

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS)

Studi di Fattibilità per gli Investimenti Pubblici:

Monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro

Relazione dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)^(*)

Giugno 2003

^(*) La relazione è stata preparata da Raffaello Cervigni (coordinatore), Oriana Cuccu, Gianfranco Miozzi, Benedetta Stratta. Laura Raimondo, Giampiero Marchesi e Silvio Pancheri hanno fornito commenti e suggerimenti. Maria Antonietta Cannata, Franca Acquaviva, Francesco Giordano e Cristina Fernandez hanno curato l'archiviazione ed informatizzazione dei dati di monitoraggio. Cristina Fernandez ha contribuito all'analisi degli sviluppi progettuali degli studi.

Indice

INDICE DELLE TABELLE.....	III
INDICE DELLE FIGURE	III
SOMMARIO ESECUTIVO.....	IV
1 PREMESSA	1
2 MONITORAGGIO STUDI CO-FINANZIATI DAL CIPE	2
2.1 IL PROCESSO DI COMPLETAMENTO DEGLI STUDI	2
2.2 LA TRASMISSIONE DEI DATI DI MONITORAGGIO	3
3 IL PROCESSO DI SVILUPPO PROGETTUALE DEGLI STUDI.....	6
3.1 CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE	6
3.2 INFORMAZIONI SULLE DECISIONI DI INVESTIMENTO E LE FONTI DI FINANZIAMENTO.....	7
3.3 INFORMAZIONI SULL'AVVIO DELLA PROGETTAZIONE	8
3.4 APPROFONDIMENTI FUTURI	9
3.5 RIEPILOGO	10
4 LA DIFFUSIONE DEL METODO DEGLI STUDI: CRITICITÀ E PROSPETTIVE	11
4.1 STUDI DI FATTIBILITÀ E PROGRAMMAZIONE.....	11
4.2 CONDIZIONI DI EFFETTIVA UTILIZZAZIONE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ	12
5 QUADRO NORMATIVO	14
5.1 IL PROBLEMA.....	14
5.2 POSSIBILI SOLUZIONI.....	14
6 IL FINANZIAMENTO DI STUDI E PROGETTAZIONI	16
6.1 IL PROBLEMA.....	16
6.2 POSSIBILI SOLUZIONI	18
7 STRUMENTI DI ORIENTAMENTO METODOLOGICO.....	19
7.1 IL PROBLEMA.....	19
7.2 POSSIBILI SOLUZIONI	20
8 BANCA DATI STUDI DI FATTIBILITÀ.....	23
8.1 FINALITÀ.....	23
8.2 POSSIBILI UTENTI DELLA BANCA DATI.....	24
8.3 FLUSSI INFORMATIVI IN ENTRATA ALLA BANCA DATI.....	24
8.4 FLUSSI INFORMATIVI IN USCITA DALLA BANCA DATI.....	25
8.5 INDIVIDUAZIONE E SELEZIONE DELLE BUONE PRATICHE	26
9 CONCLUSIONI OPERATIVE	28
ALLEGATO 1. DATI STATISTICI DI DETTAGLIO.....	30
ALLEGATO 2. RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO	34

Indice delle tabelle

TABELLA 1. STUDI CON INDICAZIONI DI SVILUPPI PROGETTUALI E CARATTERISTICHE DELLE OPERE INDIVIDUATE.....	6
TABELLA 2. COSTO E NUMERO DELLE OPERE INDIVIDUATE PER TIPO DI FONTE DI FINANZIAMENTO ED AREA GEOGRAFICA.....	7
TABELLA 3. NUMERO DI OPERE PER SITUAZIONE PROGETTAZIONE E ZONA GEOGRAFICA	8
TABELLA 4. NUMERO DI PROGETTAZIONI AVVIATE PER ZONA GEOGRAFICA E STADIO DI PROGETTAZIONE.....	8
TABELLA 5. UTILIZZO DEL FONDO PER LA PROGETTAZIONE PRELIMINARE PER AREA GEOGRAFICA .	17
TABELLA 6. INVIO DOCUMENTI RICHIESTI DALLA DELIBERA 11/2002 PER AMMINISTRAZIONE PROPONENTE	30
TABELLA 7. NUMERO E VALORE DEGLI STUDI SU CUI MANCANO INFORMAZIONI AGGIORNATE, PER AMMINISTRAZIONE PROPONENTE.....	31
TABELLA 8. STUDI CON INDICAZIONI DI SVILUPPI PROGETTUALI PER REGIONE E SETTORE	31
TABELLA 9. COSTO E NUMERO DELLE OPERE INDIVIDUATE PER REGIONE E TIPOLOGIA FONTE DI FINANZIAMENTO	32
TABELLA 10. UTILIZZO DEL FONDO PER LA PROGETTAZIONE PRELIMINARE PER REGIONE.....	33

Indice delle Figure

FIGURA 1. RIEPILOGO SITUAZIONE STUDI PER STATO DI A VANZAMENTO.....	2
FIGURA 2. PERCENTUALE AVANZAMENTO STUDI PER AMMINISTRAZIONE PROPONENTE.....	3
FIGURA 3. SOMMARIO DELLA PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI PROPONENTI.....	5
FIGURA 4. FLUSSI INFORMATIVI IN ENTRATA NELLA BANCA DATI.....	25
FIGURA 5. FLUSSI INFORMATIVI IN USCITA DALLA BANCA DATI.....	26
FIGURA 6. SCHEMA RIEPILOGATIVO DI CRITICITÀ E STRUMENTI DI INTERVENTO	29

Sommario esecutivo

Finalità della relazione

La relazione ha due obiettivi:

- a) Riguardo agli studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE ex delibere 106 e 135/1999: fornire dati aggiornati di monitoraggio sui processi di completamento e di traduzione progettuale degli studi;
- b) Riguardo alla diffusione in generale del metodo degli studi: sulla base dell'esperienza degli studi CIPE, elaborare proposte di iniziative volte a rafforzare il ruolo degli studi di fattibilità nel ciclo della programmazione delle opere pubbliche.

Monitoraggio dei completamento e sviluppi progettuali degli studi ex delibere 106 e 135/1999

Al giugno del 2003 risultavano consegnati 269 studi sui 393 avviati dal CIPE; ovvero, al netto dei 52 studi defianziati, il 78%. Dei consegnati, 186 studi risultavano anche certificati. Dei rimanenti 72 studi non consegnati, 34 risultavano in corso di redazione, e 38 non affidati. Il grado complessivo di avanzamento procedurale risultava del 70%, con punte del 100% per nove regioni: sei del centro-nord con un totale di 19 studi (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana) e due del sud con un totale di 25 studi (Abruzzo, Basilicata).

Per 85 degli studi completati, le Amministrazioni interessate hanno finora segnalato possibili sbocchi progettuali: un totale di 110 opere pubbliche, suddivise in 12 Regioni. Per 70 di tali opere, relative a 53 studi, si è avviato l'iter della progettazione: in 30 casi la progettazione è già in via di svolgimento, mentre per le restanti 40 opere le pratiche per dare inizio alla progettazione preliminare o sono in fase istruttoria, o sono prossime alla conclusione.

Nel complesso dunque, il monitoraggio indica progressi significativi rispetto ai dati della precedente relazione UVAL (ottobre 2002): l'avanzamento procedurale passa dal 50% al 70%, ed il numero di studi con indicazione di possibili sbocchi progettuali passa da 15 a 85. Un dato quest'ultimo di rilievo, tenendo conto della fisiologica possibilità che alcuni studi si concludano con la raccomandazione a non procedere nella decisione di investimento.

Vanno segnalate tuttavia alcune criticità. In primo luogo, si confermano i tempi relativamente lunghi di completamento dell'iter procedurale degli studi (20 mesi in media tra messa a bando e certificazione): da notare che circa il 60% del tempo è impiegato per attività amministrative (affidamento, collaudo e certificazione). In secondo luogo, vi sono il mancato completamento dell'iter per 160 studi, e la mancata trasmissione del 57% della documentazione conclusiva più volte richiesta dal CIPE. Infine, in termini di sbocchi progettuali, varie amministrazioni locali che hanno commissionato gli studi manifestano difficoltà nell'ottenere, a valere sulle risorse nazionali e regionali disponibili, i fondi per la realizzazione delle opere, e quindi in molti casi, anche nel completare l'iter tecnico-amministrativo necessario ad avviare la progettazione. Del costo totale delle opere individuate (stimato in circa 8,9 miliardi di euro), meno dell'1% corrisponde a finanziamenti confermati. Il resto dei fondi risulta non confermato (80%), o con fonte di finanziamento non identificata (19%).

Sul fronte degli sviluppi progettuali si conferma dunque la necessità di interventi puntuali di assistenza tecnica, quali quelli oggetto del Programma Operativo "advisoring agli studi di fattibilità", finanziato di recente dal CIPE (delibere 62 e 130 del 2002) ed in fase di attuazione da parte di Sviluppo Italia.

Studi di fattibilità e qualificazione degli investimenti pubblici: prospettive future

Riguardo al futuro uso dello strumento nella programmazione degli investimenti, la relazione individua alcuni elementi chiave per proseguire nel percorso di diffusione del metodo degli studi avviato con le delibere CIPE 106 e 135/99.

Il punto di partenza della riflessione riguarda la collocazione degli studi nella attuale politica complessiva di qualificazione degli investimenti pubblici, i cui capisaldi sono riassumibili in:

- spostare l'enfasi dal concetto di "opera pubblica" a quello di servizio infrastrutturale al territorio;
- aumentare la qualità degli investimenti pubblici, in termini di utilità sociale, solidità tecnica e sostenibilità finanziaria e gestionale
- accelerare i tempi di realizzazione e quindi la risposta al fabbisogno di servizi infrastrutturali, quale pre-condizione per una maggiore competitività del territorio;
- favorire, laddove possibile e opportuno, il coinvolgimento di capitali privati e iniziative imprenditoriali, nell'ambito dei diversi schemi di Private-Public Partnership

La messa in pratica di tali principi richiede che – *prima* della decisione di investimento – siano svolte tutte le valutazioni necessarie a garantire che il progetto in esame sia a) fattibile in tempi certi e b) in grado di produrre – in maniera sostenibile nel tempo - i risultati attesi.

Per fare sì che tali valutazioni preliminari diventino pratica comune e diffusa –anche al di fuori di iniziative a tempo determinato quali quelle promosse dal CIPE- occorre intervenire sul sistema delle motivazioni e sulla capacità tecnica dei soggetti coinvolti, come di seguito brevemente illustrato.

