gli aggiornamenti ricevuti contenevano però l'intero set di informazioni richieste. Nel complesso, le informazioni utilizzabili per le elaborazioni ed analisi costituiscono il 70% del totale, di cui quasi l'80% (ovvero il 54% del totale) corrispondono a dati aggiornati.
5. Le amministrazioni proponenti hanno finora risposto in modo incompleto anche alla richiesta di trasmissione della documentazione conclusiva (comprendente tra l'altro i rapporti di sintesi e completi degli studi) espressa dalla delibera CIPE 11 del 2002 ed oggetto di successivi solleciti da parte dell'UVAL e della Segreteria del CIPE: sono finora pervenuti all'UVAL i rapporti finali relativi a poco più del 25% degli studi conclusi.

Quadro normativo

6. Negli anni Novanta il quadro normativo relativo agli studi di fattibilità si è progressivamente arricchito di provvedimenti tesi alla sistematizzazione dell'uso di questo strumento nel ciclo del progetto. Nella legislazione nazionale riguardante i lavori pubblici è fatta specifica menzione degli studi di fattibilità nella legge 11 febbraio 1994 n. 109 come modificata dalla Legge 415/98 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nel DPR 21 dicembre 1999 n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in

materia di lavori pubblici 11 Febbraio 1994, n. 109) e nella Legge 17 Maggio 1999 n. 144.

7. In questo quadro si inserisce l'azione del CIPE, (delibere 70/1998, 106 e 135/1999) che assegnava alle amministrazioni centrali e regionali la possibilità di destinare una quota non superiore al 3% delle risorse per lo sviluppo delle aree depresse al finanziamento di SdF di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le amministrazioni locali e di settore.

Stato dell'arte

8. Al settembre 2002, dei 393 studi originariamente co-finanziati dal CIPE, 223 risultano completati. Di questi ultimi, 104 sono stati approvati e, nel loro ambito, 95 risultano già dotati della certificazione di coerenza. Dei rimanenti, sono ancora da affidare 58 studi, 72 sono in corso e 40 sono stati definanziati.
9. Sotto l'aspetto territoriale 338 studi (proposti dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni interessate) riguardano le Regioni del Sud (86% del totale), mentre i residui 55 (14%) investono le Regioni del Centro-Nord. Tra le Regioni meridionali l'avanzamento maggiore si registra per la Basilicata (91%), il minore per la Sardegna (14%). Nel complesso dette Regioni si collocano in un'area media di attuazione.
10. Il volume complessivo di risorse attivate per gli studi (al netto dei definanziamenti) è di 86 milioni di euro (compreso il co-finanziamento delle amministrazioni proponenti). I settori di maggior rilievo sono i trasporti e le risorse ambientali (comprese le idriche), corrispondenti al 50% del numero di studi, ed al 60% del volume di finanziamenti.
11. Il tempo medio di consegna per gli studi finora completati è stato di circa 8 mesi, con variazioni complessive tra i 4 ed i 22 mesi. I tempi medi di consegna presentano minore variabilità nella distribuzione per settore, e variabilità maggiore nella distribuzione per amministrazione proponente.

Risposta del mercato

12. La "risposta" del mercato delle consulenze dipende in misura importante dalle modalità con cui la pubblica amministrazione decide di attivare la propria richiesta di studi di fattibilità. Un primo aspetto di interesse è che anche quando la normativa vigente avrebbe consentito altre forme di affidamento, le stazioni appaltanti hanno fatto ampio ricorso a procedure di evidenza pubblica (è il caso di oltre il 90% degli studi con finanziamento sotto-soglia comunitaria); ciò indica un chiaro interesse a garantire trasparenza, concorrenza e qualità degli studi utilizzando i servizi offerti dal mercato.
13. D'altro lato, l'attivazione delle procedure di evidenza pubblica è stata notevolmente concentrata nel tempo, con quasi l'80% degli importi messi a gara negli ultimi tre trimestri del 2000. Questo può aver condizionato la capacità del mercato di rispondere in maniera adeguata, tenendo anche conto del numero relativamente limitato di imprese con le competenze specialistiche e/o multi-disciplinari richieste per lo svolgimento degli studi.
14. A fronte di una concentrazione delle gare in pochi mesi, si registra una dilatazione dei tempi di affidamento degli studi: in oltre il 50% dei casi il tempo intercorrente tra la data di pubblicazione del bando e la data di stipula del contratto supera i 6 mesi. Questo crea incentivi a che imprese e professionisti partecipino, nelle more dei processi di aggiudicazione in corso, a gare per altri studi, con il rischio di assumere in alcuni casi impegni superiori alla propria capacità produttiva.

15. Il mercato effettivamente attivato dagli studi di fattibilità sembra caratterizzato da una notevole concentrazione: dei 395 soggetti (società, professionisti) partecipanti a raggruppamenti affidatari di studi, 319 (cioè l'80%) hanno in realtà partecipato ad un solo studio. I rimanenti 76 soggetti sono riusciti ad ottenere partecipazioni multiple, da un minimo di due (per 40 soggetti), ad un massimo di 19 (per un unico soggetto). Analogamente, si registrano forme di concentrazione del monte commesse: il decile di testa della distribuzione dei contratti corrispondeva al 34% del monte commesse, ed era appannaggio del 13% del numero totale di aggiudicatari.
16. Dal punto di vista delle scelte di specializzazione di mercato, per circa la metà degli affidatari degli studi si è riscontrata una strategia di concentrazione delle partecipazioni agli studi in termini settoriali, territoriali, o entrambi. L'altra metà degli affidatari sembra invece perseguire una strategia di partecipazione agli studi più "indiscriminata" (con un 18% despecializzato sia settorialmente che geograficamente).

Conclusioni sul raggiungimento della "missione" degli studi

17. L'obiettivo principale degli studi cofinanziati dal CIPE era di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, l'iniziativa rispondeva alla finalità strategica di promuovere un metodo di qualificare le scelte pubbliche attraverso l'uso di uno strumento tecnico -lo studio di fattibilità- avente l'obiettivo di *trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico- amministrativa competente una decisione fondata e motivata.*
18. Nel complesso si può affermare, nei limiti delle informazioni rese finora disponibili, che gli studi stanno assolvendo il compito di generare un parco progetti di notevole diversificazione settoriale e di potenziale rilevanza per l'applicazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo: sono stati conclusi oltre 220 studi, di cui gran parte in settori strategici per la programmazione 2000-2006, come trasporti, risorse naturali e risorse culturali. Gli studi stanno inoltre introducendo significativi elementi tecnico economici a supporto delle decisioni di investimento.
19. *Sbocchi progettuali.* Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si stanno rivelando più lunghi del previsto. Questo si deve in larga misura ad un iter procedurale caratterizzato da un avvio a rilento degli studi nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della gran parte degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi.
20. D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: vanno segnalati infatti l'introduzione di 9 interventi basati su SdF co-finanziati dal CIPE nel primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) della "legge obiettivo"; e l'avvio dell'uso di risorse della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione preliminare di interventi basati su SdF finanziati dal Comitato (sei 6 studi, di cui 3 nel Mezzogiorno).

Sommario dei punti di forza e di debolezza

21. L'esame della documentazione finora messa a disposizione dalle amministrazioni proponenti, unitamente alla partecipazione dell'Unità di valutazione ad alcuni tavoli di monitoraggio consente di stilare un primo sommario delle lezioni apprese sui punti di forza e di debolezza della tornata di studi di fattibilità CIPE.
22. *Eterogeneità degli studi.* I temi oggetto di studi di fattibilità sono caratterizzati da notevole eterogeneità: accanto a studi di specifici interventi infrastrutturali, si riscontrano studi assimilabili ad altre tipologie, quali studi di programmi di opere, studi settoriali o di ambito, studi di prefattibilità ed infine studi infrastrutturali promossi da amministrazioni non titolari delle corrispondenti competenze istituzionali.
23. In positivo, tale ampliamento d'ambito degli studi risponde ad esigenze conoscitive e programmatiche realmente sentite dalle amministrazioni. D'altro lato, varie delle tipologie di studi sopra ricordate implicano un percorso più difficoltoso di transizione dalla fase di studio a quella di progettazione. Questo a causa della necessità del concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento; oppure perché lo studio svolge in realtà un ruolo propedeutico alla individuazione della idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità.
24. *Formulazione della "domanda".* Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire una capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali. Questo ha avuto tra l'altro la conseguenza di lasciare eccessivi margini di interpretazione al mercato della consulenza sul reale fabbisogno espresso dalle amministrazioni.
25. *La "risposta" del mercato.* La risposta del mercato delle consulenze alla domanda delle amministrazioni è stata caratterizzata da una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. In vari casi, tale sotto-insieme di operatori maggiormente presenti non è stato in grado di esprimere raggruppamenti con adeguate specializzazioni settoriali; in altri, non ha attivato meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti, il che ha dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi.
26. Inoltre, il mercato non sempre è stato in grado di supplire alle carenze iniziali delle domanda della pubblica amministrazione, appiattendosi invece su richieste e domande mal formulate o, peggio, approfittando in modo "opportunistico" di una elevata domanda di servizi per aumentare il proprio fatturato senza una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.
27. *Il Monitoraggio.* Alcune amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative di monitoraggio in corso d'opera degli studi: oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, il monitoraggio ha costituito spesso una "palestra" in cui pubbliche amministrazioni con scarsa dimestichezza procedurale e metodologica con gli studi hanno avuto l'opportunità di rafforzare, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità tecniche di valutare la qualità degli studi in corso, e di impostare gli studi da avviare in futuro.
28. Al tempo stesso, i tavoli di monitoraggio non sembrano aver avuto la diffusione necessaria a garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi. Inoltre, in

alcuni casi si sono registrate confusioni sul ruolo dei tavoli di monitoraggio, e sulla loro compatibilità con gli accordi contrattuali tra stazione appaltante ed affidatari degli studi.

29. *Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento.* L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi ha costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi.
30. Tuttavia, sulla base degli studi esaminati dall'UVAL presso tavoli di monitoraggio o in altre sedi, si può riscontrare una certa eterogeneità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità delle singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento, analisi organizzativa-gestionale), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le analisi svolte, ed in generale si riscontra una difficoltà a stabilire nessi chiari tra le singole componenti ed i risultati complessivi dello studio.
31. Appaiono pertanto necessari, come specificato nelle raccomandazioni, ulteriori approfondimenti dei documenti di indirizzo, così da poter meglio orientare futuri studi di fattibilità.

Raccomandazioni

32. Allo scopo di valorizzare i risultati degli studi di fattibilità già conclusi e di promuovere la qualità degli studi futuri, si propone:
 - a) L'accelerazione della transizione dagli studi completati alla progettazione, attraverso un'attività di accompagnamento ed assistenza tecnica alle Amministrazioni centrali e regionali, in raccordo ed attuazione di quanto previsto dalla delibera CIPE 62/2002;
 - b) La costituzione di una Banca Dati che consenta di consolidare le informazioni sugli esiti degli studi e di monitorarne efficacemente i relativi sbocchi progettuali. La banca dati potrebbe costituire parte di un più ampio "Registro" degli SdF della pubblica amministrazione, esteso ad altre tipologie di studi oltre a quelli co-finanziati dal CIPE e con finalità di condivisione di conoscenze e buone pratiche;
 - c) L'introduzione di meccanismi incentivanti per l'utilizzazione dei risultati degli SdF nella applicazione delle risorse destinate alle aree depresse, in particolare in sede di impostazione degli Accordi di Programma Quadro;
 - d) L'elaborazione di documenti di indirizzo per orientare l'impostazione, monitoraggio e valutazione di futuri studi di fattibilità;
 - e) L'elaborazione di macro-studi di riferimento per gli SdF, utili a fornire periodicamente dati e conoscenze di base affidabili da usare come materiale di riferimento "off the shelf" per le analisi specifiche condotte dagli studi di fattibilità. Un esempio può essere dato da studi per individuare la segmentazione della domanda turistica nel mezzogiorno.

1 Il quadro normativo di riferimento

Gli studi di fattibilità promossi con delibera CIPE 70/98 e regolamentati da ulteriori delibere successive¹ sono l'oggetto principale di questa relazione. In questo paragrafo gli studi CIPE vengono inseriti brevemente nel quadro normativo complessivo sugli studi di fattibilità.

Nella legislazione nazionale riguardante i lavori pubblici è fatta specifica menzione degli studi di fattibilità nella legge 11 febbraio 1994 n. 109 come modificata dalla Legge 415/98 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nel DPR 21 dicembre 1999 n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 Febbraio 1994, n. 109) e nella Legge 17 Maggio 1999 n. 144.

Dall'esame di tali documenti emerge un quadro normativo in evoluzione nel corso di quasi un decennio. Le tappe principali di tale percorso si possono scandire per fini interpretativi e di analisi in due fasi principali: la prima relativa all'inserimento degli studi nella normativa sui lavori pubblici; la seconda fase collegata all'avvio della tornata di studi di fattibilità CIPE oggetto della presente relazione.

1.1 Studi di fattibilità e normativa sui lavori pubblici

Una prima fase dell'attività normativa è orientata all'inserimento sistematico degli studi di fattibilità nel ciclo della programmazione e realizzazione dei lavori pubblici. Il legislatore ha via via precisato il momento del ciclo in cui si inseriscono gli studi, la funzione da essi svolta, la relazione degli studi con la preliminare individuazione dei bisogni, la relazione tra tipologia delle opere e obbligatorietà degli studi.

La legge 109/94 stabilisce che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici si svolge sulla base di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali nel rispetto dei documenti programmatici previsti dalla normativa vigente. Il Programma Triennale (art. 14 comma 2 L.109/94 "Programmazione dei lavori pubblici") "costituisce *momento di attuazione di studi di fattibilità* e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che i soggetti indicati dall'art. 2 della stessa legge "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". La norma stabilisce che *gli studi di fattibilità*:

- individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni;

¹ Deliberazione CIPE 9 luglio 1998 n. 70 "Riparto risorse di cui all'art.1, comma1, della legge 30 giugno 1998 n. 208" .GU 22.8.1998 n. 195.

Deliberazione CIPE 21 dicembre 1999 n. 228 " Legge n.208/1998 – Finanziamento completamenti e studi di fattibilità. Rettifiche." .GU 1.3.2000 n.50.

Deliberazione CIPE 30 giugno 1999 n. 106 " Legge n.208/1998 e legge 449/1998: finanziamento studi di fattibilità ed approfondimenti tecnici per il Mezzogiorno a carico della risorse riservate alle infrastrutture" GU 21.10.1999 n. 248.

Deliberazione CIPE 6 Agosto 1999 n. 135 " Legge n.208/1998 – Riparto quota dei 3.500 miliardi di cui al punto 2.2. della delibera n.70/1998 destinata alle opere di completamento e agli studi di fattibilità per il Centro – Nord. Modifiche alla delibera n.52/99 del 21 aprile 1999". GU 14.10.1999 n. 242.

Deliberazione CIPE 6 Agosto 1999 n. 142 " Legge n.449/1998 : criteri per il riparto dei 3.500 miliardi destinati alle infrastrutture con delibera n. 4/99" GU 12.11.1999 n.266.

Deliberazione CIPE 4 Agosto 2000 n. 84/2000. " Legge 488/1999: riparto e finalizzazione di quote di cui al punto 1 delle risorse di cui al punto 3 della delibera n.14/2000" GU 16.11.2000 n. 268.

Deliberazione CIPE 21 dicembre 2000 n. 138 " Riparto aree depresse per il triennio 2001-2003" GU 10.2.2001 n.34.

Deliberazione CIPE 28 Marzo 2002 n. 11" Risorse aree depresse : modalità approvazione studi di fattibilità e definanziamenti" GU 28.5.2002 n.123.

- indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi;
- contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico - artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio - economiche, amministrative e tecniche".

L'art 37 bis della legge 109/94 modificata dalla legge 415/98 prevede che entro il 30 giugno di ogni anno i soggetti "promotori" possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità inseriti nella programmazione triennale".

“Tali proposte devono contenere uno studio di inquadramento territoriale ed ambientale, uno *studio di fattibilità*, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice”.

Il Regolamento² attuativo della Legge Quadro 109/94, all'art. 11³, chiede che “le Amministrazioni aggiudicatrici elaborano uno *studio* per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento” e che sulla base di tale studio “provvedono alla redazione di *studi di fattibilità* necessari per l'elaborazione del programma di cui all'art. 14 della legge” 109/1994.

Questa prima fase di regolamentazione normativa degli studi di fattibilità trova ulteriore sviluppo nella legge 17 maggio 1999 n. 144⁴, con cui la normativa nazionale sulle opere pubbliche si arricchisce di nuove disposizioni. L'art. 4 della legge (“Studi di fattibilità della amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali”) fornisce infatti ulteriori precisazioni sulla disciplina degli studi di fattibilità stabilendo che :

- “lo studio di fattibilità per le opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire, è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche”;
- “gli studi di fattibilità approvati dalle amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri”.
- “Gli studi relativi ad opere il cui costo complessivo è superiore a 100 miliardi di lire” (il Ministero dell'Economia e Finanze aggiorna periodicamente il limite), "devono obbligatoriamente essere sottoposti a valutazione economica interna alle amministrazioni proponenti o, su richiesta, a valutazione di enti ed amministrazioni pubblici esterni alle stesse”.

Con Decreto del Ministero LLPP 21.6.2000 (art. 3 c. 3) concernente le attività preliminari alla redazione del programma triennale dei lavori pubblici, è stato aggiunto un altro tassello alla normativa sulle opere pubbliche stabilito che per le opere di valore inferiore ai 20 miliardi di lire (€10.329.137,98), è sufficiente redigere uno studio sintetico di fattibilità (non sono indicate le analisi che dovrebbe contenere) per introdurre le opere nel Programma Triennale.