Motivazioni

Nella normativa sulle opere pubbliche (Legge Merloni) sono previsti vari casi in cui il proseguimento del ciclo di programmazione e progettazione delle opere è condizionato alla elaborazione di studi di fattibilità. Tuttavia non è riscontrabile una formulazione esplicita dei contenuti minimi degli studi, né sono esplicitamente previsti sistemi di verifica e controllo di qualità degli studi stessi: salva l'importante eccezione del meccanismo di certificazione dei Nuclei regionali ex legge 144/99, che però è richiesta solo per l'accesso ai fondi della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione, e riguarda solo studi riguardanti le opere di valore superiore a 4 milioni di euro.

Questi elementi possono indurre ad un uso formale e non sostanziale dello studio di fattibilità: in altre parole, si ricorre ad uno studio non quando si vuole decidere se realizzare o no un'opera, ma quando la decisione è stata già presa e però occorre adempiere ad obblighi formalmente stabiliti dalla normativa sulle opere pubbliche.

Una simile tendenza può inoltre essere rafforzata quando scarseggino risorse ad-hoc, a fondo perduto, per studi di fattibilità: una circostanza che può essere evitata, ma a condizione che si mantengano disponibili nel tempo fondi come quelli della recente delibera CIPE 17/2003 (che consente l'uso per SdF di una quota delle risorse per le aree sottoutilizzate).

Capacità

La precedente relazione al CIPE dell'Unità di Valutazione (ottobre 2002) ha sottolineato le difficoltà incontrate dalle amministrazioni nel formulare in modo compiuto ed articolato le problematiche di sviluppo da sottoporre a studi di fattibilità. La relazione evidenziava inoltre la difficoltà del mercato delle consulenze a produrre studi di qualità, nel senso della completezza delle varie analisi, della loro integrazione, e dell'utilizzabilità pratica a fini decisionali dei risultati degli studi.

Appare dunque opportuno proseguire nel percorso già avviato in passato di rafforzamento del quadro metodologico e procedurale, mediante strumenti non cogenti ma di orientamento, tanto sui processi che sui contenuti.

Proposte di intervento

La relazione formula alcune proposte di iniziative volte ad intervenire sulle criticità identificate. Le iniziative proposte si dividono in due gruppi: a) rafforzamento e diffusione delle conoscenze; b) strumenti di orientamento.

A. Rafforzamento e diffusione delle conoscenze

Le conoscenze ottenute con la tornata di studi CIPE sono significative, ma non necessariamente rappresentative dell'intera problematica della programmazione delle opere pubbliche. Occorre dunque ampliare il quadro conoscitivo all'insieme degli utilizzatori degli studi, per ricostruire in modo più compiuto il quadro di motivazioni, risorse a disposizione e capacità che influenzano l'effettiva diffusione del metodo degli studi. Per raggiungere tale risultato si propongono le seguenti due iniziative.

A1. Banca dati. In attuazione di quanto richiesto dalla delibera CIPE 89/2002, si propone la creazione presso il DPS, nell'ambito del sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici di cui alla legge 144/99, di un sistema informativo su base nazionale con le seguenti finalità:

- Raccogliere ed organizzare informazioni utili a monitorare il corso di un singolo studio di fattibilità, o di un insieme di studi;
- Raccogliere ed organizzare conoscenze e "buone pratiche" utili a impostare, realizzare, o valutare studi singoli o insieme di studi.

I flussi informativi in entrata alla Banca dati verrebbero alimentati da due canali. Il primo sarebbe un travaso dei dati, provenienti dal sistema CUP (Codice Unico di Progetto), corrispondenti al finanziamento di studi di fattibilità da parte di pubbliche amministrazioni. Il secondo flusso informativo riguarderebbe le certificazioni degli studi da parte dei Nuclei, i quali lo alimentarebbero mediante la compilazione di schede di valutazione/certificazione, secondo un formato standard da concordare nell'ambito della rete dei Nuclei.

Per la realizzazione materiale della Banca Dati si propone l'affidamento sul mercato di un incarico di progettazione, con il quale si potranno anche definire le procedure tecniche di raccordo e coordinamento con i soggetti responsabili dei flussi informativi individuati (gruppo tecnico di coordinamento CUP, rete dei Nuclei di Valutazione).

A2. Indagine conoscitiva ad-hoc. Si propone di realizzare un approfondimento conoscitivo sui meccanismi di incontro fra domanda e offerta di finanziamenti per gli sdf, incentrato sui seguenti aspetti:

- Dal lato dell'offerta: ricognizione dei vari strumenti, a livello nazionale e locale, di finanziamento degli studi di fattibilità, per valutarne le disponibilità finanziarie, le modalità di funzionamento (anticipazioni, fondo perduto, ecc.), la facilità di accesso, i possibili settori di utilizzo;
- Dal lato della domanda: ricognizione a campione dei soggetti istituzionali potenzialmente interessati alla realizzazione di studi di fattibilità (Regioni, Enti locali), con lo scopo di valutare il grado di conoscenza delle fonti di finanziamento disponibile, le modalità attuali di utilizzo degli studi nel ciclo del progetto, e le eventuali criticità che limitano un più sistematico uso (sostanziale e non formale) degli studi come strumento di programmazione.

Le informazioni tratte dalla ricognizione proposta potranno fornire elementi conoscitivi di cui tenere conto per l'impostazione e realizzazione dei documenti di orientamento metodologico procedurale di cui al punto seguente.

B. Strumenti di orientamento

Si propone di avviare due iniziative utili a fornire strumenti di orientamento ai soggetti interessati, e favorire così la diffusione ed utilizzo del metodo degli studi. Le iniziative operative

potranno svolgersi in parallelo a quelle conoscitive, prevedendo opportuni meccanismi di raccordo e retro-alimentazione.

B1. Vademecum normativo – procedurale. Allo scopo di fornire uno strumento agile di orientamento ai funzionari incaricati nelle varie amministrazioni di gestire i processi amministrativi collegati con la programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, si propone di elaborare un “vademecum” composto dai seguenti moduli:

- Una guida pratica ed accessibile alla normativa vigente in materia di opere pubbliche, ed alle opportunità e modalità di finanziamento di studi di fattibilità. Tale guida dovrebbe fare emergere una scansione chiara delle fasi del ciclo della programmazione, ed evidenziare i legami procedurali tra ogni fase del ciclo e la successiva (studio di pre-fattibilità, studio di fattibilità, documento preliminare all’avvio della progettazione);
- Delle griglie di riferimento per la determinazione dei costi degli studi di pre-fattibilità e fattibilità (ad esempio in funzione del settore di interesse);
- Una guida alla compilazione di eventuali schede di rilevazione per alimentare, nelle varie fasi del ciclo della programmazione, i flussi informativi in entrata nella Banca dati degli studi di fattibilità.

B2. Linee guida settoriali.

Allo scopo di favorire la diffusione tra le amministrazioni di metodi di valutazione già affermati in letteratura, e di promuovere la volontaria adozione di buone prassi, si propone l’elaborazione di una serie di linee guida settoriali per la impostazione, redazione e valutazione di studi di fattibilità. Le linee guida si rivolgerebbero ai seguenti soggetti:

- Enti Locali, in modo da rafforzare la committenza pubblica degli studi;
- Soggetti chiamati – a vario titolo – a valutare gli sdf in funzione dell’assunzione della decisione di investimento;
- Indirettamente, il mercato delle consulenze, per stimolare gli operatori a soddisfare l’esigenza di maggiore qualità e completezza da parte della PA in tema studi di fattibilità.

In alcuni casi, le linee guida potranno essere arricchite di strumenti di consultazione che sistematizzino le fonti di informazione disponibili, o di analisi-quadro a livello di settore o sotto-settore, da usare come materiale di riferimento “off the shelf” per analisi specifiche, riducendo così i costi ed i tempi di redazione di singoli studi di fattibilità.

La realizzazione delle linee guida verrebbe affidata sul mercato, per garantire la mobilitazione delle migliori competenze tecniche disponibili, e seguendo uno schema tipo comune ai vari settori (illustrato nel testo della relazione).

Linee attuative

Per la realizzazione delle iniziative prima descritte verranno impiegate risorse comprese nel “Programma di empowerment delle amministrazioni pubbliche “ ex delibera CIPE 36/2002. L’attuazione sarà basata su opportune modalità di partenariato istituzionale e cooperazione tecnica con i vari soggetti competenti (Rete dei Nuclei, Ministero delle Infrastrutture, ecc.)

1 Premessa

Tra il 1998 ed il 2000 il CIPE¹ ha promosso l'avvio di 393 studi di fattibilità, co-finanziandone al 50% i relativi costi a valere sulle risorse stanziare per le aree depresse. L'obiettivo specifico dell'iniziativa era quello 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, con gli studi co-finanziati dal CIPE si intendeva promuovere la diffusione di uno strumento tecnico in grado di motivare e dare supporto alle decisioni di investimento.

La presente relazione analizza gli esiti degli studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE, e fornisce delle indicazioni per una strategia integrale di diffusione del metodo degli studi, anche al di là della conclusione della tornata sperimentale di studi CIPE. In particolare, la relazione contiene:

- Un aggiornamento dei dati sul monitoraggio dei processi di completamento degli studi CIPE e di traduzione dei relativi risultati in progettazione e realizzazione di opere (capitoli 2 e 3);
- In attuazione delle indicazioni della delibera CIPE 89/2002, una proposta di un percorso complessivo per promuovere la diffusione del metodo degli studi nelle pratiche ordinarie di programmazione e realizzazione degli investimenti pubblici. Tale proposta comprende sia gli elementi già individuati dalla delibera 89 (linee guida e Banca dati), che aspetti aggiuntivi, quali l'interpretazione del quadro normativo, e l'analisi di domanda e offerta di finanziamenti per realizzare studi di fattibilità (capitoli da 4 a 8).

Il capitolo 9 offre un riepilogo delle principali proposte operative formulate all'interno della relazione.

Le analisi e conclusioni contenute nella relazione tengono conto di una serie di consultazioni del periodo Novembre 2002 – Maggio 2003 con i rappresentanti dei Nuclei di valutazione partecipanti a dei gruppi di lavoro sugli studi di fattibilità, attivati nell'ambito delle attività formative del progetto NUVAL².

¹ Alla delibera di avvio dell'iniziativa (70/1998), sono seguite le delibere 106 e 135 del 1999 di ripartizione delle risorse. Il trasferimento dei fondi alle amministrazioni regionali è iniziato nel giugno del 2000.