² Decreto del Presidente della repubblica 21 dicembre 1999 n. 554 (G.U n. 98 del 28 Aprile 2000).

³ Titolo III “ Programmazione e progettazione, Capo I “ La programmazione dei lavori”; art 11 “ Disposizioni preliminari”

⁴ G.U. 22 Maggio 1999 n. 118

Questa disposizione stabilisce in sostanza che l'analisi richiesta ai fini della decisione ad investire per questo livello di spesa nelle opere pubbliche, può essere assunta attraverso gli approfondimenti considerati più opportuni da adattare alle diverse iniziative lasciando un margine di discrezionalità nella scelta della metodologia da adottare.

Diversamente da quanto disposto sulle fasi della progettazione, la normativa sui lavori pubblici non fornisce, dunque, indicazioni sui requisiti minimi degli studi di fattibilità inducendo una attenta riflessione sulla loro collocazione nel "ciclo del progetto" e sulla loro conseguente struttura.

1.2 Studi di fattibilità finanziati con fondi per le aree depresse

Una seconda fase del processo di caratterizzazione normativa degli studi di fattibilità può essere collegata all'avvio da parte del CIPE⁵, nel Luglio del 1998, degli studi oggetto della presente relazione. Questa fase si contraddistingue tanto per l'istituzione di un meccanismo di proposta, selezione e valutazione di studi da finanziare con risorse destinate alle aree depresse, quanto per la predisposizione di una serie di strumenti di indirizzo metodologico e procedurale che affianca ed articola le disposizioni legislative e regolamentari prima ricordate.

Individuazione di studi co-finanziati dal CIPE. Nell'ambito dei finanziamenti per lo sviluppo aree depresse nazionali, la delibera CIPE 70/1998 assegnava alle amministrazioni centrali e regionali la possibilità di destinare una quota non superiore al 3 % delle risorse assegnate al finanziamento di SdF di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le amministrazioni locali e di settore. Al fine di indurre una approfondita riflessione sulla stessa decisione ad effettuare uno SdF, il CIPE prevede che gli SdF debbano essere cofinanziati al 50% dalla amministrazione proponente. Per la selezione degli studi da proporre a finanziamento nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma,⁶ viene attivato un sistema di partenariato istituzionale comprendente un Comitato di Coordinamento con funzioni di indirizzo, ed un gruppo tecnico con funzioni di istruttoria. I dettagli del processo di selezione vengono riepilogati nel Riquadro 1.

⁵ Deliberazione CIPE 9 Luglio 1998 n. 70 " Ripartizione risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge 30 giugno 1998 n. 208" (G.U. n. 195 del 22.8.1998).

⁶ CIPE 70/98. punto 5.1."Il Comitato presieduto dal Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica è così composto: 4 rappresentanti del ministero del tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (di cui uno della Ragioneria Generale dello Stato); 1 rappresentante della Presidenza del Consiglio; 1 Rappresentante del Ministero Lavori Pubblici; 1 rappresentante del Ministero dei Trasporti e della Navigazione; 1 rappresentante del Ministero dell'Ambiente; 1 rappresentante del Ministero dei Beni Culturali; 1 rappresentante del Ministero dell'Università e della Ricerca e tecnologica; 1 rappresentante del Ministero delle politiche agricole.

Riquadro 1. Il sistema di partenariato istituzionale per la selezione e valutazione degli studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE

Il sistema di partenariato istituzionale introdotto per la selezione degli studi di fattibilità e per la loro valutazione una volta conclusi era basato su di un Comitato di Coordinamento con ruolo di indirizzo, e su di un gruppo tecnico con funzioni istruttorie. Al Comitato venivano assegnati due compiti fondamentali:

Il primo è quello di elaborare delle “specifiche” per la predisposizione degli SdF.

Il secondo è quello di esprimere parere sugli SdF che gli vengono sottoposti. Gli studi che avranno un parere favorevole, “saranno inclusi in una lista di interventi prioritari per i quali verrà programmato sia l’eventuale ricorso al fondo per la progettualità secondo modalità concordate con la Cassa depositi e Prestiti, sia l’accesso ai finanziamenti disponibili per la realizzazione delle opere a valere sul complesso delle risorse su cui ogni Intesa può fare affidamento” (CIPE 70/98 punto 2.2.4.)

Per condurre l’istruttoria degli SdF il Comitato di coordinamento si è avvalso nel 1998 di un “Gruppo tecnico” composto da tecnici designati dalle amministrazioni centrali e da tre rappresentanti delle Regioni nominati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni.

Ai fini istruttori il “gruppo tecnico” ha elaborato e diffuso tra tutte le amministrazioni, preliminarmente alla presentazione delle loro proposte, il documento “ Criteri di selezione dei programmi infrastrutturali e modalità di assegnazione dei finanziamenti”. Il documento prevedeva che l’istruttoria si svolgesse in sei fasi:

fase 1) Individuazione delle idee progettuali da parte delle amministrazioni sulla base delle istruzioni e suggerimenti contenute nei documenti allegati e con l’assistenza del Gruppo tecnico.

fase 2) Preselezione delle proposte progettuali a cura delle amministrazioni proponenti, adottando i criteri diffusi dal Comitato, nell’ambito dell’attività di costruzione delle Intese;

fase 3) Invio delle proposte al Comitato (nel formato standard fissato dallo stesso Comitato).

fase 4) Verifica e ordinamento delle proposte da parte del Comitato, per opera del Gruppo tecnico, in base a criteri stabiliti in anticipo e delibera di finanziamento da parte del CIPE.

fase 5) Affidamento della redazione degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni proponenti in base a specifiche fornite dal Comitato.

fase 6) Invio degli studi di fattibilità al Comitato, loro esame e decisione nell’ambito delle Intese Istituzionali di Programma ai fini dell’inserimento in una lista di interventi prioritari.

I criteri impiegati nella selezione degli SdF proposti sono stati:

a) priorità assegnata allo SdF dall’amministrazione proponente;

b) coerenza tra obiettivo specifico dell’idea-progetto e obiettivo di sviluppo regionale o extra regionale (coerenza della proposta alla programmazione in atto o in fase di elaborazione);

c) coerenza tra obiettivo specifico dell’idea-progetto ed oggetto della stessa (coerenza interna della proposta di SdF);

d) individuazione di alternative tecnologiche, finanziarie o gestionali di cui lo SdF dovrà studiare l’opportunità. In linea di massima e coerentemente con l’intento di favorire la qualità e l’originalità delle idee progettuali (da verificare con gli esiti degli studi) si intende favorire quelle idee-progetto che individuano una pluralità di alternative tecnologiche, finanziarie o gestionali di cui valutare l’opportunità nello SdF;

e) dimensione finanziaria prevista dell’opera. Si vuole privilegiare lo studio di opere di media o ampia dimensione in modo tale da migliorare le qualificazioni progettuali delle opere che presumibilmente avranno più ampio impatto sul territorio e che rappresenteranno il parco progetti oggetto di finanziamento ex fondi aree depresse o fondi strutturali;

f) complessità dell’idea-progetto. In questo caso ugualmente si intendono favorire quelle proposte che presentano una complessità maggiore sia in termini di coordinamento istituzionale fra più Regioni, (ad es. progetto multiregionale) che di coordinamento di istanze diverse di amministrazioni centrali e locali (ad es. multisettoriale e/o multifunzionale). Si intende dunque privilegiare lo studio di idee progettuali il cui impatto economico, sociale ed organizzativo potenziale dipende dall’operare congiunto di più attori istituzionali;

g) valenza territoriale del progetto. Si indica con tale criterio la dimensione ed importanza del bacino di utenza che sarà interessato dalla ricaduta dei benefici prodotti dall’idea progetto.

h) valenza ambientale del progetto intesa come attitudine a ridurre gli impatti ambientali in atto o contenere gli impatti aggiuntivi conseguenti la realizzazione di una nuova infrastruttura, ovvero la valenza funzionale ambientale dell'intervento riferita al contesto territoriale e socio-economico in cui si inserisce.

i) gradimento (regionale/centrale) della proposta.

Disposizioni di indirizzo metodologico e procedurale. Oltre all'istituzione di un meccanismo di selezione, le delibere CIPE già ricordate introducono disposizioni di indirizzo metodologico e procedurale su cui vale la pena soffermarsi brevemente.

Un primo aspetto riguarda la decisione di effettuare uno studio di fattibilità. Secondo l'impostazione definita con la delibera CIPE 70/98, la decisione di avviare uno studio può di fatto prescindere dalla preventiva esistenza di uno studio che individui il "quadro dei bisogni e delle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice" come previsto invece dall'art. 14 della Legge 109/94. La decisione di avvio di uno studio può quindi essere presa in maniera più ampia rispetto a quanto previsto dalla legge 109/94, in quanto è ammesso qualsiasi livello di analisi di partenza dell'idea – progetto di cui si vuole verificare la fattibilità. Gli SdF finanziati dal CIPE, come si vedrà con la deliberazione CIPE 106/99, inglobano, di fatto, nell'analisi della domanda e dell'offerta del servizio infrastrutturale, lo studio dei bisogni previsto nella legge 109/94, ponendola in stretta connessione con le altre analisi prescritte.

Un secondo aspetto riguarda i contenuti degli studi. Nell'intento di creare una ampia disponibilità di SdF relativi a qualificati investimenti infrastrutturali da finanziare –nel caso delle regioni del mezzogiorno- anche attraverso i Programmi operativi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000 – 2006, il CIPE nella stessa delibera di approvazione dei finanziamenti degli SdF selezionati dal Comitato di Coordinamento, colma la lacuna metodologica esistente nella normativa nazionale sulle opere pubbliche, definendo un indice dei "requisiti minimi" che gli studi di fattibilità approvati devono prevedere (si veda il Riquadro 2) creando, di fatto, un utile modello di riferimento.

Secondo questa impostazione lo SdF si propone l'obiettivo di trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire alla amministrazione precedente una decisione fondata e motivata. Lo SdF è configurato quindi come uno strumento tecnico di supporto ai fini dell'assunzione della decisione di effettuare l'investimento.

Riquadro 2. Indice dei requisiti minimi degli studi di fattibilità definito dal CIPE (allegato B, delibera 106/1999)

1. 1 Inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi.
2. Analisi della domanda attuale e prevista e specifica dei gruppi dei beneficiari.
3. Analisi dell'offerta attuale e prevista.
4. Descrizione dell'investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc) con verifica della disponibilità dei più importanti inputs materiali ed umani e con l'individuazione delle alternative tecnologiche disponibili.
5. Analisi delle alternative possibili.
6. Analisi degli aspetti e dei costi gestionali in fase di esercizio (se esistenti).
7. Analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi).
8. Analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici).
9. Descrizione ed analisi degli impatti ambientali.
10. Contributo alla programmazione comunitaria 2000 - 2006 (Fondi strutturali).
11. Relazione sintetica conclusiva riportante i principali risultati e le raccomandazioni motivate sulla fattibilità dell'opera.

Un terzo aspetto riguarda le procedure e la tempistica per la conduzione dell'iter degli studi. Le deliberazioni CIPE 30 giugno 1999 n. 106 e 6 agosto 1999 n. 135 di approvazione del finanziamento degli SdF ex leggi 208/1998 e 449/1998, forniscono alcune indicazioni procedurali delimitando il tempo entro cui gli SdF devono essere resi disponibili allo scopo di rendere celere il processo decisionale ed avviare velocemente anche le successive fasi del ciclo dei progetti.

Per gli SdF di importo inferiore ai 200.000 euro è previsto un termine di ultimazione di otto mesi dalla data della messa a disposizione del finanziamento da parte del Ministero dell'Economia e Finanze, per un valore uguale o superiore a tale soglia il termine di ultimazione è fissato in 12 mesi.

Al punto 1.6 della deliberazione CIPE 106/99 ed al punto 3.5 della deliberazione CIPE 135/99 è previsto inoltre che gli "studi di fattibilità finanziati saranno certificati dall'amministrazione destinataria del finanziamento stesso, positivo o negativo che sia l'esito dello studio. Gli studi per i quali venga certificato l'esito positivo saranno portati all'esame del Comitato di Coordinamento ai fini dell'eventuale inserimento delle relative proposte di intervento negli elenchi delle opere prioritarie da definire nell'ambito delle intese istituzionali di programma". (Tale disposizione e le norme che hanno previsto la costituzione dello stesso Comitato di Coordinamento sono state abrogate con delibera CIPE 11/2002 punto 1.4.)

Con la deliberazione n.11 del 28.3.2002, il CIPE ha fissato delle procedure per la chiusura dell'elaborazione degli studi degli SdF chiedendo, tra l'altro, alle amministrazioni che sono state destinatarie dei fondi, di verificare ed assicurare la coerenza degli SdF⁷ con l'indice dei requisiti minimi degli SdF stabiliti dalla deliberazione 106/99 (certificazione di coerenza) ed inoltre viene chiesto che la "relazione sintetica" a chiusura dello SdF indichi se esistono

⁷ Come chiarito dalla delibera, la certificazione di coerenza non è sostitutiva della certificazione di utilità prevista dall'art. 4, comma 2 della Legge 17 maggio 1999 n.144. Quest'ultimo indica che " gli studi di fattibilità approvati dalle amministrazioni costituiscono *certificazione di utilità* degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri".

elementi idonei a sostenere la scelta dell'investimento, nel caso di esito positivo dello studio, ed ad indirizzare la successiva fase della progettazione.

Allo scopo di dare continuità al "ciclo del progetto", il CIPE ha stabilito, inoltre, che gli SdF conclusi con esito positivo possono essere presentati dalle Amministrazioni Regionali ed Enti locali al Ministero dell'Economia e Finanze per accedere al "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche" previsto dall'art. 54 della Legge 28.12.2001 n. 448.⁸

L'azione del CIPE per la valorizzazione ed utilizzazione degli SdF è resa evidente dall'invito rivolto a tutte le amministrazioni interessate a conferire carattere prioritario, nell'ambito dei canali di finanziamento esistenti, alle fasi progettuali successive riguardanti gli SdF conclusi con esito positivo.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 54 comma 5 della Legge 448/2001 intende, infatti, presentare al Parlamento un piano nel quale viene individuata la destinazione del "Fondo Nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali" dando carattere prioritario agli interventi i cui SdF siano stati finanziati a carico delle risorse della Legge 30 giugno 1998 n.208, confermando quel "canale privilegiato" di finanziamento che le originarie direttive avevano ipotizzato, sia pure in un contesto normativo diverso.

⁸ L'art. 4, commi 5 e 6 della Legge 17 maggio 1999 n. 144 prevede l'accesso ai fondi gratuiti per la redazione di progetti preliminari di opere di costo non inferiore a 1,55 Meuro entro i limiti delle disponibilità dei fondi assegnati a ciascuna regione, per quelle opere per le quali sia stato redatto lo SdF i cui risultati sono stati valutati positivamente e come tali certificati dal Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

2 Stato dell'arte degli studi CIPE

2.1 Le fonti di informazione

Questo capitolo contiene un riepilogo delle principali informazioni relative alle caratteristiche ed allo stato di avanzamento procedurale degli studi di fattibilità avviati con le delibere CIPE 70/98, 106 e 135 del 1999. La fonte utilizzata è una base di dati gestita dall'UVAL ed alimentata con informazioni fornite periodicamente dalle amministrazioni proponenti degli studi. In vista della preparazione della presente relazione, è stata avviata una tornata di aggiornamento e verifica dei dati mediante l'invio nel Giugno del 2002 di un questionario alle amministrazioni proponenti.

Sono stati finora ricevuti aggiornamenti relativi a 322 studi, ovvero circa l'80% dei 393 originariamente finanziati dal CIPE. Non tutti gli aggiornamenti ricevuti contenevano l'intero set di informazioni richieste. Nel complesso, le informazioni utilizzabili per le elaborazioni ed analisi svolte in questo capitolo (cioè le corrispondenti celle non vuote della base dati) costituiscono il 70% del totale, di cui quasi l'80% (ovvero il 54% del totale) corrispondono a dati aggiornati. L' Allegato 1 contiene maggiori particolari sullo stato di aggiornamento della base dati.

2.2 Lo stato di avanzamento degli studi: un quadro d'insieme

Allo scopo di fornire un quadro riassuntivo della situazione complessiva di avanzamento degli studi, si può definire un percorso a cinque stadi (Figura 1) che porta dallo stanziamento dei fondi da parte del CIPE alla conclusione formale dell'iter degli studi con la certificazione di coerenza. Gli stadi individuati sono:

- 1) Avvio del procedimento da parte della stazione appaltante;
- 2) Affidamento dello studio ad un soggetto (esterno o interno all'amministrazione appaltante) incaricato di redigerlo;
- 3) Consegna alla stazione appaltante dello studio da parte del soggetto affidatario;
- 4) Collaudo o approvazione da parte della stazione appaltante (fase in cui si considera terminato lo studio ai fini della relazione contrattuale con l'aggiudicatario dello studio);
- 5) Certificazione di coerenza, in cui, ai sensi della delibera CIPE 11/2002, la amministrazione proponente (o la stazione appaltante se da essa delegata) certifica la coerenza dello studio rispetto al contratto di affidamento ed all'indice dei contenuti minimi definito dall'allegato B delle delibere 106/99 e 135/99.⁹

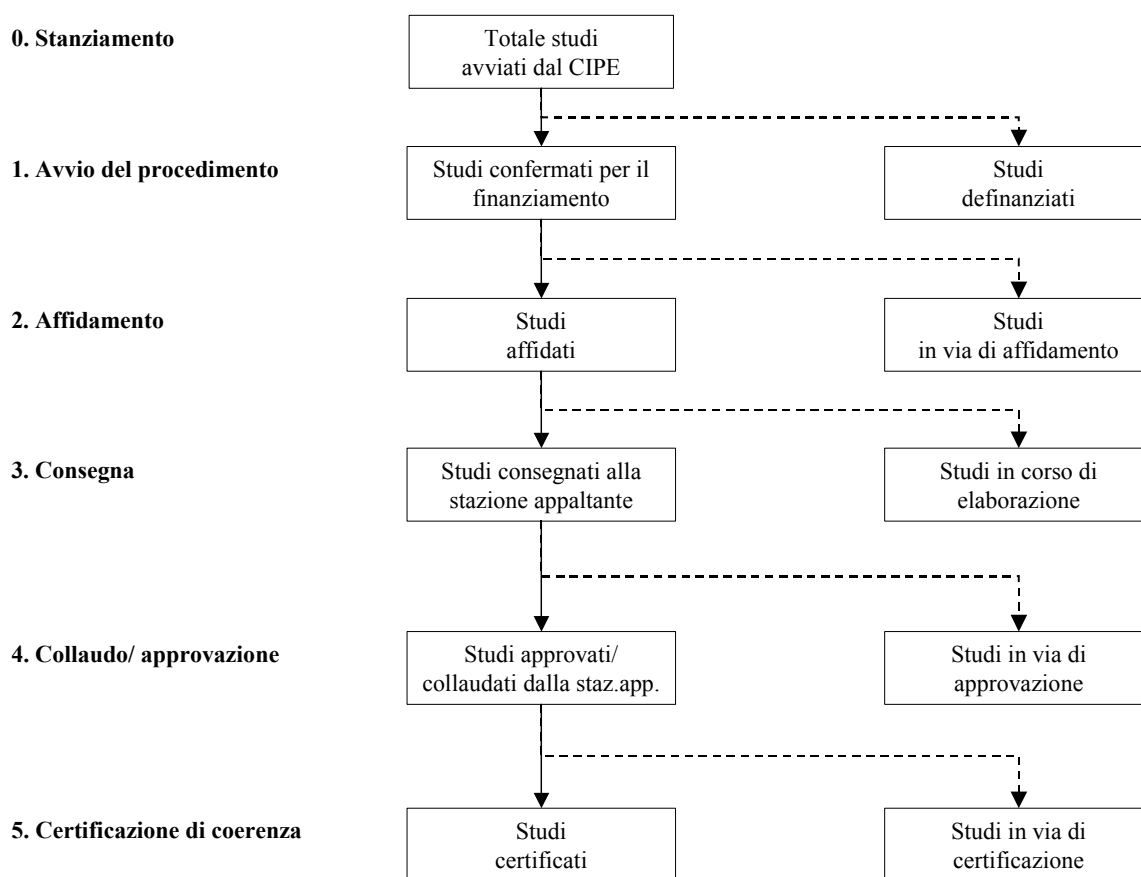
In ciascuno di questi stadi (avvio, affidamento, consegna, collaudo, certificazione), si possono individuare come nella Figura 1 "flussi" di studi in transito per la fase successiva (la fascia di sinistra nella Figura 1), e, nella fascia di destra, flussi di studi in uscita dal circuito (gli studi defianziati) o in attesa di passare alla fase successiva.

Sulla base delle informazioni finora pervenute all'UVAL, è possibile stimare il numero degli studi situabili ai vari stadi di avanzamento procedurale. Come si vede dalla Figura 2, dei 353 studi rimasti dopo i defianziamenti, oltre un quarto (95 studi) hanno formalmente completato l'iter con la certificazione di coerenza¹⁰.

⁹ Agli stadi della Figura 1 se ne può aggiungere per completezza uno ulteriore, quello della certificazione di utilità prevista dalla legge 144/99, che se pure non riguarda la conclusione dell'iter formale degli studi ex-delibera CIPE, ha tuttavia particolare rilevanza ai fini della traduzione degli studi in progettazione, nel caso in cui l'amministrazione che certifica la coerenza dello studio non abbia competenza sulla decisione di investimento per le opere oggetto dello studio.

¹⁰ Di questi, 11 studi (il 13% dei certificati, ed il 3% del totale) hanno anche conseguito la certificazione di utilità prevista dalla legge 144/1999.

Figura 1. L'iter degli studi di fattibilità: un diagramma di flusso



La gran parte dei 258 studi rimanenti sono stati consegnati ma sono tuttora in attesa di approvazione o collaudo da parte delle stazioni appaltanti (119 studi, pari a oltre il 33% del totale). Degli altri, 72 studi (il 20%) sono tuttora in corso di redazione, e 58 studi (il 16%) non sono stati affidati, in diversi casi a causa di una decisione, non ancora formalizzata di fronte al CIPE, di procedere al definanziamento.

Attribuendo al compimento di ciascuna fase (dall'affidamento compreso in poi) un uguale peso percentuale del 25%, è possibile costruire un indice di avanzamento che varia tra lo 0% (nel caso in cui lo studio anche se non definanziato non sia ancora stato affidato) ed il 100% (nel caso in cui lo studio sia stato affidato, consegnato, approvato e certificato). La Figura 3 illustra graficamente l'indice di avanzamento medio per amministrazione proponente, indicando tra parentesi il numero di studi di competenza (al netto dei definanziati) di ciascuna amministrazione. L'avanzamento medio complessivo è del 50%, con un massimo del 100% per la sola Valle d'Aosta (che ha peraltro un solo studio), e con una amministrazione (Regione Emilia Romagna) per la quale non si hanno ancora notizie relative all'avvio del processo di affidamento, e che pertanto registrano un indice di avanzamento pari a zero. L'indice di avanzamento medio per le amministrazioni regionali è del 54%, e per le amministrazioni centrali del 32%. Da notare nelle regioni del mezzogiorno (in cui sono stati attivati 250 studi, ovvero il 70% del totale) l'avanzamento di regioni come la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania, che si attestano su livelli del 70% ed oltre, ben al di sopra della media complessiva.

Nel resto di questo capitolo vengono fornite informazioni più dettagliate riguardo a ciascuna delle cinque fasi individuate in questo riepilogo.

Figura 2. Riepilogo dello stato di attuazione degli Studi di Fattibilità

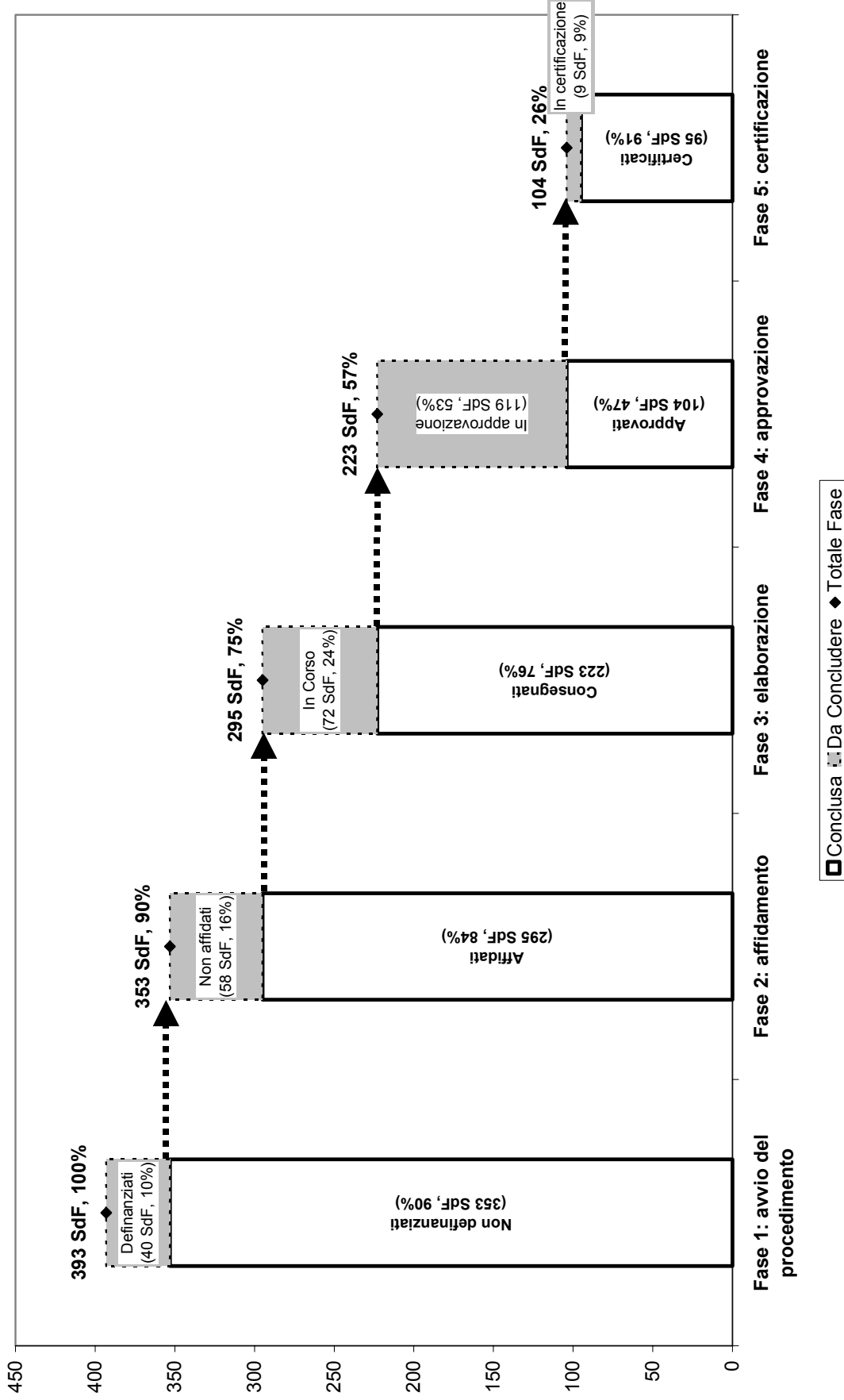
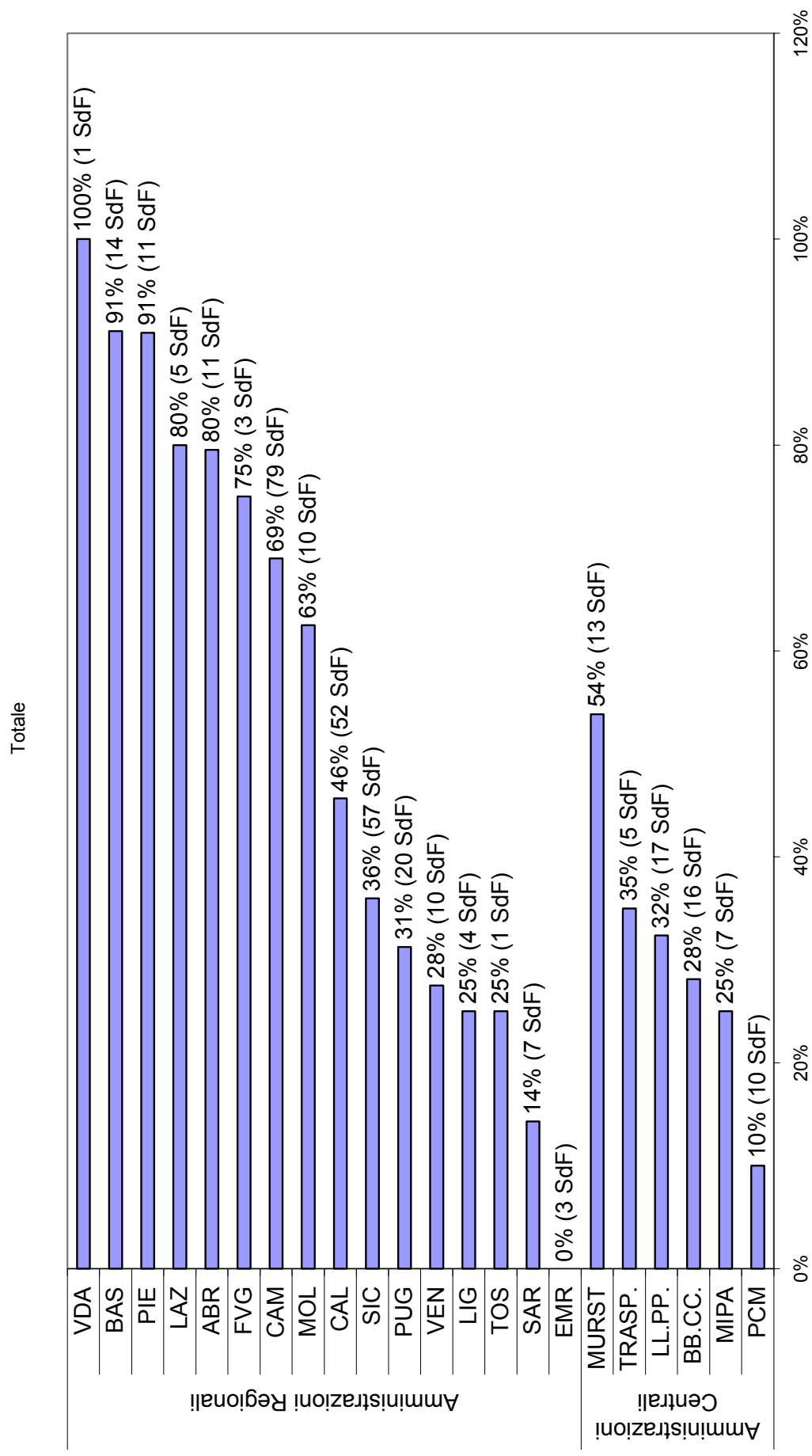


Figura 3. Indice di avanzamento degli studi per amministrazione proponente



2.3 L'iter degli studi di fattibilità: analisi per fasi

2.3.1 La fase di richiesta di finanziamento al CIPE:

Al termine del processo di selezione descritto nel capitolo 1 della relazione venivano avviati un totale di 393 studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE (Tabella 1). Circa l'80% degli studi veniva promossi da 17 amministrazioni regionali (le 8 regioni del sud più 9 regioni del centro nord), ed il restante 20% da 6 amministrazioni centrali (i Ministeri dei Beni Culturali, dei Lavori Pubblici e Trasporti –all'epoca separati-, dell'Università e Ricerca, delle Politiche Agricole, più la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tenendo conto della distribuzione geografica degli studi promossi dalle amministrazioni centrali, si ottiene che 338 studi (l'86% del totale) riguardava le regioni del sud, ed i rimanenti 55 (il 14%) le regioni del centro-nord.

Tabella 1. Numero di studi proposti al CIPE per amministrazione proponente

Tipo Amministrazione proponente	Zona geografica	Amministrazione Proponente	Totale	
Amministrazioni Regionali	Centro-Nord	EMR	3	
		FVG	3	
		LAZ	7	
		LIG	6	
		PIE	11	
		TOS	2	
		VDA	1	
		VEN	10	
	Totale Centro-Nord			43
	Sud	ABR	11	
		BAS	15	
		CAL	59	
		CAM	84	
		MOL	11	
		PUG	24	
SAR		7		
SIC	59			
Totale Sud			270	
Totale Amministrazioni Regionali			313	
Amministrazioni Centrali	Italia	BB.CC.	16	
		LL.PP.	21	
		MIPA	7	
		MURST	14	
		PCM	12	
		TRASP.	10	
Totale Amministrazioni Centrali		Totale Italia	80	
Totale complessivo			393	

Il totale dei finanziamenti stanziati dal CIPE ammontava a 50,2 milioni di euro, con finanziamenti di contropartita da parte delle amministrazioni proponenti in misura equivalente, per un totale di risorse di 100.5 milioni di euro. La distribuzione degli studi per classi di importo richiesto era caratterizzata (Tabella 2) da una concentrazione del numero di studi nella classe di importi inferiore alla soglia comunitaria (€200.000) per l'affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica: 216 studi, ovvero oltre la metà del totale.

In termini di somma di importi richiesti, tuttavia, si notava una concentrazione nella “coda” opposta della distribuzione: i 22 studi di maggiore consistenza finanziaria (pari al 6% del totale degli studi), corrispondevano a fondi per circa 26 milioni di euro, ovvero il 26% del totale

Tabella 2. Numero di studi e importi totali richiesti per classe di importo

Classi di importo (fondi stanziati compresa contropartita, migliaia di euro)	Numero di studi	%	Somma di Importi (migliaia di euro)	%
0-200	216	55,0%	23.061	22,9%
200-400	115	29,3%	29.364	29,2%
400-600	26	6,6%	12.230	12,2%
600-1000	14	3,6%	9.751	9,7%
>1000	22	5,6%	26.149	26,0%
Totale complessivo	393	100,0%	100.554	100,0%

Per quanto riguarda la tipologia di stazioni appaltanti, questa copriva un spettro piuttosto ampio di soggetti (Tabella 3), con Regioni e Comuni in posizione di particolare rilievo (assieme corrispondevano al 56% del numero di studi ed al 46% dell’ammontare dei finanziamenti).

Tabella 3. Numero di studi e importi totali richiesti per tipo di stazione appaltante

Tipo stazione appaltante	Numero di studi	%	Somma di Importi (migliaia di euro)	%
Regione	121	30,79%	27.768	27,61%
Comune	102	25,95%	18.387	18,29%
Provincia	39	9,92%	10.272	10,22%
Enti Locali Vari	29	7,38%	14.600	14,52%
Enti Nazionali	16	4,07%	4.708	4,68%
Raggruppamento Comuni	15	3,82%	4.808	4,78%
Università	13	3,31%	2.106	2,09%
Soprintendenza	12	3,05%	6.058	6,02%
Comunità Montane	9	2,29%	1.167	1,16%
Consorzi Vari	8	2,04%	1.699	1,69%
Consorzio Bonifica	8	2,04%	1.833	1,82%
Ente Parco	5	1,27%	3.158	3,14%
ND	16	4,07%	3.990	3,97%
Totale complessivo	393	100,00%	100.554	100,00%

2.3.2 I definanziamenti

Su un totale di 393 studi di fattibilità originariamente approvati e finanziati dal CIPE, 40 studi sono stati successivamente definanziati e le relative risorse del CIPE, complessivamente pari a 7,1 Meuro (equivalente al 50% del costo stimato per i 40 studi, pari a 14,2 Meuro), sono ritornate alla disponibilità delle Intese Istituzionali di Programma, prioritariamente per gli stessi settori cui si riferivano gli studi definanziati.