² Per maggiori informazioni sul Progetto ed i gruppi di lavoro, si può consultare il sito: www.nuval.formez.it

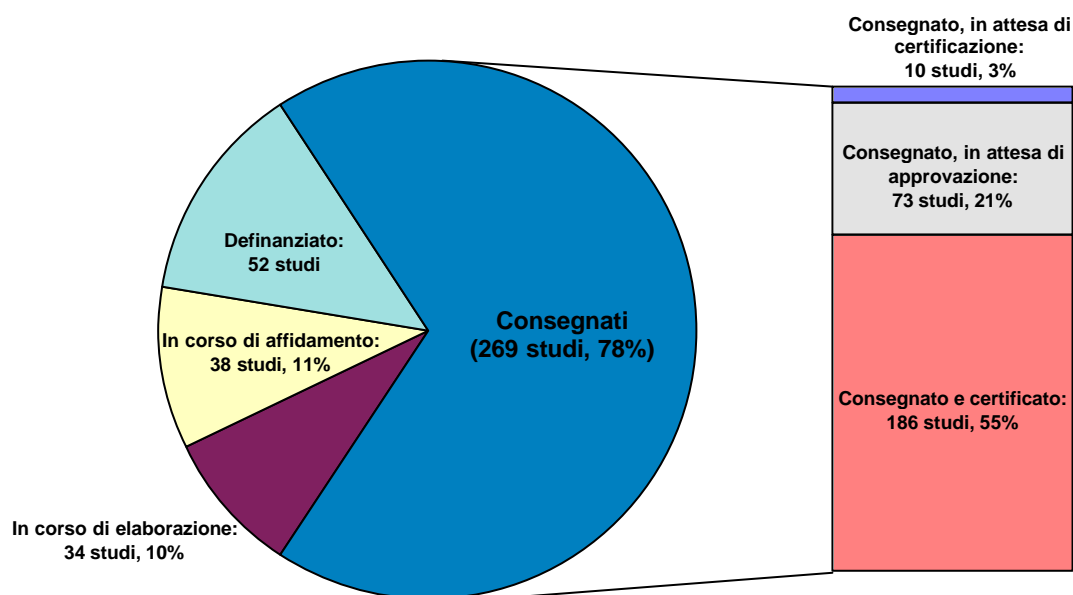
2 Monitoraggio Studi co-finanziati dal CIPE

Questo capitolo contiene un riepilogo delle principali informazioni relative allo stato di avanzamento procedurale degli studi di fattibilità avviati con le delibere CIPE 70/98, 106 e 135 del 1999.

2.1 Il processo di completamento degli studi

Al giugno del 2003, dei 393 studi originariamente accettati dal CIPE per il co-finanziamento ne risultavano consegnati 269, quasi il 70% (il 78% sul totale al netto dei definanziamenti). Dei consegnati, 186 risultavano “certificati”, 10 in fase di certificazione, 73 consegnati ma in via di approvazione da parte delle stazioni appaltanti. Dei residui 124 studi non consegnati, 52 studi risultavano definanziati, 34 ancora in corso di stesura da parte dei professionisti incaricati della loro elaborazione, e 38 risultavano tuttora non affidati (un indicazione quest’ultima in molti casi di una volontà delle amministrazioni, non ancora formalizzata davanti al CIPE, di rinunciare allo studio).

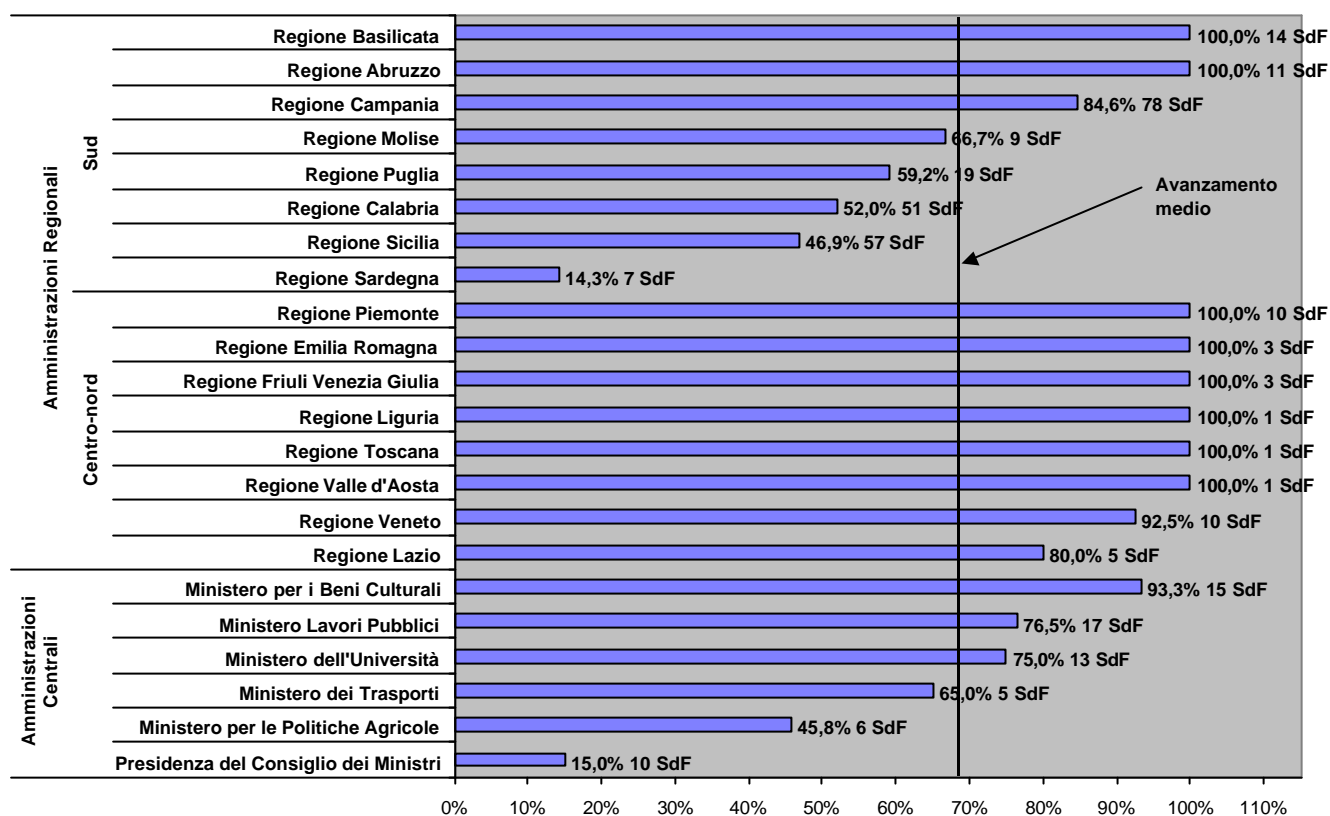
Figura 1. Riepilogo situazione studi per stato di avanzamento



Nota: le percentuali sono calcolate in relazione al totale degli studi al netto dei definanziamenti

Attribuendo al compimento di ciascuna delle fasi dell’iter (affidamento, consegna, collaudo certificazione) un uguale peso percentuale del 25%, è possibile costruire un indice di avanzamento che varia tra lo 0% (nel caso in cui lo studio non sia ancora stato affidato) ed il 100% (nel caso in cui lo studio sia stato certificato). La Figura 2 illustra graficamente l’indice di avanzamento complessivo per amministrazione proponente. L’avanzamento medio complessivo è di quasi il 70%. Delle 22 amministrazioni proponenti, 8 hanno completato l’iter di tutti gli studi da essi proposti, 6 si situano al di sopra della media di avanzamento, e le rimanenti 8 denunciano ancora difficoltà notevoli di avanzamento. La regione Sardegna risulta in coda all’elenco in buona misura perché non ha ancora formalizzato di fronte al CIPE l’intenzione di rinunciare al finanziamento della gran parte degli studi a suo tempo proposti.

Figura 2. Percentuale avanzamento studi per amministrazione proponente



Rispetto al precedente monitoraggio (relazione UVAL al CIPE dell'ottobre 2002), si riscontra un progresso significativo: il coefficiente di avanzamento sale dal 50% al 70%, il numero di studi consegnati da 223 a 269, il numero di studi certificati da 95 a 186, il numero di amministrazioni con iter procedurale completato da 1 a 8.

Al tempo stesso, si riscontrano criticità: ancora molte amministrazioni hanno difficoltà a chiudere l'iter procedurale degli studi, sia nel senso che quasi la metà degli studi non ha ancora raggiunto lo stadio finale del processo così come definito dalla normativa (la certificazione di coerenza), sia nel senso dei tempi richiesti per completare il processo: per un sottoinsieme di 92 studi con i dati necessari si è calcolato il tempo intercorso tra la messa a bando dello studio ed il rilascio della certificazione di coerenza. La durata media dell'iter risulta di 620 giorni (20 mesi, quasi due anni), con un minimo di 257 giorni (8 mesi) ed un massimo di quasi tre anni (1048 giorni).³

2.2 La trasmissione dei dati di monitoraggio

In questa sezione si dà conto del processo di trasmissione all'UVAL, da parte delle amministrazioni proponenti, dei dati di monitoraggio sugli studi. Le delibere CIPE 11/2002 e 89/2002 avevano stabilito precise disposizioni a carico delle amministrazioni proponenti sull'invio alla Segreteria del CIPE ed all'Unità di Valutazione di informazioni utili a monitorare il processo di completamento degli studi e i loro eventuali sviluppi progettuali.

³ Per un ulteriore sottoinsieme di 36 studi si è potuto stimare il contributo relativo di ciascuna fase alla durata dell'intero processo (in media 946 giorni -ovvero oltre due anni e mezzo, a partire dalla data di pubblicazione della rispettiva delibera di finanziamento). Le attività amministrativo-procedurali pesano per oltre il 70%, con il 25% del tempo trascorso imputabile al processo di trasferimento alle amministrazioni proponenti delle risorse assegnate dal CIPE, ed il 47% del tempo per attività amministrative strettamente connesse all'iter dello studio (esperimento della gara, affidamento, collaudo e certificazione). La redazione dello studio vero e proprio assorbe in media il residuo 28% del processo.

In particolare, la delibera 11/2002 richiedeva per ciascuno studio certificato l'invio della certificazione di coerenza, di una dichiarazione dell'amministrazione sull'esito (ed eventuale seguito) dello studio, di un quadro riepilogativo delle spese effettuate, e dello studio di fattibilità conclusivo (o una sua sintesi).