La quota di risorse originariamente destinate agli studi ma non utilizzate a tale scopo e quindi riprogrammate per le Intese è pertanto relativamente alta (14%), ma non è da considerarsi in maniera interamente negativa, in quanto se per un verso riflette le difficoltà delle Amministrazioni proponenti, dall'altra parte riflette anche la fisiologica flessibilità delle priorità della programmazione, in una fase in cui queste erano in corso di definizione. Inoltre, il recupero delle risorse per le Intese consentirà di procedere ad un loro utilizzo con un grado maggiore di consapevolezza.

In particolare, le decisioni di definanziamento sono state assunte per lo più dalla stessa Amministrazione proponente, la quale ha preso atto della non opportunità o delle difficoltà nel procedere con l'affidamento dello studio; in alcuni casi, la decisione di definanziamento è stata assunta su iniziativa del CIPE, principalmente in relazione al non rispetto delle scadenze fissate. I principali motivi che hanno condotto al de-finanziamento possono essere così sintetizzati:

- aggiornamento delle priorità della programmazione, e quindi dello specifico fabbisogno di conoscenze. Tale mutamento in alcuni casi è dipeso anche dal rinnovo delle Giunte Regionali;
- difficoltà nel reperire la quota di co-finanziamento a carico degli Enti Proponenti;
- irregolarità e/o difficoltà amministrative, a volte contestuali alle difficoltà nel mettere a fuoco l'oggetto dello studio e le specifiche del capitolato d'onori (questo genere di difficoltà in alcuni casi ha esteso oltre misura la fase temporale preliminare e il ritardo oltre le scadenze del CIPE ha condotto alla decisione di de finanziamento)
- duplicazioni con altri studi già finanziati e quindi ridondanza di risorse per medesime analisi di fattibilità (questi casi sono riconducibili ad una certa difficoltà di coordinamento fra Amministrazioni Centrali e Regionali in fase di selezione iniziale degli studi)

Per quanto riguarda gli studi definanziati, la Tabella 4 mostra come, fra le Regioni del Sud, una quota relativamente più alta sia riscontrabile in Campania, Puglia e Calabria:

- in Campania sono stati definanziati 5 studi per motivi diversi e riferiti a diversi settori (ambiente, sviluppo locale, città e beni culturali), per un importo medio relativamente basso, ad eccezione di uno studio nel settore dei beni culturali, definanziato a causa di una duplicazione.
- in Puglia sono stati definanziati 4 studi, di cui 3 nel settore idrico a causa di una duplicazione con le proposte presentate dall'allora Ministero per i Lavori Pubblici; il costo dei 3 studi era stimato per un importo elevato (intorno a 1 meuro ciascuno) e le risorse sono quindi ora disponibili per l'APQ risorse idriche in corso di istruttoria. Il quarto studio definanziato era invece relativo al rischio idrogeologico.
- In Calabria sono stati definanziati 7 studi, prevalentemente a motivo di un riorientamento delle esigenze di programmazione dei diversi Assessorati regionali interessati.

Fra le Regioni del Centro-Nord sono state 3 le Regioni interessate da definanziamenti; di queste, il definanziamento principale è in Toscana dove si è deciso di non procedere alla studio sulla rete di monitoraggio geo-referenziata per il rischio ambientale, uno studio il cui costo era stato stimato pari a 1,2 Meuro circa.

Infine, fra gli studi proposti dalle Amministrazioni Centrali, la quota di maggiori definanziamenti ha interessato l'ex-Ministero dei Trasporti e quello dei Lavori Pubblici; di queste due amministrazioni, soprattutto i lavori pubblici hanno contribuito a definanziare una quota significativa (37,6%) dei finanziamenti a propria disposizione per studi di fattibilità.

Tabella 4. Numero ed importi degli studi definanziati per amministrazione proponente e per classe di importo

	Zona geografica	Ammin. Proponente	Numero di studi per classi di finanziamento totale (000 euro)				Totale	Totale importi definanziati (000 euro)	% sul totale finanziamenti iniziali	
			0 - 200	200 - 400	400 - 600	> 1000				
Amministrazioni Regionali	Sud	BAS		1			1	258	9%	
		CAL	3	3	1		7	1.654	17%	
		CAM	4			1	5	1.372	8%	
		MOL	1				1	103	7%	
		PUG				4	4	4.338	38%	
		SIC	1	1			2	300	2%	
	Totale Sud			9	5	1	5	20	8.025	14%
	Centro-Nord	LAZ	1	1			2	336	19%	
		LIG	3	2			5	723	74%	
		TOS				1	1	1.152	85%	
Totale Centro-Nord			4	3		1	8	2.210	54%	
Totale Amministrazioni Regionali			13	8	1	6	28	10.236	17%	
Amministrazioni Centrali		LL.PP.		3	1		4	1.405	16%	
		PCM	1	1			2	356	15%	
		TRASP.	1	3		1	5	2.097	34%	
		MURST	1				1	114	5%	
Totale Amministrazioni Centrali			3	7	1	1	12	3.972	20%	
Totale complessivo			16	15	2	7	40	14.207	18%	

2.3.3 La fase di avvio

Gli studi avviati a realizzazione sono stati 353 (per un importo complessivo pari a 86,3 meuro), ovvero i 393 originariamente finanziati dal CIPE al netto dei 40 studi definanziati secondo quanto descritto al paragrafo precedente.

Le tabelle sotto riportate (Tabella 5, Tabella 6 e Tabella 7) evidenziano la distribuzione degli studi per settore e classe di importo: oltre la metà del valore delle proposte finanziate si concentra nei 3 settori riconducibili ai trasporti, ambiente e settore idrico, riflettendo il fabbisogno di infrastrutturazione – e quindi l’esigenza di analisi di fattibilità preliminari all’avvio della progettazione – che emerge da tali settori.

Gli altri settori rilevanti per le ipotesi progettuali sottoposte a studio di fattibilità sono risultati quelli riconducibili allo sviluppo urbano (città), al turismo e alla valorizzazione delle risorse culturali, riflettendo non soltanto il fabbisogno di infrastrutturazione, ma anche la strategia del QCS Ob. 1 verso la cui preparazione erano stati lanciati gli studi stessi.

La Tabella 7 mostra infatti come la quasi totalità degli studi finanziati nel settore delle risorse culturali, del turismo e delle città sia stata proposta dalle Regioni del Sud, mentre gli studi proposti dalle Regioni del Centro-Nord si concentrano nei settori dei trasporti e dell’ambiente e, in misura inferiore, nel settore idrico.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale degli studi proposti dalle Amministrazioni Centrali, la tabella mostra un’ovvia matrice diagonale, ad eccezione del caso della Presidenza del Consiglio, i cui 10 studi sono abbastanza distribuiti per settore.

Tabella 5. Numero di studi avviati (al netto dei defin.) per classe di importo (000 euro) e settore

Settore	0-200	200-400	400-600	600-800	800-1000	>1000	Totale	%
Trasporti	35	25	8	5		5	78	22%
Ambiente	37	16	5	2	2	2	64	18%
Turismo	29	9	2	1			41	12%
Città	25	9	1			2	37	10%
Idrico	9	14	1	1		4	29	8%
Bbcc	21	5				2	28	8%
Altri	11	8	1	1			21	6%
Sviluppo locale	16	3		2			21	6%
Università	7	3	2				12	3%
Ricerca e innovazione	5	2					7	2%
Telecomunicazioni		4	3				7	2%
Energia	4	1	1				6	2%
Ed. scolastica	1	1					2	1%
Totale complessivo	200	100	24	12	2	15	353	100%

Tabella 6. Importi degli studi avviati (al netto dei definanziamenti) per classe di importo (000 euro) e settore

Settore	0-200	200-400	400-600	600-800	800-1000	>1000	Totale	%
Trasporti	4.589	6.600	3.757	3.150		5.965	24.062	28%
Ambiente	3.335	4.121	2.272	1.394	1.797	2.582	15.503	18%
Idrico	1.178	3.775	413	620		4.767	10.753	12%
Città	2.111	1.918	594			2.904	7.527	9%
Turismo	3.261	2.355	1.085	775			7.476	9%
Bbcc	2.436	1.281				2.117	5.834	7%
Altri	1.253	2.071	465	775			4.563	5%
Sviluppo locale	1.291	772		1.239			3.302	4%
Telecomunicazioni		981	1.498				2.479	3%
Università	708	685	855				2.249	3%
Ricerca e innovazione	715	465					1.180	1%
Energia	449	201	465				1.116	1%
Ed. scolastica	103	201					305	0%
Totale complessivo	21.430	25.428	11.403	7.953	1.797	18.335	86.347	100%

Tabella 7. Numero di studi avviati per settore ed amministrazione proponente

	Amministr. Regionali	Amministr. Centrali	Totale												
	Ambr. Prop.	Ambiente	Bocc	Città	Ed. Scol.	Energia	Idrico	Altri	Ricerca	Svil. Loc.	Telecom	Trasporti	Turismo	Università	Totale
	Sud	ABR	1	1						2		6			11
		BAS	2				3					6	1		14
		CAL	9	6			3		1	5		18	8		52
		CAM	14	16		2		5	1	8		12	12		79
		MOL	2				1	2				2	1		10
		PUG	7	1			1	2				6	2		20
		SAR	1	1		1	1	2			1				7
		SIC	13	4	10	2		1	1	3	1	8	11	3	57
	Totale Sud		49	22	35	5	8	12	3	18	2	58	35	3	250
	Centro-Nord	VEN	4				2			1		1	2		10
		EMR										3			3
		FVG						1				1		1	3
		LAZ					1	3				1			5
		LIG	1												1
		PIE		1			1	5			1	2		1	11
		TOS										1			1
		VDA										1			1
	Totale Centro-Nord		5	1			4	9	3	1	1	10	2	2	35
	Totale Amministrazioni Regionali		54	23	35	5	12	21	3	19	3	68	37	5	285
	Sud	BB.CC.	6	5									2		13
		LL.PP.	2				10					3			15
		MIPA					7								7
		MURST				1						1		6	10
		PCM				2			2	1	4		1		8
		TRASP.			1							4			5
	Totale Sud		8	5	1	1	17		2	1	4	8	3	6	58
	Centro-Nord	BB.CC.			1					1			1		3
		LL.PP.										2			2
		MURST							2					1	3
		PCM	2												2
	Totale Centro-Nord		2	1					2	1		2	1	1	10
	Totale Amministrazioni Centrali		10	5	2	1	17		4	2	4	10	4	7	68
	Totale complessivo		64	28	37	6	29	21	7	21	7	78	41	12	353

2.3.4 La fase di elaborazione e consegna degli studi

Percentuali di consegna e proroghe

Dei 295 studi affidati, ne risultano attualmente completati e consegnati alle stazioni appaltanti 223, ovvero il 75%; i rimanenti 72 studi sono ancora in corso di redazione (si veda la Tabella 8 per dettagli). Da notare che i casi di tassi di consegna più bassi (inferiori al 50%), riscontrabili per 3 amministrazioni regionali e una amministrazione centrale, corrispondono in buona parte ad amministrazioni che non hanno ancora fornito dati aggiornati (Veneto, Puglia, Lavori Pubblici).

Dei 72 studi non ancora consegnati, quasi due terzi (45 studi) hanno ottenuto dal CIPE una proroga dei termini di completamento (Tabella 9). La parte restante (27 studi) rimane in corso di completamento, pur in assenza di una procedura formale di proroga.

Tabella 8. Numero di studi consegnati ed in corso per amministrazione proponente

	Amministrazione Proponente	Consegnati		In corso		Totale
		Numero	Percentuale	Numero	Percentuale	
Amministrazioni Regionali	ABR	10	91%	1	9%	11
	BAS	13	93%	1	7%	14
	CAL	42	82%	9	18%	51
	CAM	55	82%	12	18%	67
	FVG	3	100%		0%	3
	LAZ	4	80%	1	20%	5
	LIG	1	100%		0%	1
	MOL	7	70%	3	30%	10
	PIE	10	100%		0%	10
	PUG	7	47%	8	53%	15
	SAR	1	100%		0%	1
	SIC	34	71%	14	29%	48
	TOS		0%	1	100%	1
	VDA	1	100%		0%	1
VEN	1	10%	9	90%	10	
Totale Amministrazioni Regionali		189	76%	59	24%	248
Amministrazione Centrale	BB.CC.	11	79%	3	21%	14
	LL.PP.	5	45%	6	55%	11
	MIPA	3	75%	1	25%	4
	MURST	11	85%	2	15%	13
	PCM	2	100%		0%	2
	TRASP.	2	67%	1	33%	3
Totale Amministrazioni Centrali		34	72%	13	28%	47
Totale complessivo		223	76%	72	24%	295

Tabella 9. Numero di studi non consegnati e proroghe per amministrazione proponente

	Amministrazione Proponente	Studi che hanno ottenuto proroga dal CIPE	Studi ancora in corso in assenza di proroga CIPE	Totale
Amministrazioni Regionali	ABR		1	1
	BAS	1		1
	CAL	7	2	9
	CAM	10	2	12
	LAZ		1	1
	MOL	1	2	3
	PUG	4	4	8
	SIC	6	8	14
	TOS		1	1
	VEN	7	2	9
Totale Amministrazioni Regionali		36	23	59
Amministrazioni Centrali	BB.CC.	1	2	3
	LL.PP.	5	1	6
	MIPA		1	1
	MURST	2		2
	TRASP.	1		1
Totale Amministrazioni Centrali		9	4	13
Totale complessivo		45	27	72

Tempi di consegna

Su 223 studi consegnati, sono state finora rese disponibili informazioni dettagliate sui tempi di consegna relativamente ad un sotto gruppo di 155 studi. Per tempo di consegna si intende il tempo intercorso tra la data di sottoscrizione del contratto di affidamento, e la data di consegna del rapporto finale dello studio alla stazione appaltante. Come si può riscontrare nella Tabella 10, il tempo medio di consegna per tali studi è stato di circa 8 mesi, con variazioni complessive tra i 4 ed i 22 mesi. I tempi medi di consegna presentano minore variabilità nella distribuzione per settore (tra un minimo di 5 mesi per l'energia ed un massimo di quasi 11 mesi per le telecomunicazioni), e variabilità maggiore nella distribuzione per amministrazione proponente: escludendo il caso della Valle d'Aosta che ha un solo studio, si osserva un massimo per la Basilicata (12 mesi) ed un minimo per il Friuli Venezia Giulia, con meno di 4 mesi.

Tabella 10. Tempi medi di consegna (in mesi) degli studi per amministrazione proponente e per settore

	Amministrazione Proponente	Ambiente	Bbcc	Città	Energia	Idrico	Altri	Ricerca e innovazione	Sviluppo locale	Telecom	Trasporti	Turismo	Università	Totale
Amministrazioni Regionali	ABR	13.1	7.6	6.1				8.7			6.2			7.5
	BAS	8.2	11.1			10.5					14.4	10.0		12.1
	CAL	7.5	0.3	8.6		5.6		4.5			4.6	6.5		5.5
	CAM	12.6	11.5	5.7			1.1	4.4			3.8	10.6		8.0
	FVG						0.9				4.0		6.2	3.7
	LAZ					6.0	13.9							11.3
	LIG	11.0												11.0
	MOL	7.0					4.0							5.0
	PIE		8.9			11.7	5.8		10.7		6.8			7.5
	PUG	10.0	4.0								11.0	8.5		8.9
	SIC	9.5		11.1	5.2			6.3	10.4		8.1	10.1	6.5	9.3
	VDA										22.7			22.7
	Totale Amministrazioni Regionali	9.9	8.3	8.1	5.2	9.1	6.1	6.3	7.1	10.7	7.0	9.2	6.4	8.0
	Amministrazioni Centrali	BB.CC.		11.2										
MIPA						9.7								9.7
MURST								3.8				7.3		6.1
PCM		4.8												4.8
TRASP.				7.1										7.1
Totale Amministrazioni Centrali	4.8	11.2	7.1	9.7	9.7	9.3	4.6	7.1	10.7	7.0	9.2	6.9	7.5	
Totale	9.5	8.9	8.0	5.2	9.3	6.1	4.6	7.1	10.7	7.0	9.2	6.9	8.0	

Ritardi di consegna

Oltre ai tempi di consegna effettivamente registrati, è di interesse stimare lo scostamento di questi ultimi dai tempi di consegna previsti al momento della stipula dei contratti. Questa variabile può offrire delle indicazioni sull'esistenza di eventuali differenze sistematiche nella capacità delle parti (le amministrazioni da un lato ed soggetti aggiudicatari dall'altro) di stabilire un cronoprogramma realistico al momento della stipula del contratto, e di garantire la sua attuazione durante la realizzazione dello studio. Gli studi per i quali sono attualmente disponibili dati completi sui tempi di consegna da contratto e sui tempi di effettiva realizzazione sono un sotto-insieme di 87 unità degli studi consegnati.

I dati relativi a tale sotto-insieme di studi (Tabella 11) indicano un ritardo medio di poco meno di due mesi, con punte di oltre sette mesi (Beni Culturali), e casi di consegna degli studi anticipati rispetto alle scadenze contrattuali (ad esempio, il Molise). Da notare che quando si renderanno disponibili le informazioni sulle date di consegna degli studi ancora in corso di elaborazione (di cui vari sono probabilmente in ritardo), le stime qui presentate dovranno essere probabilmente corrette al rialzo.

Tabella 11. Numero di studi e ritardi medi di consegna per amministrazione proponente

Amministrazione Proponente	Numero di Studi	Ritardo medio di consegna (mesi)
BB.CC.	2	7.5
BAS	9	5.9
TRASP.	1	5.2
PCM	2	3.1
ABR	10	3.0
CAM	8	2.7
MIPA	2	2.2
LAZ	3	2.1
SIC	2	1.7
PIE	8	1.2
FVG	3	1.1
PUG	3	1.0
CAL	23	0.4
LIG	1	-
MURST	6	-0.2
VDA	1	- 1.7
MOL	3	- 4.3
Totale	87	1.8

2.3.5 Le fasi di approvazione e certificazione degli studi

Sulla base delle informazioni finora disponibili, 95 studi sono stati oggetto della certificazione di coerenza prevista dalla delibera CIPE 11 del 2002. Come si vede dalla Tabella 12, si tratta di studi promossi da undici amministrazioni proponenti (3 centrali e 8 regionali), corrispondenti al 40% degli studi di loro competenza. Solo nel caso di 17 di questi 95 studi le amministrazioni proponenti hanno provveduto direttamente al rilascio della certificazione. Nei rimanenti 78 casi si sono avvalse della collaborazione di altri soggetti, per lo più le stazioni appaltanti (in oltre la metà dei casi). Da notare che nel caso degli studi promossi dal Ministero dei Beni Culturali, la certificazione è stata sempre rilasciata dalle Soprintendenze competenti per territorio.

Tabella 12. Numero di studi con certificazione di coerenza per amministrazione proponente e tipologia di soggetto rilasciante la certificazione

Amministrazione Proponente	Tipologia soggetto rilasciante la certificazione di coerenza							Totale certificati	% sul totale studi
	Stazione appaltante	Amministrazione Proponente	Commissione ad-hoc	Nucleo di Valutazione	ND	Amministrazione Proponente (uffici locali)	Amministrazione Proponente (commissione)		
ABR			5				2	7	64%
BAS		10						10	71%
BB.CC.						5		5	31%
CAL				1				1	2%
CAM	50		2		2			54	68%
LL.PP.					1			1	6%
MOL				4				4	40%
PIE	3	7						10	91%
PUG					1			1	5%
TRASP.					1			1	20%
VDA				1				1	100%
Totale complessivo	53	17	7	6	5	5	2	95	40%

Per quanto riguarda la distribuzione per settore (Tabella 13), la certificazione è avvenuta con maggiore frequenza per gli studi riguardanti interventi di trasporti, ambiente, beni culturali, turismo e città.

Per un gruppo di 45 studi sono disponibili informazioni relative alle date di consegna degli elaborati finali ed al rilascio della certificazione di coerenza. Come si vede dalla Tabella 14, le stazioni appaltanti, che hanno emesso nella gran parte dei casi la certificazione, sono state anche relativamente celeri nel farlo, con un tempo medio di poco meno di due mesi. Le amministrazioni proponenti, invece, sembrano avere incontrato problemi significativi, con tempi di certificazione superiori ai 7 mesi in media.

Tabella 13. Numero di studi con certificazione di coerenza per amministrazione proponente e settore

Amministrazione proponente	Trasporti	Ambiente	Bbcc	Turismo	Città	Nc	Sviluppo locale	Idrico	Energia	Altro (università, ricerca e innovazione, telecom)	Totale complessivo
ABR	4		1				2			-	7
BAS	2	2	2	1				3		-	10
BB.CC.		2	3							-	5
CAL		1								-	1
CAM	9	9	6	10	12		5		2	1	54
LL.PP.								1		-	1
MOL	1		1	1		1				-	4
PIE	2		1			4		1		2	10
PUG				1						-	1
TRASP.	1									-	1
VDA	1									-	1
Totale complessivo	20	14	14	13	12	8	7	5	2	3	95

Tabella 14. Tempi di certificazione e numero di studi per tipologia di soggetto rilasciante la certificazione

Tipologia soggetto rilasciante la certificazione di coerenza	Media di Tempo tra consegna e certificazione di coerenza (giorni)	Numero di Studi
Stazione appaltante	54,3	29
Amministrazione Proponente	220,8	9
Commissione ad-hoc	55,4	5
Amministrazione Proponente (commissione)	21,5	2
Totale complessivo	86,3	45

2.4 Analisi della risposta del mercato

I precedenti paragrafi di questo capitolo hanno evidenziato una notevole eterogeneità degli studi di fattibilità promossi dal CIPE in termini di settori interessati, tipologia di amministrazione proponenti e stazioni appaltanti, classi di importo. Una simile diversificazione della “domanda di valutazione di fattibilità” formulata dalla pubblica amministrazione richiede dunque un approfondimento a parte sulle risposte fornite dal mercato della consulenza alla domanda di valutazione. In particolare, è di interesse analizzare la capacità del mercato di esprimere le competenze, tanto specialistiche che interdisciplinari, richieste dalla natura degli studi promossi, e di fornire servizi adeguati ad assistere le pubbliche amministrazioni a selezionare le idee-progetto migliori ed a tramutarle in progettazione.

Sulla base delle informazioni finora disponibili è stato ricostruito un primo quadro d'insieme che fornisce utili elementi di riflessione e suggerimenti per l'impostazione futura di nuovi studi di fattibilità.

2.4.1 Tipologia di affidamenti

I comportamenti del mercato delle consulenze dipendono in misura importante dalle modalità con cui la pubblica amministrazione decide di attivare la propria richiesta di servizi. In particolare, è di interesse identificare le procedure di affidamento degli studi e la loro tempistica.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è importante osservare che nella gran parte degli studi CIPE, anche gli studi sotto soglia comunitaria (200.000 euro per le amministrazioni locali e 130.000 euro per le amministrazioni centrali) sono stati affidati attraverso procedure di evidenza pubblica: su un totale di 353 studi di fattibilità (al netto dei 40 defianziati) conclusi o in corso di realizzazione si hanno informazioni certe circa la procedura adottata per l'affidamento (procedura di evidenza pubblica, affidamento diretto o realizzazione attraverso strutture interne dell'ente proponente e/o appaltante) relative a 291 studi (82% circa del totale)¹¹.

Limitando l'analisi ai soli studi già affidati (in totale 295) il livello di copertura informativa raggiunge il 98%. Dall'analisi dei dati emerge che (Tabella 15) per il 91% circa degli studi con finanziamento totale¹² inferiore a 200.000 euro (da considerarsi con certezza sotto soglia comunitaria) sono state seguite procedure di evidenza pubblica, e soltanto per il 6% si è proceduto ad affidamenti diretti oppure all'uso di strutture interne all'amministrazione proponente e/o appaltante con il supporto di consulenti esterni.

¹¹ Per 62 studi le informazioni relative alle modalità di affidamento sono ancora in corso di acquisizione. Nei 291 studi sono compresi anche alcuni degli studi non ancora affidati di cui è disponibile l'informazione circa le modalità di affidamento previste (5 in totale).

¹² Per la classificazione degli studi “sotto soglia” e “sopra soglia” sarebbe stato più corretto utilizzare, nel caso delle procedure di evidenza pubblica, l'importo posto a base d'asta, tuttavia poiché quest'ultima informazione non è ancora completamente disponibile si è preferito utilizzare nelle elaborazioni l'importo totale del finanziamento. Per queste ragioni il numero di studi con importo inferiore o uguale a 200.000 euro può risultare leggermente sottostimato.

Tabella 15. Studi affidati per tipologia di affidamento (composizione percentuale)

	Studi con finanziamento totale minore o uguale a 200.000 euro	Studi con finanziamento totale superiore a 200.000 euro	Totale studi affidati
Procedura di evidenza pubblica	90,9	92,0	91,3
Affidamenti diretti	5,9	-	3,8
ND	3,2	8,0	4,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Il consistente ricorso a procedure di evidenza pubblica, anche quando la normativa vigente avrebbe consentito altre forme di affidamento, indica un chiaro interesse delle amministrazioni appaltanti a garantire trasparenza, concorrenza e qualità degli studi utilizzando i servizi offerti dal mercato.

Il ricorso ad affidamenti diretti è stato dunque marginale; peraltro, nei pochi casi rilevati, gli affidatari sono quasi sempre Università locali o singoli consulenti chiamati a supportare gli uffici tecnici dell'ente appaltante (comuni, consorzi pubblici, ecc.) o a svolgere studi preliminari¹³.

Per quanto il fenomeno sia limitato è opportuno prevedere un futuro approfondimento riguardo le procedure, i prezzi di affidamento, esaminando alcuni casi specifici (ad esempio, attraverso interviste mirate).

2.4.2 Pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento degli studi

Un secondo aspetto di interesse è relativo al profilo temporale con cui le amministrazioni hanno attivato, attraverso procedure di evidenza pubblica, il mercato della consulenza in materia di studi di fattibilità (Tabella 16).

¹³ Degli 11 studi che non hanno seguito procedure di evidenza pubblica (per un ammontare di finanziamento totale pari a circa 346.000 euro, con un valore medio a studio di circa 31.500 euro): 4 sono stati proposti dalla Regione Calabria, 2 dalla Regione Campania 8 (di cui 1 relativo soltanto a studi preliminari), 1 dalla Regione Lazio e 4 dal MURST.

Tabella 16. Studi (esclusi i defianziati): numero di bandi per trimestre di pubblicazione e importo totale dei contratti (a)

Anno	Trimestre di pubblicazione bando	Studi per trimestre di pubblicazione (numero)	Studi per trimestre di pubblicazione (%)	Importo totale contratti (migliaia di euro)	Importo totale contratti (%)
1999	Trim3	1	0,5	42,99	0,1
	Trim4	11	5,6	900,04	2,9
2000	Trim1	14	7,1	1.249,51	4,0
	Trim2	29	14,6	6.412,63	20,6
	Trim3	42	21,2	8.126,46	26,2
	Trim4	68	34,3	9.857,05	31,7
2001	Trim1	12	6,1	1.802,18	5,8
	Trim2	7	3,5	1.184,43	3,8
	Trim3	6	3,0	1.165,13	3,8
	Trim4	6	3,0	329,39	1,1
2002 (b)	Trim1	1	0,5	0,00	0,0
	Trim2	1	0,5	0,00	0,0
<i>Totale</i>		<i>198</i>	<i>100,0</i>	<i>31.069,80</i>	<i>100,0</i>

Note:

(a) Il dato si riferisce a 198 studi su un totale di 353 (pari al 56,1%)

(b) Si tratta di studi per i quali l'espletamento della gara per l'affidamento dei servizi è ancora in corso.

Pur se l'informazione disponibile sulla data di pubblicazione dei bandi di gara si riferisce soltanto al 57% degli studi di fattibilità finanziati (per circa il 76% degli importi totali dei contratti stipulati) è possibile segnalare che:

- dopo le delibere CIPE, l'avvio dei bandi di gara è stato piuttosto lento; infatti, alla fine del primo trimestre del 2000 soltanto 26 bandi (il 13,2% del nostro campione di analisi) risultavano pubblicati; inoltre, la dimensione media in termini di importi dei primi bandi pubblicati risulta più bassa della media generale (circa 84.000 euro a contratto contro circa 156.000 euro nella media del campione);
- nel secondo, terzo e quarto trimestre del 2000 sono stati pubblicati la gran parte dei bandi (70,2% del totale per importi di contratto pari al 78,5% del totale); questa fase ha dunque visto una forte concentrazione di domanda di servizi proveniente dalla pubblica amministrazione;
- a partire dal 2001 il ritmo di pubblicazione si è fortemente ridotto per giungere all'inizio del 2002 a pubblicazioni sporadiche.

In particolare, il profilo temporale di pubblicazione dei bandi per settore aggregato oggetto dello studio mostra come (Tabella 17):

- il livello di concentrazione della domanda di servizi è particolarmente elevato nel periodo aprile-dicembre 2000 in quasi tutti i settori, con picchi particolarmente elevati e superiori all'80% nell'ambito tematico dello sviluppo locale, dei beni culturali, dell'ambiente e dei trasporti;
- in alcuni settori, la pubblicazione dei bandi si concentra in un solo trimestre, è il caso dell'università (55% del totale nel III trimestre 2000), dei beni culturali (53,2% del totale nel III trimestre 2000) e del turismo (52,6% del totale pubblicato nel IV trimestre 2000).

Il profilo temporale di pubblicazione dei bandi evidenza, in definitiva, una forte concentrazione della domanda di servizi sia a livello generale che settoriale che può aver in qualche misura condizionato la capacità del mercato di rispondere in maniera adeguata.

In effetti, in Italia il mercato della consulenza con competenze specifiche in studi di fattibilità non appare particolarmente ampio¹⁴; si può quindi ritenere che ciò possa aver provocato una forte crescita del volume di attività di poche società operanti nel settore, talvolta a scapito della qualità. Va segnalato, inoltre, che l'aggiudicazione di studi a società con sede all'estero è limitata a pochissimi casi.

¹⁴ La ricostruzione completa del mercato della consulenza con specifiche competenze in materia di studi di fattibilità non è semplice. Occorre considerare infatti diverse tipologie di soggetti: dalle Università ai Centri Studi privati e/o misti pubblico/privato alle società di ingegneria. Una indicazione di larga massima può essere tratta dalla banca dati Infocamere sul registro delle imprese (considerando alcuni specifici codici di attività ATECO91). Le elaborazioni dei dati attualmente in corso consentiranno in futuro di fornire ulteriori approfondimenti.

Tabella 17. Studi (esclusi i defINANZIATI): bandi di gara per trimestre di pubblicazione e settore (% dell' importo totale dei contratti) (1)

Anno	Trimestre di pubblicazione bando	Settori													Totale		
		Ambiente	Bbcc	Città	Energia	Idrico	Ricerca e innovazione	Sviluppo locale	Telecomunicazioni	Trasporti	Turismo	Università	Nc				
1999	Trim3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
	Trim4	1,7	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	6,2	0,0	0,0	2,9
2000	Trim1	3,9	0,0	6,0	45,2	5,8	44,3	0,0	0,0	1,6	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0
	Trim2	20,3	16,1	30,3	0,0	16,0	0,0	14,1	20,0	25,7	11,5	18,7	0,0	0,0	0,0	0,0	20,6
	Trim3	41,6	53,2	22,1	0,0	29,7	0,0	36,7	0,0	12,9	6,9	55,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,2
	Trim4	24,9	25,3	10,6	54,8	24,8	29,0	49,2	0,0	43,5	52,6	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	31,7
2001	Trim1	0,0	0,0	30,9	0,0	13,3	26,8	0,0	0,0	3,3	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8
	Trim2	1,2	0,0	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0	41,2	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	3,8
	Trim3	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,8	0,0	0,0	21,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8
	Trim4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
2002	Trim1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Trim2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) la percentuale per trimestre di pubblicazione e settore è stata calcolata sugli importi dei contratti e non sul numero di bandi pubblicati, in quanto l'importo del contratto approssima meglio il "volume di domanda" rivolta al mercato.

2.4.3 Tempi di affidamento degli studi

La capacità e l'efficienza organizzativa dell'ente appaltante nell'avviare ed espletare procedure di gara per l'affidamento dei servizi, oltre a segnalare eventuali criticità interne all'amministrazione, ha delle rispercussioni sul comportamento del mercato. Se il tempo medio che intercorre dal momento in cui viene presentata un'offerta di gara (da parte del soggetto di mercato) e il momento in cui viene stipulato il contratto (in caso di aggiudicazione) è più lungo di quello che tecnicamente necessario (2 mesi circa di pubblicazione del bando, 1 mese circa per la valutazione delle offerte, 1 mese circa per la stipula del contratto) si rischia, seppure indirettamente, di ridurre la qualità degli studi. Nella fase di attesa degli esiti di gara è prevedibile infatti che le imprese e i professionisti tendano, nell'incertezza, a continuare a partecipare a gare, per aumentare la probabilità di aggiudicarsi un dato volume di attività, e dunque di fatturato, compatibile con la propria capacità produttiva.

Tale strategia può, in diversi casi, aver portato le imprese ad assumere impegni superiori alla propria capacità produttiva (anche solo di coordinamento) con conseguenze negative sulla qualità dei lavori svolti. E' evidente, infatti, che il "collo di bottiglia" si può creare presto: si può passare facilmente da una situazione di sottoutilizzo ad una situazione di sovrautilizzo della capacità produttiva (nelle imprese che operano in questo settore, nonostante gli ampi margini di flessibilità nell'acquisizione di forza lavoro, può, in taluni casi, bastare anche un solo studio a modificare la situazione). Se questo comportamento di mercato può essere imputato alla inefficienza della Pubblica Amministrazione nell'espletamento delle gare, vi sono comunque elementi per sostenere che, in diversi casi, la strategia di impresa è stata orientata alla massimizzazione del numero dei contratti, indipendentemente dal comportamento della PA.

L'esame del tempo medio che intercorre fra la data di pubblicazione del bando di gara e la stipula del contratto¹⁵ mostra che (Tabella 18):

- soltanto nel 7,3% dei casi esaminati i tempi di espletamento della gara e di stipula del contratto sono contenuti entro i 3 mesi (ad indicare una particolare efficienza dell'amministrazione appaltante);
- nel 36,5% dei casi il periodo è compreso fra 3 e 6 mesi, durata da considerarsi nei limiti del tecnicamente "fisiologico", in quanto, frequentemente, i bandi di gara restano aperti almeno 2 mesi e che, dipendentemente dalla numerosità delle offerte, la Commissione incaricata della valutazione può impiegare più di un mese nella selezione quella vincente, e 1 mese circa per la stipula del contratto ;
- in più della metà dei casi (56,2%) però il tempo supera i 6 mesi, evidenziando una difficoltà dell'ente appaltante nell'aggiudicare la gara e ad avviare le attività;
- si segnala, come particolarmente "critico" un 5,1% di casi in cui il tempo è superiore ai 12.