La delibera 89/2002, viste le difficoltà già evidenziate dall'UVAL nella relazione al CIPE dell'Ottobre 2002 di ottenere dati di monitoraggio aggiornati dalle amministrazioni, disponeva che le amministrazioni inviassero un riepilogo della situazione degli studi da esse promossi, segnalando eventuali difficoltà di ultimazione dello studio o trasmissione della documentazione.

L'attuazione da parte delle amministrazioni delle disposizioni del CIPE è stata per vari aspetti insoddisfacente. Per quanto riguarda l'invio delle quattro tipologie di documenti indicati dalla delibera 11/2002, nei 186 studi certificati il grado medio di completamento della trasmissione di documentazione è del 72%, ma con 13 amministrazioni al di sotto della media, e con un totale di 204 documenti ancora non pervenuti; a questi ultimi vanno naturalmente aggiunti i documenti ancora non pervenuti sugli studi tuttora in corso (per i dettagli si può consultare la Tabella 6 in Allegato 1).

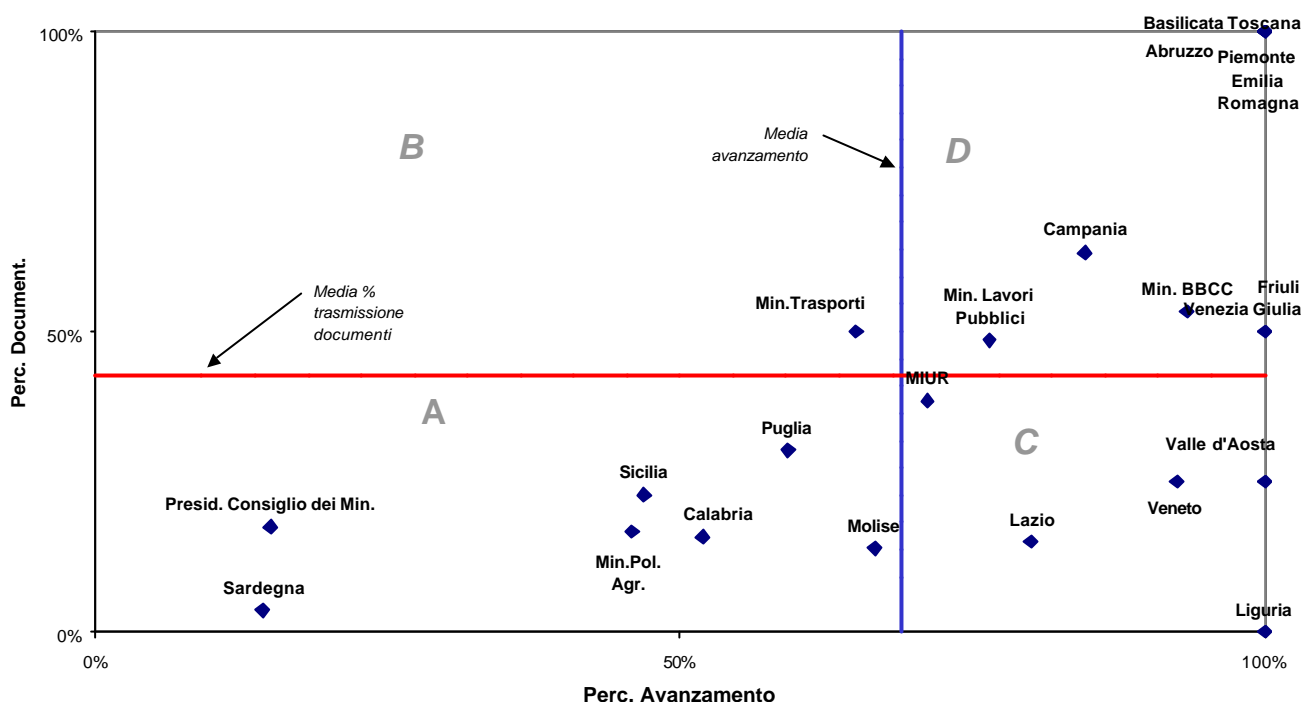
Per quanto riguarda il riepilogo richiesto dalla delibera 89/2002, al giugno del 2002 risultavano pervenute schede relative a 61 studi di fattibilità (alcune delle quali in effetti pervenute oltre il termine previsto dalla delibera dei 30 giorni dalla sua data di pubblicazione –e quindi, anche escludendo le festività, oltre il 4 Giugno 2003). Il valore aggiunto informativo delle schede pervenute si è rivelato però limitato (almeno sull'iter procedurale): infatti solo in 6 casi si sono ricavate dalle schede informazioni utili per aggiornare lo status di avanzamento dello studio. Negli altri casi, le schede ribadivano informazioni già ottenute da documenti inviati in precedenza (fornendo peraltro spesso informazioni nuove sugli sviluppi progettuali, vedi capitolo 3).

Al giugno 2003 rimangono quindi 154 studi (dettagli in Allegato 1, Tabella 7) per un valore di oltre 34 milioni di euro di finanziamento complessivo, sulla cui situazione non si dispone di informazioni aggiornate, e il cui stadio di avanzamento si desume in larga parte (circa il 75% dei casi) da schede di avanzamento inviate nell'estate del 2002, alle quali non ha fatto più seguito alcuna altra comunicazione da parte dell'amministrazione.

Sui motivi del mancato o incompleto aggiornamento delle informazioni, l'ipotesi che si può formulare è di un funzionamento a volte inadeguato del modello organizzativo basato su amministrazioni di riferimento (le centrali e le regionali) con compiti di impulso, coordinamento e raccordo, tanto procedurale che informativo, nei confronti delle singoli stazioni appaltanti. Questo modello ha funzionato spesso bene, ma ha manifestato in diversi casi criticità più o meno significative.

Per una illustrazione grafica di una simile ipotesi, si possono combinare le informazioni sul grado di completamento dell'iter degli studi, con quelle sul grado di adempimento agli obblighi di trasmissione documentale stabiliti dal CIPE, entrambi espressi con indici varianti tra 0 (nessun documento inviato, studio mai affidato) e 100% (studio completato, intera documentazione trasmessa). Calcolando la media di entrambi gli indici per amministrazione proponente, si possono ripartire per finalità di analisi i risultati nei quadranti della Figura 3, delimitati dalle medie complessive dei coefficienti di avanzamento e di trasmissione documentale.

Figura 3. Sommario della performance delle amministrazioni proponenti



Nel quadrante “D” si trovano le amministrazioni con la performance complessivamente migliore, nel senso di aver sia favorito la conclusione dell’iter, sia assicurato la trasmissione della documentazione richiesta. Vi si ritrovano un totale di 9 amministrazioni, tra cui i 5 casi di eccellenza (le regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte, Toscana) con indici del 100% sia sull’iter che sulla documentazione. Nel quadrante “C” si trovano 5 amministrazioni ad uno stadio relativamente avanzato di completamento dell’iter, ma con problemi più o meno significativi di trasmissione della documentazione. Il quadrante B (1 amministrazione) corrisponde ad un buon grado di documentazione, ma avanzamento inferiore alla media. Infine il quadrante “A” individua i casi di maggiore criticità e minore funzionamento del modello organizzativo: 7 amministrazioni al di sotto della media, sia in termini di avanzamento che di documentazione. Le ipotesi che si possono avanzare sui problemi riscontrati nel quadrante A includono:

- a) Difficoltà di alcune strutture regionali di organizzarsi internamente per assicurare una adeguata gestione delle informazioni in presenza di un numero elevato di stazioni appaltanti (Calabria, Sicilia, Puglia);
- b) Difficoltà da parte di alcune amministrazioni centrali (MIPA, PCM) a mantenere un raccordo con le realtà regionali, specie in presenza di riorganizzazioni istituzionali (è il caso della Presidenza del Consiglio, i cui servizi tecnici sono stati recentemente assegnati all’APAT).
- c) Mancata formalizzazione di alcune amministrazioni della decisione di definanziare gli studi (come già ricordato, è il caso della Sardegna).

3 Il processo di sviluppo progettuale degli studi

3.1 Considerazioni metodologiche

L'analisi degli sviluppi progettuali degli studi è un'operazione più complessa di quanto si potrebbe credere. I motivi riguardano la quantità, qualità e provenienza delle informazioni di base.

Come indicato nel capitolo precedente, le delibere 11 e 89 del 2002 avevano disposto che a conclusione degli studi le amministrazioni fornissero indicazioni utili a ricostruire il quadro degli eventuali seguiti dati agli studi di fattibilità, sia mediante una comunicazione (delibera 11) delle amministrazioni sugli esiti degli studi (ed eventuale indicazione della volontà a proseguire con le varie tappe della progettazione), sia mediante una scheda riepilogativa (delibera 89) sullo status dello studio.

In realtà, come si è visto in precedenza, la risposta delle amministrazioni alle prescrizioni del CIPE è stata spesso carente; in aggiunta, sul piano dei contenuti dei documenti inviati, la comunicazione d'esito è stata spesso di carattere formale o procedurale, con informazioni sulla "positiva conclusione" dell'iter amministrativo dello studio, o sulla "positiva qualità" dello studio. Come è ovvio, da questi elementi non necessariamente deriva una volontà dell'amministrazione a realizzare l'opera oggetto di studio.

A fronte di tale situazione si è quindi dovuto procedere mediante un approccio più eclettico, anche se più oneroso, basato sulla raccolta di informazioni provenienti da un numero più ampio di fonti: in alcune regioni (Campania, Sicilia) schede di certificazione (ex legge 144/1999) degli studi da parte dei Nuclei regionali; dati della Cassa Depositi e Prestiti sull'accesso ai fondi per la progettazione; consultazione di altri elementi del dossier di ciascuno studio (p.e. relazione di sintesi, carteggi con le amministrazioni), analisi di interventi compresi in accordi di programma quadro, o addirittura consultazione diretta delle stazioni appaltanti gli studi.

I risultati della ricognizione sono riportati nella Tabella 1, in cui il termine "indicazione di sviluppo progettuale" è da intendersi come evidenza dell'avvio dell'iter progettuale per opere individuate dagli studi, o dell'intenzione, da parte del soggetto che fornisce l'informazione, di avviare tale iter. La Tabella 8 (in Allegato 1) descrive la distribuzione per regione e per settore degli studi con sviluppi progettuali.

Tabella 1. Studi con indicazioni di sviluppi progettuali e caratteristiche delle opere individuate

	Stime costo disponibili		Totale complessivo
	No	Sì	
Numero studi	13	72	85
Numero opere	14	96	110
Stima del costo opere (Meuro)	€ 0,0	€ 8.981,8	€ 8.981,8

Il dato di sintesi ricavabile dalla Tabella 1 e dalla Tabella 8, è che per 85 studi suddivisi in 12 regioni sono stati individuati un totale di 110 opere del valore di quasi 9 miliardi di euro. Questo dato va interpretato tuttavia con cautela. In una situazione ideale, l'analisi dovrebbe basarsi su dati certi relativi all'attivazione (o attivabilità) delle risorse per la progettazione e realizzazione delle opere oggetto di studio, attendibili in quanto confermate sia dal soggetto titolare delle competenze per la realizzazione, sia dal soggetto (laddove diverso dal primo) responsabile per la decisione di finanziamento.

In realtà, per le difficoltà di raccolta delle informazioni di cui sopra, solo in alcuni casi le indicazioni hanno le caratteristiche di affidabilità poc'anzi individuate. In vari casi, i dati segnalano l'intenzione a proseguire nei successivi passi del ciclo progettuale da parte di soggetti privi della competenza a finanziare l'opera, a realizzarla, o entrambe. In tali casi, il dato va dunque interpretato non come la conferma che lo studio avrà un seguito progettuale, ma come l'indicazione che il soggetto dichiarante si adopererà affinché ciò avvenga, nei confronti dei soggetti titolari delle competenze a finanziare o a realizzare l'opera.

3.2 Informazioni sulle decisioni di investimento e le fonti di finanziamento

Per le considerazioni appena svolte, diventa dunque importante individuare criteri per valutare il minore o maggiore grado di attendibilità delle informazioni ottenute, in particolare per apprezzare, sul monte opere complessivamente individuato, la quota che con maggiore rapidità potrebbe corrispondere ad effettive decisioni di investimento. In Tabella 2 (per dettagli si veda la Tabella 9 in Allegato 1) vengono suddivisi le opere individuate in relazione alla tipologia di finanziamento, con una distinzione tra i seguenti quattro casi:

- a) Fonte di finanziamento non individuata (56 opere per un valore di 1.7 miliardi di euro);
- b) Fonte di finanziamento individuata da un soggetto privo della competenza istituzionale ad attivarla (41 opere, 6,6 miliardi di euro). Ad esempio, un comune che dichiara di voler finanziare l'opera tramite risorse del POR o DOCUP;
- c) Fonte di finanziamento individuata da un soggetto con titolarità istituzionale ad attivarla (5 opere, 0,5 miliardi di euro). Ad esempio, la regione indica l'intenzione di finanziare l'opera tramite un APQ. In questo caso, vi è una ragionevole aspettativa (ma non certezza) che le opere individuate dagli studi potranno effettivamente essere realizzate;
- d) Fonte di finanziamento confermata: 8 opere, 52 milioni di euro. Tra di esse sono comprese due opere già in fase di realizzazione (appalto in corso) in Friuli Venezia Giulia per 18 milioni di euro.

Riassumendo, la fonte di finanziamento è individuata per circa la metà delle opere individuate (54 opere su 110), ed è confermata in 8 casi. In relazione al costo totale delle opere (stimato in circa 8,9 miliardi di euro), meno dell' 1% corrisponde a finanziamenti confermati. Il resto dei fondi risulta non confermato (80%), o con fonte di finanziamento non identificata (19%).

Tabella 2. Costo e numero delle opere individuate per tipo di fonte di finanziamento ed area geografica

Fonte di finanziamento	Centro-Nord	Sud	Totale complessivo
a) Non identificata	741,0 (18)	974,5 (38)	1.715,5 (56)
b) Identificata da soggetto diverso dal finanziatore	1.280,8 (15)	5.387,1 (26)	6.667,9 (41)
c) Identificata dal soggetto finanziatore, ma non confermata		546,1 (5)	546,1 (5)
d) Confermata	20,9 (6)	31,5 (2)	52,3 (8)
Costo Opere (Meuro) totale	2.042,6	6.939,2	8.981,8
Numero Studi totale	(39)	(71)	(110)

Nota: il numero delle opere è indicato in parentesi; il costo delle opere è espresso in milioni di euro

3.3 Informazioni sull'avvio della progettazione

Le informazioni raccolte consentono di ottenere delle indicazioni sull'avvio del processo di progettazione per le opere individuate dagli studi (Tabella 3). Per 70 delle opere individuate, relative a 53 studi, si è avviato l'iter della progettazione (i casi A, B, e C in Tabella 3). In 30 casi la progettazione è già in via di svolgimento (caso A), mentre per le 40 opere comprese nei casi B e C, le pratiche per finanziare la progettazione preliminare o sono in fase istruttoria, o sono prossime alla conclusione. In particolare, per le 21 opere del caso B, la progettazione preliminare può partire rapidamente, o perché il relativo finanziamento è stato già concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti (caso B2), o perché il Nucleo di valutazione regionale ha già concesso la certificazione di utilità richiesta per accedere alla cassa (caso B1). Per le 19 opere del caso C, l'istruttoria per l'avvio della progettazione preliminare è in corso. Infine, per le restanti 40 opere, non vi sono indicazioni di avvio dell'iter della progettazione (caso D).

Tabella 3. Numero di opere per situazione progettazione e zona geografica

Situazione progettazione	Centro-Nord	Sud	Totale complessivo
A. Progettazione affidata ed in corso	12	18	30
B. Progettazione Preliminare in procinto di iniziare: <i>in particolare:</i>	4	17	21
<i>B1. Certificazione concessa dal Nucleo</i>		10	10
<i>B2. Concessione Finanziamento Cassa DDPP</i>	4	7	11
C. Istruttoria in corso per l'avvio della progettazione preliminare: <i>in particolare:</i>	5	14	19
<i>C1. Esame da parte del Nucleo della richiesta di certificazione</i>		13	13
<i>C2. Dichiarazione da parte dell'amministrazione dell'intento di avviare la progettazione</i>	5	1	6
D. Iter di progettazione non avviato	18	22	40
Totale complessivo	39	71	110

Per quanto riguarda il livello delle 30 progettazioni avviate, risulta prevalente (Tabella 4) lo stadio di progettazione preliminare, con il 50 % dei casi. Per 10 opere la progettazione risulta più avanzata, mentre per i residui 5 casi non è noto lo stadio di progettazione avviata.

Tabella 4. Numero di progettazioni avviate per zona geografica e stadio di progettazione

Situazione progettazione	Centro-Nord	Sud	Totale complessivo
Preliminare	3	12	15
Definitiva	6	1	7
Esecutiva	3		3
Progettazione avviata, livello non noto		5	5
Totale complessivo	12	18	30

3.4 Approfondimenti futuri

Come indicato in precedenza, per una migliore conoscenza del processo di traduzione degli studi in progetti ed opere può essere opportuno ampliare lo spettro delle fonti di informazione. In vista della prossima relazione di monitoraggio (fine 2003), si possono individuare le seguenti possibilità di approfondimento:

a) APQ: la Banca Dati sugli Accordi di Programma Quadro attiva presso il Dipartimento sulle politiche di sviluppo contiene dati relativamente a:

- Interventi inseriti negli accordi sui quali sia stato svolto uno studio di fattibilità;
- Studi di fattibilità direttamente finanziati con risorse dell'accordo.

Gli approfondimenti da svolgere potrebbero riguardare: nel primo caso, un'analisi dell'effettivo utilizzo di studi CIPE per l'impostazione degli APQ, in modo da verificare il rispetto di quanto previsto⁴ dalla delibera CIPE 89/2002. Nel secondo caso, è di interesse verificare se gli studi eventualmente finanziati dagli APQ riguardino tematiche già affrontate da studi CIPE: un segnale *a contrario* di mancato utilizzo degli studi e di difficoltà di coordinamento all'interno delle amministrazioni regionali.

b) Certificazione dei Nuclei di Valutazione. Ad un numero significativo di certificazioni rilasciate da alcune regioni (il caso della Campania) sembrano corrispondere meno richieste alla Cassa DDPP di fondi per la progettazione. Appare quindi opportuno sistematizzare la ricognizione delle certificazioni, estendendola all'intero gruppo di Nuclei regionali (finora sono stati ottenuti informazioni solo dai Nuclei della Campania e della Sicilia). La finalità è quella di verificare se i ritardi nella transizione dal Nucleo alla Cassa sia un fenomeno peculiare della Campania o sia comune anche ad altre regioni.

c) Progettazione integrata. Un confronto anche sommario tra gli ambiti settoriali e territoriali degli studi CIPE, e le tematiche di sviluppo affrontate dai progetti integrati in via di elaborazione o attuazione in varie regioni, rivela un potenziale notevole di sinergia tra studi di fattibilità e progetti integrati. Tenendo conto del volume di risorse in via di attivazione tramite progettazione integrata, è chiaramente di interesse verificare l'effettivo sfruttamento di tali sinergie. Questa linea di approfondimento prevede dunque l'analisi delle singole schede progetto comprese in progetti integrati approvati per valutare il grado di utilizzazione di eventuali studi di fattibilità in precedenza elaborati su argomenti pertinenti.

⁴ L'articolo 1.6 della delibera CIPE 89/2002 stabilisce che "In sede di stipula o di aggiornamento degli Accordi di programma quadro con cui vengono programmate le risorse di cui alle delibere nn. 142/1999, 84/2000, 138/2000, 48/2001 e 36/2002, le Amministrazioni proponenti riporteranno le indicazioni sull'impiego, ai fini dell'individuazione delle opere proposte a finanziamento, dei risultati degli studi di fattibilità di cui alle delibere nn. 106/1999 e 135/1999, pertinenti al settore d'investimento inerente agli Accordi in esame."

3.5 Riepilogo

L'iniziativa di promuovere con risorse CIPE per circa 50 milioni di euro la diffusione del metodo degli studi di fattibilità tra oltre 250 amministrazioni pubbliche centrali e regionali per la costituzione di un parco progetti di qualità, sta conseguendo importanti risultati, pur con ritardi largamente dovuti alla natura sperimentale dell'iniziativa.

I dati di monitoraggio riportati in questo capitolo descrivono: a) un quadro positivo sul completamento degli studi; b) l'avvio dell'iter della progettazione per un numero significativo di opere; c) elementi di criticità ancora da superare, specie riguardo il finanziamento delle opere individuate dagli studi.

Sul fronte delle criticità di finanziamento, varie amministrazioni locali che hanno commissionato gli studi manifestano difficoltà nell'ottenere, a valere sulle risorse nazionali o regionali disponibili, i fondi richiesti per la realizzazione delle opere, e quindi in molti casi, anche nel completare l'iter tecnico-amministrativo necessario ad avviare la progettazione.