¹⁵ Sarebbe stato più preciso utilizzare come indicatore il tempo medio intercorso fra data di scadenza del bando (data in cui le imprese presentano le offerte di gara) e data di aggiudicazione (data in cui le imprese sono informate dell'affidamento), ma la limitata disponibilità informativa avrebbe reso l'analisi scarsamente significativa. E' stato dunque assunto come proxy il tempo medio intercorso fra la data di pubblicazione del bando e la data di stipula del contratto, per il quale si dispone di informazioni relative a 137 studi.

Tabella 18. Tempi intercorsi fra data di pubblicazione del bando di gara e stipula contratto, per settore e numero di mesi (% sul numero di studi)

Numero di mesi	Settori													Totale
	Ambiente	Beni culturali	Città	Energia	Idrico	Ricerca e innovazione	Sviluppo locale	Telecomunicazioni	Trasporti	Turismo	Università	Altri		
<3	0,0	9,1	0,0	0,0	7,7	33,3	0,0	0,0	11,1	0,0	37,5	0,0	7,3	
3-6	37,5	45,5	60,0	50,0	23,1	33,3	33,3	33,3	30,6	57,1	25,0	0,0	36,5	
6-9	41,7	18,2	30,0	50,0	53,8	33,3	66,7	66,7	44,4	28,6	12,5	75,0	40,9	
9-12	12,5	18,2	0,0	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	11,1	7,1	12,5	25,0	10,2	
12-15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,7	
15-18	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	
18-21	8,3	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	2,9	
>21	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,7	
Totale studi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Dal punto di vista settoriale le maggiori difficoltà, testimoniate da un tempo medio particolarmente lungo e superiore ai 12 mesi si rilevano negli studi relativi a università (12,5% dei casi), a città (10,0%), beni culturali (9,1%), ambiente (8,3%), turismo (7,1%) e trasporti (2,8%).

L'analisi dei tempi medi per classe di importo del contratto stipulato (Tabella 19) dimostra una sostanziale assenza di correlazione fra lunghezza del periodo che intercorre fra la pubblicazione del bando e stipula del contratto e costo dello studio, indicando che l'inefficienza non può essere imputata alla complessità dei servizi da affidare, ma esclusivamente a ragioni organizzative dell'ente appaltante. In effetti, i casi di tempi medi molto lunghi si rilevano frequentemente anche in studi di dimensione contenuta in termini di importo del contratto.

Tabella 19. Distribuzione percentuale degli studi (esclusi i defianziati) per classe di importo del contratto e per tempi medi intercorsi fra data di pubblicazione del bando di gara e stipula contratto

Numero di mesi	Classi di importo del contratto (migliaia di euro)					Totale
	<200	200-400	400-600	600-800	>800	
<3	8,5	5,0	0,0	0,0	0,0	7,3
3-6	39,6	30,0	28,6	0,0	0,0	36,5
6-9	37,7	45,0	57,1	50,0	100,0	40,9
9-12	10,4	10,0	0,0	50,0	0,0	10,2
12-15	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
15-18	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,7
18-21	1,9	5,0	14,3	0,0	0,0	2,9
>21	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Totale studi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Guardando, infine, ai tempi medi per amministrazione proponente (Tabella 20) risulta evidente come le maggiori difficoltà siano state incontrate dalle amministrazioni regionali e, seppure in misura leggermente inferiore, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Soltanto per queste amministrazioni si rilevano studi i cui tempi intercorsi fra pubblicazione del bando e stipula del contratto con l'aggiudicatario sono superiori ai 12 mesi.

Fra le altre amministrazioni centrali fenomeni di lentezza (tempi compresi fra 9 e 12 mesi) si rilevano soltanto per il Ministero per le Politiche Agricole e per il Ministero dell'Università, anche se per quest'ultimo si segnala una complessiva efficienza (con tempi medi inferiori ai 3 mesi per il 66,7% degli studi).

Tabella 20. Distribuzione percentuale degli studi (esclusi i defianziati) per amministrazione proponente e per tempi medi intercorsi fra data di pubblicazione del bando di gara e stipula contratto

Numero di mesi	Amministrazione proponente						Totale
	aa.rr.	BB.CC.	LL.PP.	MIPA	MURST	TRASP.	
<3	4,4	0,0	0,0	0,0	66,7	0,0	6,6
3-6	36,0	50,0	66,7	25,0	16,7	100,0	36,8
6-9	43,9	37,5	33,3	50,0	0,0	0,0	41,2
9-12	10,5	0,0	0,0	25,0	16,7	0,0	10,3
12-15	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
15-18	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
18-21	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9
>21	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Totale studi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Va comunque segnalato che (Tabella 21) le amministrazioni regionali hanno spesso delegato Province o Comuni ad appaltare i servizi di studio; i ritardi però sono imputabili soltanto in parte agli enti delegati (ed in particolare alle Province); per quanto riguarda le amministrazioni centrali gli appalti sono stati gestiti da enti periferici (Soprintendenze, Consorzi, ecc.) e, anche in questo caso, non si evidenziano anomalie significative imputabili a specifici enti.

Tabella 21. Studi (esclusi i defianziati): tempi medi fra data di pubblicazione del bando di gara e stipula contratto per ente appaltante (%)

	Regione	Provincia	Comune (1)	Soprintendenza	Altro (2)	Totale
<3	3,0	7,7	3,2	0,0	27,8	6,6
3-6	34,3	15,4	45,2	57,1	38,9	36,8
6-9	43,3	53,8	41,9	42,9	22,2	41,2
9-12	11,9	15,4	6,5	0,0	11,1	10,3
12-15	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,7
15-18	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,7
18-21	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9
>21	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- 1) Include anche i comuni che in qualità di capofila di un gruppo di Comuni hanno operato come stazione appaltante.
- 2) Include enti locali e nazionali, consorzi, università, comunità montane.

2.4.4 Caratteristiche degli aggiudicatari

Per verificare l'ampiezza del mercato attivato, a fronte della domanda di affidamento dei servizi riconducibili agli studi di fattibilità si ritiene di particolare interesse evidenziare come (Tabella 22):

- complessivamente sono risultati aggiudicatari degli studi già affidati (sia come mandataria sia come mandanti) 395 soggetti diversi fra società, professionisti, università e enti senza fini di lucro;
- l'elevata numerosità dei soggetti coinvolti non implica, tuttavia, una corrispondente frequenza di coinvolgimento: più dell'80% dei soggetti ha infatti partecipato ad un solo studio;
- la situazione più ricorrente è l'aggiudicazione di 2 o 3 studi: rispettivamente 40 e 21 soggetti diversi, come mandataria o come mandanti;
- a partire da 4 studi ed oltre i soggetti diventano sempre meno numerosi, con una *punta* particolarmente elevata che vede la presenza di un unico soggetto risultato aggiudicatario di 19 studi di fattibilità (17 come mandataria e 2 come mandante).

Tabella 22. Numero di aggiudicatari per numero di studi aggiudicati

Numero di aggiudicatari	Numero di studi aggiudicati allo stesso aggiudicatario
319	1
40	2
21	3
8	4
2	5
2	6
1	7
1	8
1	19
Totale aggiudicatari	395

La capacità di affermarsi sul mercato dei servizi relativi a studi fattibilità appare dunque prerogativa di pochi operatori: al netto di coloro che hanno realizzato un solo studio, si contano in totale soltanto 76 soggetti diversi, che nella gran parte dei casi hanno comunque realizzato studi in associazione temporanea con altre imprese e/o con singoli professionisti.. Alla concentrazione del numero di aggiudicazioni fa inoltre riscontro una concentrazione del monte commesse. Si consideri ad esempio il decile di testa della distribuzione dei contratti (vale a dire il 10% “più ricco” dei contratti): tale decile, corrispondente a 24 contratti ed al 34% del monte commesse complessivo, vedeva il coinvolgimento di 55 soggetti diversi (13% del totale); all’interno di questo gruppo, un soggetto partecipava a 4 studi, uno a 3 studi, 5 soggetti a due, ed il resto ad un solo studio.

Un altro aspetto interessante da evidenziare è la forma giuridica attraverso cui i soggetti di mercato si sono aggiudicati gli studi (Tabella 23):

- in generale si rileva fra gli operatori del mercato una forte tendenza ad associarsi (il 56,6% degli aggiudicatari è una associazione temporanea di imprese e/o professionisti -, con un importo totale di contratti pari a 28,095 milioni di euro, pari al 68,1% del totale dei contratti); questa tendenza è da ricondurre essenzialmente alla elevata interdisciplinarietà richiesta dagli studi; non si può però escludere la messa in atto di strategie imprenditoriali volte all’ampliamento della capacità produttiva a fronte di una domanda di servizi elevata;
- fra gli operatori che non hanno costituito associazioni temporanee, e che hanno quindi operato, almeno in alcuni casi, come singoli, le imprese hanno assorbito la quota di mercato più significativa (29,4% degli studi per il 27,8% degli importi di contratto);
- i singoli professionisti, le università e altri soggetti hanno coperto una fetta di mercato marginale.

Tabella 23. Configurazione aggiudicatari per numero di studi e importo contratto (valori assoluti e composizione %) (a)

Configurazione aggiudicatario	Numero di studi		Importo contratto (migliaia di euro)	
		%		%
Associazione temporanea di imprese	86	31,0	18.649	45,5
Associazione temporanea di imprese e professionisti	36	13,0	6.775	16,5
Raggruppamento temporaneo di professionisti	37	13,4	2.379	5,8
Studio associato di professionisti	3	1,1	293	0,7
Totale soggetti associati	162	58,5	28.095	68,5
Impresa singola	84	30,3	11.453	27,9
Professionista singolo	11	4,0	397	1,0
Consorzio	5	1,8	374	0,9
Università	10	3,6	531	1,3
Associazione	1	0,4	40	0,1
Amministrazione appaltante e consulenti	4	1,4	117	0,3
Totale soggetti singoli	115	41,5	12.912	31,5
Totale generale	277	277	41.007	100

Nota

(a) Il dato si riferisce a 277 studi di cui si dispone di informazioni su un totale di 295 affidati

La netta prevalenza di forme associative fra imprese, e fra imprese e professionisti, si ritiene possa aver contribuito ad allargare il mercato permettendo a piccole società o singoli professionisti, con un mercato esclusivamente o prevalentemente locale, di partecipare a gare, e in molti casi di aggiudicarsi studi, grazie alla collaborazione con società più grandi, o comunque con esperienza più consolidata sul mercato; questa strategia, seppure indirettamente, può aver contribuito ad una diffusione di competenze a soggetti di mercato con scarsa o nulla esperienza in studi di fattibilità.

Più in generale, comunque, una crescita delle competenze e delle capacità tecniche del mercato, è stata favorita grazie all'individuazione dei requisiti minimi richiesti ad uno studio di fattibilità finanziato dal CIPE (vedi capitolo 1, Quadro normativo) ma anche grazie all'introduzione di una attività di monitoraggio degli studi, promossa dal DPS, finalizzata essenzialmente al controllo di qualità degli elaborati prodotti. Nonostante questi aspetti indubbiamente positivi, alla luce della qualità degli studi rilevata in un campione di elaborati finali esaminato dall'UVAL, si evidenzia come:

- l'approccio e le finalità degli studi non sempre è stata colta pienamente dal mercato delle consulenze (sono frequenti i casi in cui alcune parti delle analisi richieste, quali analisi della domanda, analisi delle alternative, analisi finanziaria ed economica, modalità gestionali) sono trattate in modo non del tutto adeguato per supportare le decisioni della Pubblica Amministrazione;
- la "cultura" sugli studi di fattibilità debba ancora consolidarsi, rispetto ad una più tradizionale competenza in materia di progettazione tecnica di interventi (sono frequenti i casi in cui lo studio si chiude con una progettazione preliminare, ma manca un esame approfondito dell'opportunità di realizzare un intervento, o un programma di interventi, e una analisi delle alternative).

Più in generale, comunque, una crescita delle competenze e delle capacità tecniche del mercato, è stata favorita grazie all'individuazione dei requisiti minimi richiesti ad uno studio di fattibilità finanziato dal CIPE (vedi capitolo 1, Quadro normativo) ma anche grazie all'introduzione di una attività di monitoraggio degli studi, promossa dal DPS, finalizzata essenzialmente al controllo di qualità degli elaborati prodotti.

2.4.5 Specializzazione degli aggiudicatari

Un ultimo aspetto che vale la pena mettere in evidenza è la specializzazione, settoriale e territoriale, degli operatori aggiudicatari degli studi. Per valutare tale specializzazione sono stati costruiti due indici, entrambi variabili fra 0 e 1¹⁶, che segnalano una concentrazione tanto più elevata quanto più ci si avvicina ad 1:

- dal punto di vista settoriale tanto più l'indice si avvicina ad 1 tanto più l'operatore di mercato è specializzato (tende ad operare in un solo settore o al più in 2/3 settori);
- analogamente, dal punto di vista territoriale, tanto più l'indice si avvicina ad 1 tanto più è ridotto il numero di regioni in cui lo stesso operatore è risultato aggiudicatario di studi (tende cioè ad operare in una sola regione o, al più, in 2/3 regioni).

I risultati delle elaborazioni sono riportati nella Tabella 24, che mette in luce quattro tipologie prevalenti di aggiudicatari:

- *forte specializzazione settoriale ed elevata concentrazione territoriale* (entrambi gli indici uguali o superiori a 0,75) che rappresentano il 22,4% del totale;
- *despecializzati*, sia dal punto di vista territoriale che settoriale (entrambi gli indici uguali o inferiori a 0,25) che comprendono il 18,4% del totale;
- *“specializzati settorialmente”* (indice uguale o superiore a 0,75), che operano numerose realtà regionali (indice uguale o inferiore a 0,25), pari al 13,2% del totale;
- *“despecializzati settorialmente* (indice uguale o inferiore a 0,25) e *concentrati dal punto di vista territoriale* (indice uguale o superiore a 0,75).

Tabella 24. Coefficienti di concentrazione settoriale e territoriale degli aggiudicatari (numero di aggiudicatari in %) (1)

Coefficiente di concentrazione regionale	Coefficiente di concentrazione settoriale			
	0-0,25	0,25-0,5	0,5-0,75	>0,75
0-0,25	18,4	0	5,3	13,2
0,25-0,5	0	3,9	2,6	1,3
0,5-0,75	3,9	0	6,6	2,6
>0,75	17,1	1,3	1,3	22,4

(1) Nel calcolo dei coefficienti sono stati esclusi gli aggiudicatari di un solo studio (in totale 319) che, per definizione, hanno un indice di specializzazione pari ad 1.

Questa caratterizzazione del mercato mette in luce la presenza di operatori che, pur risultati aggiudicatari di studi, non sembrano portatori di specifiche competenze utili ai fini della redazione di uno studio di fattibilità o perché senza specializzazione settoriale o perché senza conoscenze specifiche del territorio.

¹⁶ L'indice assume valore 1 quando vi è totale concentrazione: l'aggiudicatario ha redatto studi in 1 solo settore, oppure ha realizzato studi in una sola regione. L'indice assume valore 0 quando vi è assenza di concentrazione: gli studi cui l'aggiudicatario ha partecipato si riferiscono tutti a settori diversi o a regioni diverse.

2.5 Contenuti e qualità degli studi

Per un'analisi approfondita dei contenuti tecnici degli studi sarebbe necessario acquisire la documentazione completa (capitolato d'oneri, rapporto finale dello studio) di un numero di studi adeguato a rappresentare la variabilità settoriale e geografica dell'insieme degli studi co-finanziati dal CIPE. La documentazione conclusiva finora fornita dalle amministrazioni proponenti si riferisce ad un gruppo di poco più di 50 studi, molti dei quali pervenuti all'UVAL non in tempo utile per poter essere analizzati ai fini della presente relazione.

In attesa di ottenere la documentazione mancante e potere così svolgere un esame più approfondito, si possono comunque offrire alcune riflessioni basate su di un gruppo di circa 30 studi che hanno visto la partecipazione diretta dell'UVAL a tavoli di monitoraggio, o per i quali è stata richiesta dalle amministrazioni proponenti una attività di assistenza tecnica. In particolare in questa sezione si presentano alcuni risultati dell'applicazione –a fini illustrativi– di una semplice scheda di valutazione riassuntiva articolata in undici domande¹⁷, corrispondenti in buona parte alle indicazioni dei requisiti minimi a suo tempo fornita dal CIPE (Tabella 25).

Tabella 25. Struttura della scheda di valutazione riassuntiva

Domanda	Contenuto
1	Lo studio fornisce delle soluzioni adeguate a rispondere al problema di sviluppo espresso dall'amministrazione?
2	Lo studio fornisce elementi sufficienti a giudicare la convenienza finanziaria degli interventi proposti?
3	Lo studio fornisce elementi sufficienti a giudicare la convenienza economica degli interventi proposti ?
4	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti in merito alla fattibilità tecnica (realizzabilità dal punto di vista ingegneristico, tecnologico, ecc.) degli interventi proposti?
5	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti in merito alla fattibilità degli interventi proposti dal punto di vista delle istituzioni competenti a realizzarli?
6	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti a valutare la compatibilità degli interventi proposti con la normativa ambientale?
7	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti a valutare la compatibilità degli interventi proposti con la normativa urbanistica?
8	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti a valutare la fattibilità degli interventi dal punto di vista delle autorizzazioni (esempio: parere della Soprintendenza competente, parere dell'Autorità di Bacino)?
9	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti a valutare la fattibilità degli interventi dal punto di vista dei regimi di proprietà e della disponibilità di terreni ed immobili?
10	Lo studio fornisce delle indicazioni sufficienti a valutare la fattibilità degli interventi proposti dal punto di vista dell'attivabilità delle risorse umane e finanziarie richieste per le fasi di avvio e di gestione a regime?
11	Le varie componenti dello studio sono integrate tra di loro e sono funzionali all'individuazione degli interventi ed all'assunzione di decisioni di investimento?