La presenza di tali criticità rafforza la necessità di interventi mirati di assistenza tecnica ed accompagnamento a regioni ed enti locali, del tipo di quelli avviati con il programma operativo di Advising, in via di attuazione da parte di Sviluppo Italia con risorse del CIPE, e delle cui caratteristiche essenziali e stato di avanzamento il Riquadro 1 offre un riepilogo.

Riquadro 1. Il Programma Operativo “Advising agli Studi di Fattibilità”

Nel quadro delle azioni di carattere generale volte ad elevare la qualità degli investimenti pubblici, a modernizzare le amministrazioni pubbliche, ad offrire un sistema semplificato di incentivi e ad attrarre investimenti, il CIPE ha assegnato con delibera 62/2002 un finanziamento di €70,3 milioni a Sviluppo Italia per la predisposizione ed attuazione di un Programma Quadro di interventi, articolato in tre Programmi Operativi (PO):

- a) Advising e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità;
- b) Supporto alle regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica;
- c) Predisposizione ed avvio di un programma pluriennale di marketing volto all'attrazione di investimenti dall'esterno verso il Mezzogiorno

A seguito dell'approvazione con delibera CIPE 130/2002 del Programma Quadro, si è avviata nel primo semestre del 2003 la fase di attuazione dei singoli programmi operativi. Per quanto riguarda in particolare il PO “advising agli studi di fattibilità, nella primavera del 2003 è stata avviata una serie di consultazioni con le regioni, iniziando con quelle dell'Obiettivo 1, per rilevare i fabbisogni di assistenza tecnica nel quadro delle priorità regionali di programmazione. A partire dagli studi co-finanziati dal CIPE, è stato individuato un primo gruppo di circa 40 studi da considerare per le attività di assistenza tecnica del programma operativo. Alle regioni del Centro Nord sarà dedicato un prossimo ciclo di incontri che sarà concluso entro l'autunno 2003.

Il Programma Operativo prevede l'articolazione del servizio di advising in quattro tipi di azioni:

- Diagnosi e pianificazione, per determinare le condizioni ed i percorsi per lo sviluppo progettuale degli studi individuati d'intesa con le regioni;
- Rafforzamento, per rendere gli studi idonei ad avviare il procedimento amministrativo di programmazione e progettazione dell'opera, integrando o aggiornando laddove necessario le analisi svolte;
- Integrazione dell'iter amministrativo, comprendente interventi funzionali all'avanzamento degli SdF verso la progettazione preliminare (ad esempio, assistenza tecnica per la redazione di bandi e capitolati);
- Accompagnamento al Project Financing, per fornire supporto tecnico alle amministrazioni nella realizzazione dei percorsi di Finanza di Progetto riguardanti le opere e/o gli interventi oggetto degli SdF.

L'approvazione da parte del DPS del programma operativo, e la firma della relativa convenzione attuativa con Sviluppo Italia sono previste per la fine di Luglio 2003.

4 La diffusione del metodo degli studi: criticità e prospettive

I precedenti capitoli della relazione hanno illustrato lo stato di avanzamento degli studi co-finanziati dal CIPE, e riassunto le informazioni disponibili sul processo di sviluppo progettuale degli studi stessi, evidenziandone sia progressi che criticità.

Traendo spunto dall'esperienza degli studi ex delibere 106 e 135/1999, questo capitolo si propone di compiere una riflessione più ampia sulla promozione degli studi di fattibilità *tout court* (quale che ne sia la fonte di finanziamento) come strumento chiave di una politica complessiva di qualificazione degli investimenti e dei servizi pubblici. Tale riflessione ha lo scopo di:

- a) Sviluppare una cornice di riferimento concettuale per inquadrare le proposte specifiche di intervento sugli aspetti procedurali, metodologici ed informativi oggetto dei capitoli successivi della relazione;
- b) Giustificare la proposta di un approccio integrale e sequenziale all'attuazione del mandato della delibera CIPE 89/2002, in base al quale (come meglio spiegato nel seguito), l'elaborazione di documenti metodologici diventa parte di una strategia più ampia di messa a fuoco del problema, utile ad affrontare criticità che se irrisolte finirebbero con il compromettere l'efficacia dei documenti metodologici inizialmente richiesti dal CIPE.

4.1 Studi di fattibilità e programmazione

Il punto di partenza della riflessione riguarda la collocazione degli studi in una politica complessiva di qualificazione degli investimenti pubblici. L'approccio di policy in materia di investimenti pubblici che ha informato i principali documenti di programmazione comunitaria e nazionale degli ultimi anni (e che è anche alla base dell'esperimento di studi CIPE), è caratterizzato dai seguenti principi:

- spostare l'enfasi dal concetto di "opera pubblica" a quello di servizio infrastrutturale al territorio;
- aumentare la qualità degli investimenti pubblici, sotto i 3 profili principali:
 - massimizzazione della redditività sociale (analisi della domanda);
 - bontà intrinseca del progetto (analisi di convenienza economica, sostenibilità finanziaria e fattibilità dell'investimento);
 - efficienza e sostenibilità (analisi delle condizioni ottimali per garantire l'efficienza del servizio e la sostenibilità gestionale e finanziaria nel medio-lungo periodo)
- accelerare i tempi di realizzazione e quindi la risposta al fabbisogno di servizi infrastrutturali, quale pre-condizione per una maggiore competitività del territorio;
- favorire, laddove possibile e opportuno, il coinvolgimento di capitali privati e iniziative imprenditoriali, nell'ambito dei diversi schemi di Private-Public Partnership

La messa in pratica di tali principi implica che – *prima* della decisione di investimento – siano svolte tutte le valutazioni preliminari necessarie a garantire che il progetto in esame sia a) fattibile in tempi certi e b) in grado di produrre – in maniera sostenibile nel tempo - i risultati attesi.

Lo studio di fattibilità assume quindi un ruolo strategico di strumento di verifica *ex-ante* della validità di tali condizioni. La prosecuzione della politica di riqualificazione degli investimenti pubblici dipende pertanto in modo cruciale dalla generale adozione, da parte delle varie pubbliche amministrazioni, dello studio di fattibilità quale strumento ordinario di supporto alle decisioni di investimento pubblico. Sulla base delle conclusioni dello sdf, la Pubblica

Amministrazione deve essere in grado di assumere razionalmente una delle due decisioni alternative:

- Prosecuzione del percorso di realizzazione delle opere individuate dallo studio (p.e. avvio della progettazione preliminare, ecc.)
- Individuazione di opzioni diverse per soddisfare il fabbisogno sociale che aveva originariamente motivato lo studio di fattibilità (nel caso di esito negativo dello studio di fattibilità e/o sulla base di considerazioni di opportunità del decisore);

4.2 Condizioni di effettiva utilizzazione degli studi di fattibilità

Affinché le pubbliche amministrazioni responsabili di assumere le decisioni di investimento utilizzino gli studi nel modo prima descritto –cioè come strumento di valutazione preliminare alla decisione- è necessario che abbiano sufficienti motivazioni, risorse adeguate, e la necessaria capacità tecnica. Su questi fronti si registrano criticità che possono rendere oneroso per le amministrazioni la realizzazione di studi di fattibilità, ed in ultima analisi, ostacolare la diffusione del metodo.

Motivazioni

Un primo elemento che influisce sulle motivazioni a svolgere studi riguarda il quadro normativo. La normativa sui Lavori Pubblici finalizza lo sdf all'elaborazione del Programma Triennale dei Lavori Pubblici, ma non favorisce l'affermarsi di una prassi consolidata verso un utilizzo sostanziale e non formale dello strumento. Oltre alla carenza di indicazioni condivise su contenuti minimi e "standard qualitativi", mancano strumenti per la valutazione nel merito dei contenuti di studi di fattibilità elaborati in adempimento di obblighi normativi (ad esempio per opere superiori a 1 Meuro). Fa eccezione l'esperienza, importante ma parziale⁵, della legge 144/1999, che prevede la certificazione da parte dei Nuclei di valutazione (per progetti superiori a 4 Meuro) per l'accesso ai fondi disponibili per la progettazione preliminare gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Sulle motivazioni ad intraprendere studi prima di assumere la decisione di investimento influiscono naturalmente anche le risorse disponibili. In assenza di un canale di finanziamento ad-hoc per gli studi⁶, si può creare una situazione che tende a favorire la redazione di sdf solo quando la decisione di investimento è stata già presa e si ha la copertura finanziaria per la realizzazione del progetto; questo naturalmente contrasta con la *ratio* stessa degli SdF, che è quella di produrre conoscenza per meglio decidere, se del caso, anche di non investire. Laddove manchino sistemi e strumenti di verifica dei contenuti degli studi (punto precedente), la tendenza a studi più di forma che di sostanza può essere incoraggiata.

Capacità tecnica.

Come dimostra l'esperienza degli studi CIPE, molte Pubbliche Amministrazioni hanno difficoltà a raggiungere piena consapevolezza dei propri fabbisogni e del proprio sistema di convenienze relative, ed a ottenere, tramite risorse interne o acquisite dal mercato, valutazioni preliminari delle idee progetto che siano sufficientemente complete nell'articolazione dei contenuti e fondate su metodologie di analisi appropriate.

⁵ Sulla base di elaborazioni condotte sui dati dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici per gli anni 2000 e 2001, si possono ottenere delle stime indicative sulla quota di studi che plausibilmente viene sottoposto all'esame dei nuclei. Fatto uguale a 100 il numero di opere pubbliche di importo superiore a un milione di euro (per le quali la normativa prevede l'obbligo di stesura di studi di fattibilità –sia pur di varia tipologia, cfr. capitolo sulla normativa), la percentuale di opere di valore superiore a 4 Meuro (e per estensione, il numero di studi che la norma richiede ai Nuclei di valutare) si può stimare che non superi il 10-15% del totale.

⁶ Come ad esempio i fondi CIPE ex Delibera 70/1998 e le risorse delle Intese Istituzionali di Programma per le quali si prevede una quota non superiore al 3% delle risorse disponibili per la redazione di studi di fattibilità.

Inoltre, gli indirizzi metodologici attualmente applicati non sono sufficienti ad orientare la PA circa le metodologie da applicare e l'articolazione dei contenuti delle valutazioni preliminari da svolgere in funzione delle diverse tipologie, settoriali e dimensionali, di investimento.

La conseguenza delle criticità sopra richiamate è il frequente verificarsi di due situazioni limite, incompatibili con il perseguimento della strategia di qualificazione degli investimenti pubblici sopra richiamata:

- Si procede all'approvazione, finanziamento e realizzazione di progetti infrastrutturali, dopo una verifica formale, ma non sostanziale dell'esistenza di quelle caratteristiche che garantiscano l'efficacia, la convenienza e la fattibilità dell'opera. La conseguenza dell'assenza di valutazioni preliminari provoca non solo l'abbassamento della qualità degli investimenti, ma anche l'allungamento dei tempi di realizzazione, il rischio di opere incomplete o di conflittualità locale, l'incertezza sui costi, ecc.

Questa prima situazione si può verificare quando scarseggiano risorse per gli studi, e/o quando le verifiche sui contenuti e qualità degli studi sono più di forma che di sostanza;

- Si svolgono le valutazioni preliminari, ma in conclusione, spesso, non si assume alcuna decisione operativa circa il progetto infrastrutturale oggetto di studio di fattibilità, oppure si intraprende un investimento la cui realizzazione incontra difficoltà impreviste o non produce i risultati attesi. La già citata reazione al CIPE dell'Uval dell'Ottobre 2002, il confronto fra esperienze regionali, l'analisi dei dati della Cassa DDPP, ed i recenti dati di monitoraggio del capitolo 3 di questa relazione, hanno infatti messo in evidenza diverse criticità relative alla fase di passaggio dalle indicazioni dello sdf all'avvio effettivo della realizzazione dell'opera.

Questa seconda situazione si può verificare quando, pur in presenza di risorse ad hoc per gli studi (p.e., con fondi CIPE ex delibera 70/98), gli SdF consegnati alle amministrazioni non "mettono a fuoco" in modo adeguato ed efficace il problema di sviluppo in esame, ad esempio a causa di un' articolazione dei contenuti incompleta, di analisi non sufficientemente approfondite e mirate alla specifica ipotesi progettuale, ecc. Evidentemente, tanto maggiori sono i limiti percepiti dello sdf come supporto alla decisione, tanto più frequentemente lo sdf verrà considerato un adempimento formale e si ricadrà nella prima situazione.

Per intervenire sulle criticità appena descritte, appare opportuno considerare iniziative volte a:

- a) Sistematizzare in modo organico il quadro interpretativo della normativa vigente in materia di opere pubbliche;
- b) Approfondire la conoscenza di domanda e offerta di risorse finanziarie per la redazione di studi di fattibilità, e per l'eventuale progettazione delle opere oggetto di studio;
- c) Definire strumenti per l'orientamento metodologico ed azioni per l'accompagnamento tecnico delle pubbliche amministrazioni;
- d) Predisporre sistemi per la circolazione di informazioni e conoscenze sull'uso degli studi nella programmazione delle opere pubbliche.

A questi temi sono dedicati i successivi capitoli della relazione.

5 Quadro normativo

5.1 Il problema

L'esame della normativa vigente in materia di studi di fattibilità, svolto in maniera dettagliata nell'Allegato 2, rivela l'esistenza di alcune aree di criticità relativamente a:

- Che cosa si intende per studio di fattibilità? Nella normativa si riscontra l'assenza di una definizione univoca di studio;
- Quando deve essere realizzato uno studio di fattibilità? Esistono infatti una serie di indicazioni, non del tutto armonizzate tra loro, di situazioni in cui è richiesta la redazione di studi di fattibilità, o di fattispecie ad essi assimilabili ("studi sintetici");
- Quali conseguenze derivano dalla "approvazione" di uno studio di fattibilità? Il problema si pone in sede di interpretazione, a causa di possibili confusioni, tra la "approvazione" intesa come "collaudo" dello studio e la "approvazione" intesa come decisione a progettare, ad autorizzare e/o a finanziare l'opera oggetto dello studio.

Dall'individuazione di tali criticità, emerse anche dal lavoro svolto con i Nuclei di valutazione di cui alla premessa (capitolo 1), discende l'esigenza di promuovere una sistematizzazione interpretativa del quadro normativo vigente, riguardo alle fasi di *programmazione* delle opere pubbliche, in maniera non dissimile a quanto la Legge Quadro 109/94 e relativo regolamento stabiliscono sulle fasi relative alla *progettazione*.

Con opportuni chiarimenti interpretativi della normativa si potrebbero migliorare i raccordi logici e procedurali tra le le fasi di programmazione di una opera pubblica. In particolare si potrebbe:

- In primo luogo, precisare i contenuti dello "studio" previsto dall'art. 11 comma 1 del Regolamento 554/1999:
- In secondo luogo, si potrebbe prevedere che tale studio possa assumere la connotazione di uno "studio di pre-fattibilità", che dovrebbe concludersi sia con una valutazione dei costi ai fini dell'applicazione dell'art. 14 della Legge 109/94 modificata con legge 166/02, sia con l'indicazione delle analisi che dovranno essere oggetto del successivo studio di fattibilità (o di eventuale relativo bando).
- Infine si potrebbe prevedere che lo SDF, nel caso in cui dimostri la fattibilità delle opere oggetto di analisi, si concluda fornendo tutti gli elementi utili alla stesura del "Documento preliminare all'avvio della progettazione"⁷ che dovrà essere redatto dal responsabile di procedimento dopo l'approvazione dello SDF da parte dell'Amministrazione.

5.2 Possibili soluzioni

La definizione di un tale quadro di riferimento potrebbe essere realizzata a legislazione vigente, disponendo la redazione di una Guida/vademecum che possa orientare l'Amministrazione pubblica nelle decisioni d'investimento, tenendo conto delle caratteristiche dell'intero ciclo dei progetti e nel contesto di eventuali Piani settoriali previsti dalla legislazione di settore⁸. La predisposizione di una simile guida potrebbe essere svolta nell'ambito della rete dei Nuclei di

⁷ Regolamento 554/99 art. 15 comma 4.

⁸ In diversi settori, anche se su livelli di Governance diversi esistono norme che prevedono Piani settoriali diversamente redatti, che individuano una serie di opere ritenute necessarie per soddisfare il fabbisogno rilevato ed a volte è individuato anche l'ordine di priorità dei lavori per assicurare la massima efficacia del servizio prodotto o il rispetto di normative comunitarie. Ad esempio, il Piano Nazionale dei Trasporti, i Piani ATO nel ciclo integrato dell'acqua, il Piani di bacino, ecc.

Valutazione, e cogliendo l'opportunità offerta dalla revisione, in atto, del Regolamento 554/1999 a seguito della modifiche operate sulla legge 109/94 dalla Legge 166/2002.

La guida/ vademecum di orientamento normativo e procedurale dovrebbero costituire uno strumento agile di accompagnamento ai funzionari incaricati nelle varie amministrazioni di gestire i processi amministrativi collegati con la programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche. Il documento dovrebbe contenere i seguenti elementi principali:

- Una guida pratica ed accessibile alla normativa sulle opere pubbliche, da cui ricavare quella scansione del ciclo della programmazione descritta nel paragrafo 5.1 più sopra, e caratterizzata dal preciso legame logico-procedurale tra ogni fase del ciclo e la successiva (studio di pre-fattibilità, studio di fattibilità, documento preliminare all'avvio della progettazione). La guida potrebbe contenere anche delle indicazioni sulle diverse fonti di finanziamento di studi di fattibilità;
- Delle griglie di riferimento per la determinazione dei costi degli studi di pre-fattibilità e fattibilità (ad esempio in funzione del settore di interesse);
- Una guida alla compilazione di eventuali schede di rilevazione per alimentare, nelle varie fasi del ciclo della programmazione, i flussi informativi in entrata nella Banca dati degli studi di fattibilità (vedi capitolo 8 per dettagli).

6 Il finanziamento di studi e progettazioni

6.1 Il problema

La diffusione tra le regioni e soprattutto tra gli enti locali del metodo degli studi dipende in modo cruciale dalla disponibilità di risorse adeguate, in corrispondenza di due snodi critici del ciclo della programmazione: a) la redazione degli studi; b) la progettazione delle opere dimostrate fattibili dagli studi. In entrambi i casi si registrano criticità sulla cui origine si possono avanzare ipotesi, ma su cui sembra opportuno svolgere degli approfondimenti conoscitivi.

Finanziamento degli studi di fattibilità

Nel recente passato, l'esperimento di maggior rilievo di finanziamento di studi di fattibilità a fondo perduto (50%) è certamente quella promossa dal CIPE ex Delibera 70/1998. Non sono mancate tuttavia, norme regionali che prevedono il finanziamento di studi di fattibilità a fondo perduto, frequentemente ancorati a specifici settori d'intervento (salvaguardia dei beni storici e architettonici, ad esempio), e comunque subordinati alla certezza di finanziamento delle successive opere, oppure inserite nelle finanziarie regionali. Sulla significatività delle risorse ottenibili da queste fonti e sul loro effettivo utilizzo da parte degli enti locali non esistono indagini sistematiche.

Le opportunità attuali per il finanziamento degli studi di fattibilità sono rappresentate dalle disposizioni della Delibera CIPE del 9 maggio 2003, che consentono di destinare risorse (fino ad una quota massima del 3%, equivalenti a circa 84,6 milioni di euro) alla realizzazione di studi relativi a interventi da inserire nei Piani Triennali predisposti dai soggetti attuatori ai sensi della legge 109/1994. Una prima valutazione su come e in che misura le Amministrazioni Regionali sfrutteranno questa opportunità potrà essere effettuata solo dopo la presentazione dei cronogrammi di spesa delle risorse attribuite (fine 2003).

Oltre ai finanziamenti (nazionali e regionali) a fondo perduto, altre fonti di finanziamento di studi di fattibilità cui gli Enti Locali hanno accesso sono rappresentate da Fondi Rotativi (fra cui il principale è quello gestito dalla Cassa DDPP, ma vi sono anche diverse esperienze di Fondi Regionali) che, per definizione, implicano la restituzione del prestito, ancorché agevolata. In molti casi, soprattutto nel Sud, le ristrettezze di bilancio degli Enti Locali non consentono di ricorrere ad un prestito per finanziare la valutazione preliminare di investimenti la cui copertura finanziaria non è certa.