¹⁷ E' importante osservare che la scheda qui presentata costituisce la parte conclusiva di un versione più ampia, volta ad articolare in modo analitico la valutazione delle varie componenti degli studi. Per ragioni di brevità, ed anche rischio di semplificazioni eccessive, l'applicazione della versione completa della scheda non è stata riportata nella presente relazione.

Per ognuna delle domande viene data una risposta scelta tra quattro opzioni: No, Si, Si in parte, Altro¹⁸.

Per consentire una semplice aggregazione e confrontabilità delle risposte, si è calcolato un coefficiente di valutazione per ognuno degli studi esaminati. Questo è dato dal rapporto tra il punteggio ottenuto dallo studio (ottenuto a sua volta attribuendo due punti alla risposta “Si”, un punto alla risposta “Si in parte”, e zero punti alla risposta “No”), ed il punteggio massimo ottenibile. Quest’ultimo è ottenuto moltiplicando il punteggio più elevato a livello di risposta singola (2 per il “Si”) per il numero di domande a cui è stata data effettivamente risposta (al netto cioè delle risposte “altro”). Il coefficiente assume dunque valore pari al 100% quando tutte le analisi vengono valutate come soddisfacenti, e valore pari a zero quando tutte le analisi si ritiene siano svolte in modo insoddisfacente.

I risultati dell’applicazione della scheda e del semplice meccanismo di punteggio sopra illustrato ad un gruppo di 20 tra gli studi esaminati sono riportati in Tabella 26.

Tabella 26. Sommario della valutazione di un gruppo di studi

Settore	Numero di studi	Punteggio medio
Trasporti	5	60%
Ambiente	5	44%
Beni Culturali	5	43%
Turismo	2	38%
Sviluppo locale	3	16%
Totale	20	43%

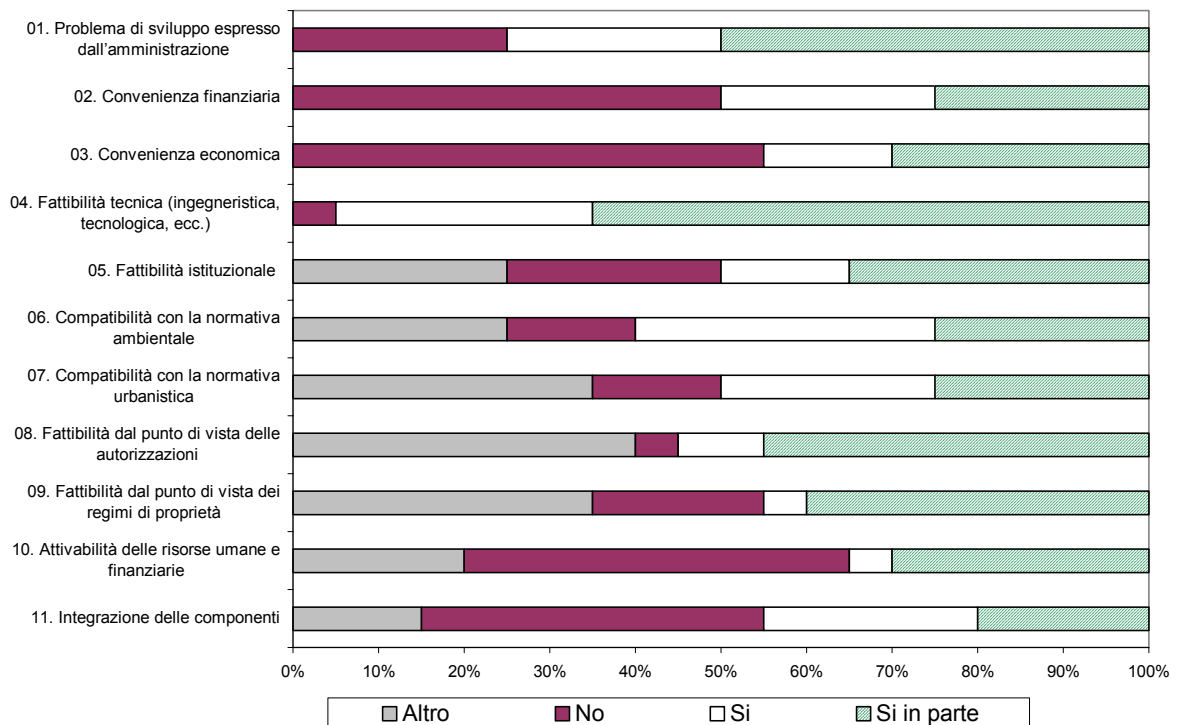
Il valore medio del coefficiente è del 43%, il che indica che, in media, più della metà degli aspetti caratterizzanti la qualità degli studi secondo la scheda di valutazione proposta vengono trattati in modo non soddisfacente. I risultati migliori si registrano per gli studi sui trasporti, quelli peggiori per gli studi di sviluppo locale (forse a causa delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni nel delimitare con precisione gli obiettivi di questo tipo di studi).

In termini della “performance” dei singoli aspetti di qualità (Figura 4), la valutazione indica problemi di rilievo nelle analisi di fattibilità economica e finanziaria (considerate insoddisfacenti in almeno la metà dei casi), ed in misura minore, nelle analisi sulla disponibilità delle risorse umane e finanziarie richieste per gli interventi proposti. L’analisi sulla fattibilità tecnica è stata ritenuta parzialmente soddisfacente in oltre la metà dei casi, e quella di compatibilità ambientale è stata ritenuta soddisfacente in oltre la metà dei casi in cui c’era informazione sufficiente a valutarla.

Vista la ridotta numerosità del campione analizzato con la scheda proposta, questi risultati vanno interpretati con cautela, ed utilizzati più che altro come indicatori di ipotesi di lavoro da sottoporre in futuro a ulteriore verifica. Un aspetto saliente, anche ai fini delle conclusioni e raccomandazioni del capitolo 3, è che comunque sembra di poter riscontrare una notevole variabilità qualitativa, tanto all’interno di un singolo studio (tra le sue diverse componenti), che tra studi appartenenti a settori diversi.

¹⁸ L’opzione “Altro” si riferisce a casi in cui la domanda non è pertinente per lo studio in questione, o non esiste informazione sufficiente per rispondere (ad esempio, manca della documentazione integrativa). La scheda contiene l’indicazione di criteri, specifici a ciascuna domanda, per scegliere tra le quattro opzioni disponibili.

Figura 4. Valutazione della qualità delle singole analisi per un gruppo di studi



3 Conclusioni e raccomandazioni

3.1 Elementi emersi

Missione originaria

L'obiettivo principale degli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE con la decisione del luglio 1998 era di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, l'iniziativa rispondeva alla finalità strategica di promuovere un metodo di qualificare le scelte pubbliche attraverso l'uso di uno strumento tecnico -lo studio di fattibilità- in grado di motivare e dare supporto analitico alle decisioni di investimento.

Collocandosi a valle dell'identificazione di un bisogno - astrattamente ritenuto meritevole di essere soddisfatto - e della conseguente formulazione di una idea-progetto, ma a monte della decisione di soddisfarlo attraverso uno specifico intervento pubblico, lo SdF ha l'obiettivo di *trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico- amministrativa competente una decisione fondata e motivata.*

Esiti

Gli studi stanno assolvendo la missione sopra indicata? Nel dare risposta a questa domanda si deve tenere conto che la disponibilità di documentazione sui risultati finali degli studi è ancora parziale¹⁹. Con questa precisazione, la risposta alla domanda è sostanzialmente affermativa: gli studi stanno generando un potenziale parco progetti di notevole di notevole rilevanza e diversificazione settoriale.

Tabella 27. Numero di studi finanziati, completati e certificati per settore

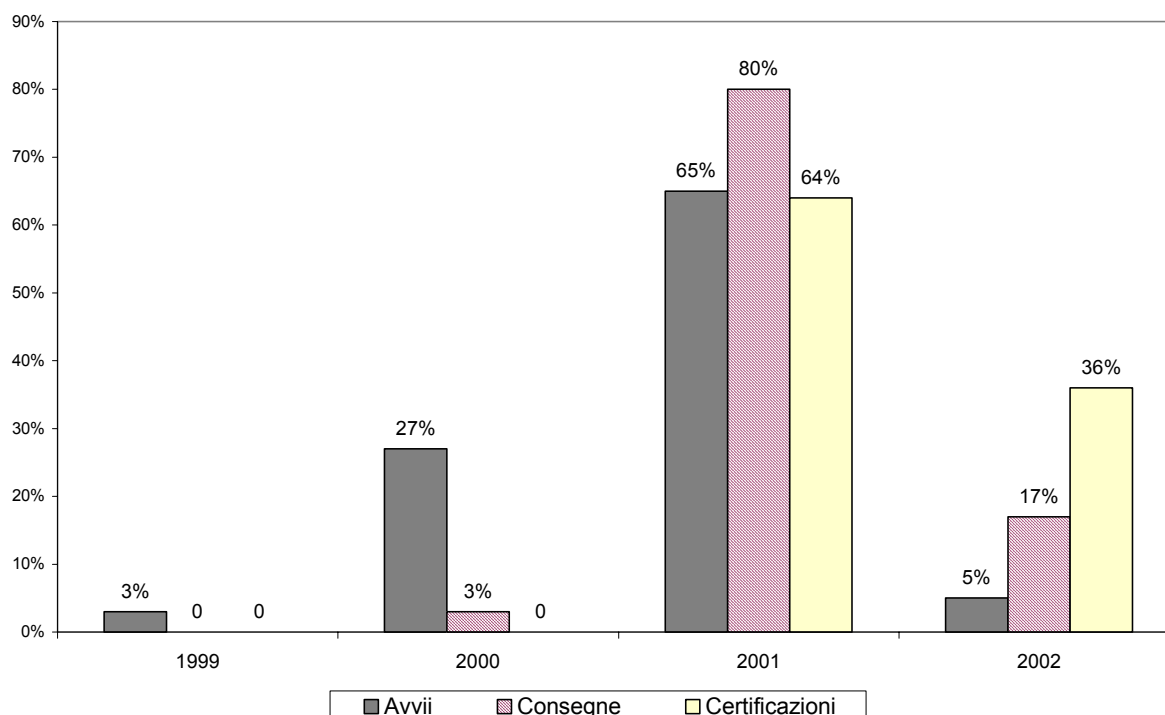
Settore	Finanziati	Consegnati	Certificati
Trasporti	78	52	23
Ambiente	64	37	11
Turismo	41	29	11
Città	37	24	10
Beni Culturali	28	19	12
Sviluppo locale	21	15	7
Idrico	29	12	6
Altri	21	12	9
Università	12	10	1
Energia	6	5	2
Ricerca e innovazione	7	5	1
Telecomunicazioni	7	2	2
Ed. Scolastica	2	1	
Totale	353	223	95

¹⁹ Le amministrazioni proponenti hanno consegnato all'UVAL la documentazione conclusiva degli studi completati (relazione completa e/o relazione di sintesi) in circa il 25% dei casi (ovvero circa 50 studi). Questo impone dei limiti alla possibilità di analizzare la rilevanza ai fini della programmazione degli studi completati, così come di valutarne a fondo la qualità tecnica.

Come si può vedere in Tabella 27, circa il 65% degli studi risulta attualmente completato, e sta dando luogo ad un catalogo di potenziali interventi in settori di rilevanza strategica (quali i trasporti, le risorse naturali, le risorse culturali) per la fase critica dell'attuazione della programmazione 2000-2006.

Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si stanno rivelando più lunghi del previsto. Questo si deve in larga misura ad un iter procedurale caratterizzato da un avvio a rilento degli studi nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della gran parte degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi (Figura 5).

Figura 5. Distribuzione temporale degli avvii, consegne e certificazioni degli studi



Nota: la figura riassume le informazioni disponibili sulla distribuzione nel tempo delle date di firma del contratto di affidamento (219 studi), consegna (191 studi) e certificazioni di coerenza (73 studi).

D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: il primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) previsto dalla "legge obiettivo" comprende 9 interventi basati su studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE.

Gli studi hanno cominciato anche ad attivare richieste di risorse per la progettazione preliminare a valere sull'apposito canale di finanziamento a fondo perduto della Cassa Depositi e Prestiti: i dati relativi al periodo 1999-2001 indicano 6 richieste di finanziamento relative ad opere identificate da studi finanziati dalle deliberazioni CIPE 135/99 (2 SDF il Veneto, 1 SDF il Friuli Venezia Giulia) e 106/99 (3 SDF la Basilicata).

Tale numero rappresenta una quota ridotta sul totale delle richieste ricevute dalla Cassa nel periodo (103); tuttavia, se si tiene conto dell'avanzamento intervenuto nel processo di costituzione dei Nuclei di Valutazione regionali (cui spetta la certificazione richiesta per l'accesso al fondo progettazione), e della concentrazione delle consegne degli studi tra gli ultimi due trimestri del 2001 ed il 2002 (72% del totale delle consegne), è plausibile che possa presto presentarsi l'opportunità di un significativo aumento delle richieste di assistenza

al fondo progettazione preliminare. Per cogliere in pieno tale opportunità, appare opportuno promuovere alcune iniziative di assistenza alle amministrazioni proponenti gli studi, quali quelle delineate nella sezione dedicata alle raccomandazioni (3.3).

3.2 Analisi

L'esame della documentazione finora messa a disposizione dalle amministrazioni proponenti, unitamente alla partecipazione dell'Unità di valutazione ad alcuni tavoli di monitoraggio consente di stilare un primo sommario delle lezioni apprese sui punti di forza e di debolezza della tornata di studi di fattibilità CIPE. Tali aspetti costituiscono la base per le raccomandazioni proposte nella sezione 3.3.

Eterogeneità degli studi

L'assoluta novità di poter disporre di risorse a fondo perduto per effettuare studi che consentissero di conoscere e comprendere le problematiche esistenti ai diversi livelli territoriali e settoriali prima di decidere se iniziare la progettazione di un'opera, ha determinato una comprensibile domanda al CIPE di studi di varia natura. In base ad una ricognizione dell'elenco degli studi avviati, si possono identificare le seguenti principali categorie:

- (a) SdF conformi alla normativa sulle opere pubbliche (art. 14 comma 2 della Legge 109/ 94 e successive modifiche) che li colloca nell'ambito della fase della programmazione dei lavori;
- (b) SdF multi- intervento che affrontano tematiche settoriali in un'ottica di programmi integrati e non di singola opera;
- (c) SdF voluti da amministrazioni formalmente non titolari di specifiche funzioni settoriali (es. tratte di trasporto ferroviario nazionale, autostrade, porti di primo livello, gestione del ciclo integrato dell'acqua, beni culturali, riqualificazioni urbane, ecc.) ma che avvertendo la necessità di affrontare specifici nodi per lo sviluppo regionale o sub regionale, intendono conoscere in profondità le soluzioni individuabili SdF da mettere successivamente anche a disposizione di altre amministrazioni per la successiva progettazione e realizzazione delle opere;
- (d) SdF consistenti nella definizione di piani e programmi d'investimento settoriali con particolare riferimento ad aspetti gestionali e di sviluppo sostenibile;
- (e) Studi di prefattibilità che presuppongono il successivo approfondimento attraverso SdF.

La transizione in tempi rapidi dalla fase di studio a quella di progettazione appare relativamente agevole nel caso (a), ma più difficoltosa negli altri casi, dato che o si rende necessario il concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento (casi (b) e (c)), oppure lo studio svolge in realtà un ruolo propedeutico alla individuazione della idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità: (casi (d) ed (e)).

Formulazione della "domanda" da parte delle amministrazioni

I numerosi settori d'investimento a cui si riferiscono gli SdF finanziati dal CIPE hanno coinvolto tanto le Regioni che le amministrazioni centrali, sottoponendo ad una impegnativa prova gli uffici competenti a cui è stato demandato il compito di definire l'oggetto dello studio ed esperire le procedure di appalto di servizio.

Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire un capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali.

Una delle ragioni risiede nel fatto che buona parte delle amministrazioni pubbliche non dispongono di analisi settoriali e territoriali in grado di rappresentare l'ambito entro cui l'iniziativa deve collocarsi e pertanto lo SdF appare da un lato, l'occasione per assumere tali conoscenze e dall'altro viene spesso avviato lasciando al proponente l'onere di definire, in sostanza, buona parte dei contenuti dello studio. In altri casi, l'impostazione degli studi può essere stata resa difficile dallo scarso grado di definizione dell'idea iniziale da sottoporre a verifica di fattibilità. Anche qui lo studio può essere stato chiamato a svolgere una funzione di "supplenza", consistente nell'assistere le amministrazioni a definire con maggiore precisione le ipotesi di intervento a sostegno dello sviluppo di un dato territorio.

La "risposta" del mercato

A fronte di una domanda della pubblica amministrazione di notevole consistenza finanziaria, diversificazione disciplinare, concentrazione nel tempo, ed eterogeneità (ed a volte scarsa chiarezza) di formulazione, il mercato delle consulenze ha risposto per alcuni aspetti in modo inadeguato.

In primo luogo, la risposta del mercato è stata caratterizzata da una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. In vari casi, tale sotto-insieme di operatori maggiormente presenti non è stato in grado di esprimere raggruppamenti con adeguate specializzazioni settoriali; in altri, non ha attivato meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti, il che ha dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi.

In secondo luogo, il mercato non sempre è stato in grado di supplire alle carenze iniziali della domanda della pubblica amministrazione, appiattendosi invece su richieste e domande mal formulate o, peggio, approfittando in modo "opportunistico" di una elevata domanda di servizi per aumentare il proprio fatturato senza una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.

Il monitoraggio

Il monitoraggio dell'intero iter degli studi di fattibilità (dal bando all'approvazione) può svolgere un'importante ruolo di controllo di qualità del servizio e di verifica della sua rispondenza alle esigenze espresse dalla amministrazione committente al momento dell'affidamento. Il compito del monitoraggio è tanto più rilevante quanto maggiore è la complessità tecnica dello studio richiesto, e quanto minore è la preparazione specifica dell'amministrazione sul tema oggetto di studio; un monitoraggio tempestivo in corso d'opera può inoltre permettere un riallineamento relativamente rapido dello studio alla sua missione originaria, evitando contenziosi che si potrebbero produrre qualora la verifica di qualità venga rinviata fino al momento del collaudo.

Alcune amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative²⁰ di monitoraggio in corso d'opera degli studi. In molti casi il monitoraggio, oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, ha costituito una "palestra" in cui pubbliche amministrazioni con scarsa dimestichezza procedurale e metodologica con gli studi hanno avuto l'opportunità di rafforzare, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità

²⁰ L'Unità di Valutazione ha partecipato al monitoraggio di un numero selezionato di studi. Nonostante le partecipazioni dirette ai tavoli (14) siano limitate rispetto al totale degli studi affidati, esse coprono uno spettro piuttosto ampio di realtà regionali e settoriali, così come di configurazione istituzionale dei tavoli.

tecniche di valutare la qualità degli studi in corso, e di impostare gli studi da avviare in futuro.

Al tempo stesso, i tavoli di monitoraggio non sembrano aver avuto la diffusione necessaria a garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi. Inoltre, in alcuni casi si sono registrate confusioni sul ruolo dei tavoli di monitoraggio, e sulla loro compatibilità con gli accordi contrattuali tra stazione appaltante ed affidatari degli studi.

In particolare, ad alcuni tavoli di monitoraggio sembra essere stato assegnato il compito di definire con maggiore precisione l'obiettivo specifico di studi incompiutamente definiti dalla domanda iniziale di valutazione; o di favorire il raggiungimento di un consenso sugli obiettivi specifici tra vari soggetti istituzionali con competenza sulla materia oggetto di studio. L'aspetto positivo di un tale allargamento di ruolo (nei casi in cui funzioni) è quello di dare maggiore chiarezza di indirizzo ai redattori dello studio rispetto alla formulazione iniziale della domanda di valutazione; l'aspetto negativo è quello di snaturare la funzione normale del monitoraggio e di introdurre degli elementi di confusione nella relazione contrattuale tra stazione appaltante ed aggiudicatario dello studio.

Su quest'ultimo aspetto occorre osservare che la partecipazione ai tavoli di monitoraggio comporta oneri di tempi e risorse per le parti coinvolte (tanto i soggetti incaricati di svolgere il monitoraggio che i soggetti aggiudicatari dello studio). Allo scopo di prevedere e quantificare fin dall'inizio tali oneri, e di programmarne un'adeguata distribuzione nel tempo, si pone il problema di inserire nel contratto di affidamento clausole che da un lato chiariscono tempi, modi e responsabilità del monitoraggio; e dall'altro, consentano al tavolo di monitoraggio di fornire ai redattori dello studio gli input previsti in corrispondenza degli snodi più critici del cronoprogramma di realizzazione dello studio.

Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento

L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi hanno costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi.

Nelle more della consegna della documentazione completa da parte delle amministrazioni, è stato possibile condurre alcune valutazioni sulla qualità tecnica degli studi, riferite ad un gruppo di circa 30 studi che hanno visto la partecipazione diretta dell'UVAL a tavoli di monitoraggio, o per i quali è stata richiesta dalle amministrazioni proponenti una attività di assistenza tecnica.

Sulla base di questo gruppo (che peraltro non è pienamente rappresentativo della variabilità geografica e settoriale degli studi), si può riscontrare –come discusso nel capitolo 2 della relazione- una certa eterogeneità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità delle singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento, analisi organizzativa-gestionale, ecc.), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le analisi svolte, ed in generale si riscontra una difficoltà a stabilire nessi chiari tra le singole componenti ed i risultati complessivi dello studio.

Sulla base di tali valutazioni, e tenendo anche presente quanto prima osservato circa il grado variabile di precisione con cui le amministrazioni hanno delimitato l'oggetto degli studi, appaiono necessari ulteriori approfondimenti dei documenti di indirizzo, così da poter meglio orientare futuri studi di fattibilità. Alcune proposte specifiche vengono formulate nella sezione seguente.

3.3 Raccomandazioni

Sviluppi della tornata di studi CIPE 70/98

Appare prioritario mettere in essere alcune iniziative volte ad assicurare una tempestiva valorizzazione dei risultati degli studi già avviati dal CIPE e la loro utilizzazione a fini progettuali. In particolare si propone di:

- (a) Accelerare gli sbocchi progettuali di un gruppo selezionato di studi (da individuarsi, di concerto con le amministrazioni competenti, sulla base di criteri di congruenza con le priorità di programmazione, qualità delle analisi, utilizzabilità dei risultati), anche attraverso una attività di accompagnamento tecnico mirato.

La fase di passaggio fra la disponibilità dei risultati degli studi e la loro traduzione in progetti ed non è automatica e richiede uno sforzo ulteriore, sul piano tecnico e sul piano istituzionale e amministrativo. In particolare, affinché le opportunità e le potenzialità collegate ai risultati degli ormai numerosi studi giunti a completamento si possano tradurre in effettivo contributo all'impulso e al miglioramento della qualità degli investimenti pubblici, specialmente con riferimento al Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006, occorre:

- Verificare l'interesse delle amministrazioni competenti, specie in considerazione dell'imminente fase di riprogrammazione, a utilizzare i risultati degli studi per le attività di progettazione delle opere proposte, anche in base alla loro coerenza con i documenti di programmazione di riferimento (Programma Operativo, DOCUP, APQ ecc.);
- Per gli studi sui quali tali verifiche abbiano avuto esito positivo, individuare e realizzare le attività tecnico-procedurali (comprese gli eventuali aggiornamenti o integrazioni delle analisi svolte dagli studi), necessarie alla prosecuzione dell'iter progettuale;
- Predisporre la documentazione necessaria a che l'amministrazione competente possa procedere all'affidamento della progettazione delle opere oggetto di studio.

Come già previsto dal DPEF 2003-2006 e dalla delibera CIPE 62/2002, Sviluppo Italia SpA svolgerà un ruolo di Advisor e di supporto tecnico alle amministrazioni centrali e regionali nella fase attuativa degli studi di fattibilità. Si propone la formazione in seno al DPS di un gruppo di lavoro, coordinato dall'Unità di Valutazione, per la definizione degli obiettivi specifici dell'attività di assistenza tecnica all'attuazione degli studi di fattibilità, per la elaborazione, con Sviluppo Italia, del programma di attività di cui alla delibera CIPE 62/2002, e per il monitoraggio e verifica dell'attuazione del programma stesso.

- (b) Costituire presso l'Unità di Valutazione del DPS una Banca Dati che consenta di consolidare ed organizzare in modo sistematico quelle informazioni sugli aspetti procedurali e sui contenuti degli studi che attualmente si trovano distribuite (ed a volte disperse) tra vari soggetti istituzionali (amministrazioni proponenti, stazioni appaltanti, Nuclei di Valutazione, Segreteria CIPE, ecc.). Una Banca Dati unica consentirebbe un monitoraggio più efficace del processo di completamento degli studi e della loro transizione in progettazione. La Banca Dati fornirebbe inoltre gli elementi informativi e conoscitivi necessari alla periodica valutazione e revisione della scelte governative e legislative in materia di studi di fattibilità.

L'alimentazione della Banca Dati presuppone una trasmissione delle informazioni attualmente in possesso delle amministrazioni proponenti più efficace di quanto finora

registrato. Nonostante le indicazioni della delibera CIPE 11/2002 ed i successivi solleciti inviati ad Agosto e Settembre 2002 dall'UVAL e dalla Segreteria CIPE, la documentazione conclusiva sugli studi è stata trasmessa per una quota pari al 25% degli studi completati.

La Banca Dati qui proposta potrebbe costituire parte di un più ampio "Registro" degli Studi di fattibilità della pubblica amministrazione, comprendente altre tipologie di studi oltre a quelli co-finanziati dal CIPE. Il Registro, che potrebbe essere costituito grazie all'azione dei Nuclei di Valutazione organizzati in rete, avrebbe l'obiettivo di promuovere la massima diffusione e trasparenza di idee, tecniche, procedure, metodi e risultati degli studi di fattibilità realizzati e conclusi. Accedendo al patrimonio informativo, analitico, metodologico e di conoscenza del Registro degli Studi, le Amministrazioni potrebbero acquisire elementi tecnici utili a migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte e delle decisioni di investimento.

- (c) Stabilire dei meccanismi incentivanti per l'utilizzazione dei risultati degli SdF nella applicazione delle risorse destinate alle aree depresse. Si potrebbe ad esempio prevedere che, nell'impostare gli Accordi di programma quadro con cui vengono programmate le risorse CIPE destinate alle aree depresse, le amministrazioni proponenti debbano dare priorità ad interventi identificati sulla base di studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE ai sensi delle delibere 70/1998, 106 e 135/1999.

Proposte per studi futuri

Lo studio di fattibilità rappresenta lo strumento ordinario previsto dalla legislazione per il raccordo tra programmazione e scelte di investimento a livello progettuale. Le lezioni finora apprese dagli studi CIPE consentono di formulare delle raccomandazioni che vanno al di là del completamento della tornata sperimentale avviata con la delibera 70/1998, e che riguardano il miglior utilizzo futuro dello strumento. A questo riguardo, si raccomanda:

- (d) L'elaborazione di documenti di indirizzo (linee guida), condivisi tra i soggetti istituzionali competenti, per orientare l'impostazione, monitoraggio e valutazione di futuri studi di fattibilità. In fase di impostazione degli studi, sarebbe opportuno che le amministrazioni potessero contare su strumenti di consultazione in grado di indicare quale strumento di indagine è appropriato per quale bisogno conoscitivo: questo allo scopo di evitare che gli studi di fattibilità vengano confusi con piani di ambito, studi di settore, studi di pre-fattibilità, ecc., e per far sì, invece, che essi vengano riportati al loro ambito "naturale", e cioè quello di trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative. In fase di impostazione sarebbe inoltre utile disporre di griglie di riferimento che permettessero una stima affidabile dei possibili costi degli studi in funzione della natura delle analisi ragionevolmente necessarie per sottoporre l'idea iniziale di sviluppo a verifica di fattibilità.

Per finalità di monitoraggio e valutazione, appare necessario elaborare delle linee guida che sviluppino, con maggiore specificità dal punto di vista dei contenuti tecnici, i requisiti minimi degli studi di fattibilità già a suo tempo individuati dal CIPE.

Questa attività potrebbe essere realizzata dalla rete dei Nuclei di Valutazione previsti dalla legge 144/1999, con un ruolo propulsivo svolto dall'Unità di Valutazione del DPS.

- (e) L'elaborazione di macro-studi di riferimento per gli SdF. Nell'esame degli SdF finanziati dal CIPE emerge chiaramente l'esigenza di disporre di dati e conoscenze di base affidabili da usare come materiale di riferimento "off the shelf" per le analisi specifiche

condotte dagli studi di fattibilità. Un esempio può essere dato da studi per individuare la segmentazione della domanda turistica nel mezzogiorno.

Invece di generare in modo ripetuto e non coordinato tali conoscenze nel contesto di singoli SdF, potrebbe essere più efficiente generarle una volta per tutte (salvo periodici aggiornamenti) e renderle disponibili al pubblico per opportune consultazioni e uso nella individuazione e redazione degli studi di fattibilità. Tali studi – inchieste, di grande portata strategica nazionale e/o regionale, potrebbero essere individuati di concerto con le amministrazioni competenti per settore, finanziati dal CIPE ed appaltati ad esperti di riconosciuta competenza tecnico-scientifica. L'UVAL avrebbe un ruolo di promotore/segreteria tecnico-scientifica dell'iniziativa.

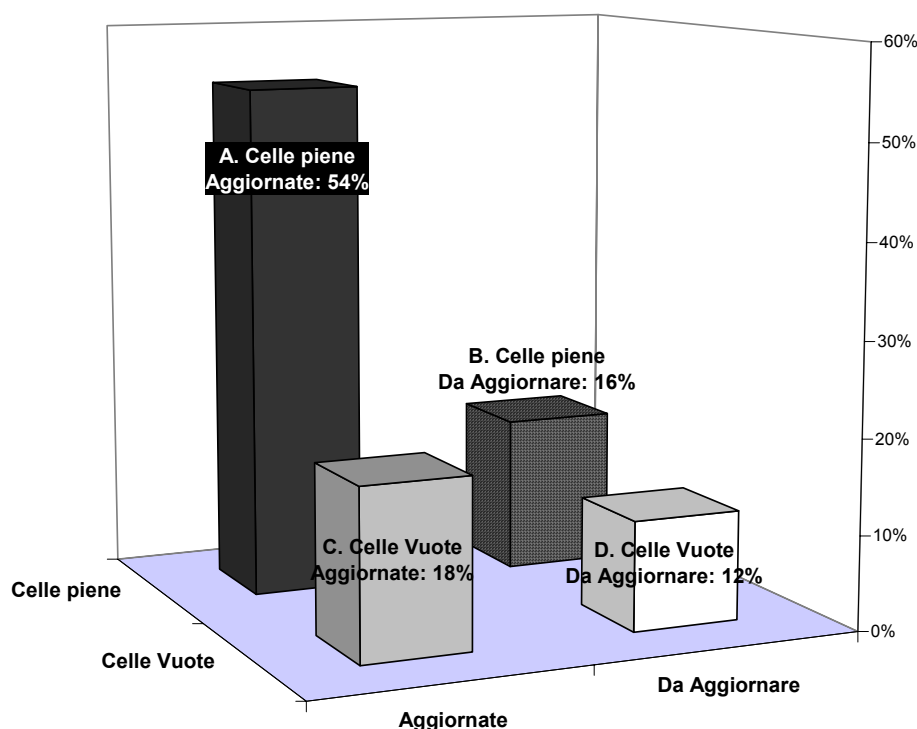
Allegato 1. L'aggiornamento della base dati UVAL

Il processo di aggiornamento ed integrazione delle informazioni contenute nella base dati dell'Unità di Valutazione, avviato in preparazione della presente relazione, ha fatto registrare dei progressi significativi, ma non è ancora concluso: dei 22 questionari inviati alle amministrazioni proponenti nel Giugno 2002, ne sono stati ricevuti 14 con informazioni di ritorno. Inoltre, i tassi di copertura dei dati variano in modo notevole a seconda del tipo di informazioni richieste: in alcuni casi le amministrazioni destinatarie dei questionari hanno dovuto a loro volta procedere ad una verifica capillare con altri soggetti in possesso di alcuni dei dati richiesti (assessorati regionali, stazioni appaltanti, ecc.), con il risultato che allo scopo di inviare i questionari in tempo utile all'UVAL alcune amministrazioni non hanno fatto in tempo a completare il lavoro di verifica dei dati di loro competenza.

Alcune cifre possono essere utili a delimitare il grado di copertura e rappresentatività dei dati che vengono presentati nel testo della relazione.

Fatto uguale a 100 il totale delle celle della base di dati su cui è stato chiesto un aggiornamento o verifica alle amministrazioni proponenti, i questionari ricevuti hanno permesso un aggiornamento della base dati pari al 72%. Tuttavia, non per tutte le variabili oggetto di rilevazione sono stati forniti dati nei questionari inviati. In particolare, per circa il 20% delle informazioni richieste nei questionari non sono stati forniti dati. Classificando le celle della base dati relative alle informazioni presentate in questo capitolo con riferimento alla loro attualità (aggiornate, da aggiornare) e contenuto (piene, vuote), si ottiene una matrice due per due come quella presentata nella Figura 6.

Figura 6. Base dati SdF: aggiornamento e riempimento delle celle



Le celle non vuote contenenti informazioni aggiornate (caso A) costituiscono il 54% del totale; assieme alle celle del tipo B (celle piene ma da aggiornare, 16% del totale) rappresentano l'insieme dei dati usati per le elaborazioni della presente relazione. Le celle del

tipo C e D sono ancora vuote e sono quindi state escluse dall'analisi. Nel caso C, si tratta di lacune nei questionari restituiti dalle 12 amministrazioni che hanno risposto alla richiesta di aggiornamenti dell'UVAL. Nel caso D, si tratta di dati che dovranno essere forniti dalle rimanenti 8 amministrazioni di cui si attendono i questionari di ritorno.

La distribuzione dei dati nelle classi A, B, C e D varia considerevolmente a seconda delle variabili oggetto di rilevazione. Come si può constatare dalla Figura 7, ci sono variabili per le quali esiste una copertura informativa completa (tra dati aggiornati e dati da aggiornare): è il caso della del finanziamento totale, la denominazione completa, l'ente appaltante. Per altre variabili invece il grado di completezza e quindi di utilizzabilità a fini di elaborazione ed analisi è molto più limitato. E' il caso ad esempio della data attesa (in base al contratto) e della data effettiva di consegna dello studio, per le quali si registra un tasso di copertura dei dati di circa il 50%: il che limita, come osservato nel testo della relazione, il numero degli studi che possono essere usati per elaborazioni basate su tali dati, come ad esempio le elaborazioni relative ai tempi medi di consegna, ed ai ritardi di consegna rispetto ai tempi stimati al momento del contratto.

Figura 7. Base dati SdF: grado di completezza dei dati per un gruppo selezionato di variabili