Da una prima analisi del funzionamento del Fondo Rotativo per la Progettazione (FRP)⁹ gestito dalla Cassa DDPP, arricchita con il confronto delle diverse esperienze regionali svolto nell'ambito della Rete dei Nuclei, emergono alcune criticità nei meccanismi di incontro fra la domanda e l'offerta di risorse finanziarie per gli sdf. In particolare:

- gli Enti Locali che ottengono la concessione di un'anticipazione per le attività di sdf¹⁰ in molti casi non sono in grado di utilizzarlo (solo il 40% delle concessioni del FRP della Cassa è stato effettivamente erogato) o di restituirlo (solo il 12% dell'importo totale delle anticipazioni concesse del FRP è stato interamente rimborsato);

⁹ La dotazione attuale del FRP è di 400 milioni di euro, ed è aggiornabile in relazione alle dinamiche di erogazione e rimborso (art.70 289/02 - Legge finanziaria 2003). Le quote di riserva sono così articolate (Fonte: CDP):

- Piano straordinario edifici scolastici (Quota A, fino al 30% della dotazione);
- Aree sottoutilizzate e progetti (Quota B almeno il 60% della quota residua);
- Legge obiettivo (Quota C fino al 60 % della quota residua);
- Quota D non riservata (variabile in aumento o in diminuzione in relazione all'effettivo utilizzo delle riserve).

¹⁰ Il problema riguarda anche la progettazione, trattata più diffusamente nel seguito del paragrafo.

- L'offerta della Cassa (il FRP) viene attivata in modo molto concentrato sia a livello geografico che per fase progettuale:
- il 64% dell'importo delle concessioni per sdf nei 7 anni di funzionamento si è concentrato in sole 5 Regioni (Campania, Lazio, Toscana, Liguria, Emilia Romagna)
- quasi la metà del totale nazionale delle concessioni (46,2%) è stata utilizzata per finanziare la progettazione esecutiva, mentre solo il 4% per gli sdf;
- le anticipazioni concesse dal FRP sono state assorbite solo per il 16% dai Comuni capoluogo; la tipologia di beneficiario prevalente è rappresentata dai Comuni non capoluogo (55%) e dalle Province (11%);

Finanziamento della progettazione

Per quanto riguarda il Fondo per la Progettazione preliminare¹¹ anche esso gestito dalla Cassa DDPP, dati relativi al giugno 2003 (Tabella 5) dimostrano un utilizzo molto parziale e circoscritto del Fondo; nel complesso, quasi il 60% delle risorse rimane inutilizzato; solo quattro Regioni del centro nord hanno esaurito la disponibilità finanziaria, mentre sette Regioni (di cui 3 nel Mezzogiorno, dettagli in Allegato 1, Tabella 10) non hanno affatto utilizzato le risorse.

Tabella 5. Utilizzo del fondo per la progettazione preliminare per area geografica

AREA	DISPONIBILITA' INIZIALE	TOTALE CONTRIBUTI EROGATI	Percentuale Utilizzo
Centro-nord	€ 23.240.673	€ 13.121.661	56,5%
Sud	€ 33.569.587	€ 10.650.541	31,7%
Totale	€ 56.810.259	€ 23.772.201	41,8%

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti. Dati aggiornati al Giugno 2003

Inoltre, vi sono indicazioni che alcuni sdf, prevalentemente co-finanziati dal CIPE, ottengono la certificazione del Nucleo Regionale, ma poi non vengono presentati alla Cassa per procedere nelle successive fasi di progettazione. Ad esempio, in Campania, su 11 studi certificati dal Nucleo, sono solo 3 i finanziamenti a fondo perduto finora concessi dalla Cassa DDPP per la progettazione. Tale situazione riflette chiaramente la criticità citata relativa al passaggio dallo studio di fattibilità alla progettazione.

Più di recente, in seguito all'art. 70 della finanziaria 2003, sono emersi alcuni aspetti problematici relativamente alle richieste giunte alla Cassa Depositi e Prestiti, sempre più frequenti, di accesso al FRP per insiemi di opere fra loro integrate. Le problematiche sono da ricondurre essenzialmente alla assenza di criteri, tecniche e metodi consolidati di valutazione di studi di fattibilità relativi a progetti integrati territoriali o settoriali. La necessità di dotarsi di strumenti appropriati e condivisi è peraltro sempre più forte, poiché nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari e dei fondi nazionali per le opere infrastrutturali si sta progressivamente affermando l'approccio integrato alla individuazione di interventi per lo sviluppo locale.

¹¹ Il Fondo istituito dall'art.4 della Legge 144/1999 prevede il finanziamento a fondo perduto per la progettazione preliminare per le sole aree sottoutilizzate. Per il triennio 1999-2001 il totale di risorse stanziato è di circa 57 milioni di euro.

6.2 Possibili soluzioni

Le considerazioni sopra riassunte suggeriscono la necessità di approfondimenti conoscitivi sui meccanismi di incontro fra domanda e offerta di finanziamenti per gli sdf. In particolare, si propone la realizzazione di un'indagine volta ad analizzare quanto segue:

- Dal lato dell'offerta: ricostruzione organica dei vari strumenti, a livello nazionale e locale, di finanziamento degli studi di fattibilità, per valutarne le disponibilità finanziarie, le modalità di funzionamento (anticipazioni, fondo perduto, ecc.), i possibili settori di utilizzo.
- Dal lato della domanda: ricognizione a campione dei soggetti istituzionali potenzialmente interessati alla realizzazione di studi di fattibilità (Regioni, Enti locali), con lo scopo di valutare il grado di conoscenza delle fonti di finanziamento disponibile, le modalità attuali di utilizzo degli studi nel ciclo del progetto, e le eventuali criticità che limitano un più sistematico uso (sostanziale e non formale) degli studi come strumento di programmazione.

Sulla base degli esiti degli approfondimenti si potranno formulare nuove ipotesi:

- Di strumenti di sostegno finanziario, per favorire la diffusione di sdf in grado di incidere realmente sulle decisioni di investimento;
- Di azioni di accompagnamento per portare a sistema, anche attraverso i Nuclei di valutazione, l'azione sperimentale avviata tramite Sviluppo Italia, in modo da garantire la traduzione dei risultati degli studi di fattibilità in progettazione e quindi in opere ed erogazione di servizi.

Le informazioni tratte dalla ricognizione proposta potranno inoltre fornire elementi conoscitivi di cui tenere conto per l'impostazione e realizzazione dei documenti di orientamento metodologico di cui al capitolo seguente.

7 Strumenti di orientamento metodologico

7.1 Il problema

La necessità di un'azione di indirizzo per la definizione dei contenuti e delle metodologie da adottare all'interno degli studi di fattibilità è indotta dall'attuale assenza, in Italia, sia di adeguate definizioni di carattere normativo che di prassi consolidate e diffuse.

E' pur vero che due importanti documenti di indirizzo sono stati promossi negli anni più recenti (nel maggio 2000, da parte del DPS, le "Note per la redazione degli sdf"; e nel febbraio 2001, da parte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle PPAA, la "Guida per la certificazione da parte dei Nuclei Regionali"); ma già l'analisi contenuta nella Relazione UVAL presentata al CIPE nell'ottobre 2002, evidenziando i limiti più frequenti dei contenuti degli sdf, segnalava l'esigenza di un rafforzamento ed affinamento dell'azione di indirizzo metodologico, da differenziare volta per volta in funzione della tipologia e dimensione di opera infrastrutturale e del settore di intervento.

Sulla base dell'esperienza più recente, si conferma necessaria un'azione di orientamento metodologico verso:

- un'articolazione *più completa* dei contenuti degli sdf. Frequentemente le analisi presentate sono parziali, in quanto si concentrano su alcuni aspetti e trascurano altri elementi, quali ad esempio l'analisi di tutti quei fattori che possono condizionare non solo la convenienza economica ma anche l'effettiva fattibilità o i tempi di realizzazione dell'opera (competenze istituzionali coinvolte, assetti proprietari e gestionali, vincoli amministrativi e ambientali, eccetera). La "non completezza" dell'articolazione dei contenuti delle valutazioni preliminari è una delle probabili cause della "mortalità" di alcuni degli sdf conclusi con esito positivo nell'esperienza recente.
- L'effettiva *integrazione* delle diverse analisi necessarie a individuare configurazioni alternative di un investimento, finalizzata a valutare in modo compiuto la "effettiva utilità" degli interventi sotto i profili chiave della domanda, della sostenibilità finanziaria e della efficienza gestionale. Tali elementi sono oggi sistematicamente sottovalutati dalle metodologie generalmente applicate nelle diverse Regioni;
- Una maggiore *specializzazione* di contenuti e metodi in funzione del settore di investimento, per tener conto delle specificità settoriali sia dal punto di vista dei risultati attesi dall'investimento (caratteristiche del servizio infrastrutturale), sia delle metodologie di analisi da applicare (relative ad esempio, alla stima della domanda o all'individuazione dei costi e benefici attesi o delle modalità di coinvolgimento dei privati, ecc.)
- La maggiore *utilizzabilità pratica*, dal punto di vista dei decisori politici ed amministrativi, dei risultati degli studi ai fini delle decisioni di investimento. Spesso gli studi mancano di sintesi efficaci e redatte in linguaggio non tecnico, che contengano gli elementi essenziali ad assistere la decisione di investimento (quale è il problema di sviluppo in esame, quale è la soluzione proposta, quanto costa, chi la pagherà e come, quali gruppi ne verranno beneficiati, perché la soluzione proposta è la migliore possibile).

Dal punto di vista delle procedure e dei comportamenti, le difficoltà interpretative del quadro normativo, combinate con i disincentivi derivanti dalla scarsità di finanziamenti dedicati per gli studi, fanno sì che, in assenza di risorse ad-hoc, prevalga un uso più formale che sostanziale degli studi (cioè a decisione di investire già presa). Quando invece le risorse sono disponibili (il caso degli studi CIPE), allo SdF vengono spesso attribuiti compiti impropri: ad esempio, quello di riempire vuoti conoscitivi tipici di una fase precedente della programmazione (p.e. studi di settore), o quello di combinare la fase di individuazione delle possibili soluzioni ad un problema

di sviluppo (una fase più propriamente realizzabile con una valutazione –meno onerosa- di prefattibilità) con quella di vera e propria verifica della bontà dell’idea di sviluppo prospettata.

Da queste considerazioni deriva la necessità di fornire alle amministrazioni degli strumenti di orientamento, tanto procedurale (come indicato nel capitolo 5), che tecnico-metodologico, che le assistano lungo l’intero ciclo che, passando per lo snodo cruciale dello sdf, conduce dall’individuazione di un fabbisogno sociale insoddisfatto, alla erogazione alla collettività dei servizi infrastrutturali richiesti.

7.2 Possibili soluzioni

L’azione di orientamento metodologico può essere efficacemente perseguita attraverso la realizzazione di linee guida metodologiche settoriali rivolte a:

- Enti Locali, per renderli consapevoli dell’articolazione dei contenuti delle valutazioni preliminari da sviluppare per assumere decisioni razionali di investimento e per rafforzare la propria posizione contrattuale nei confronti del mercato degli sdf e degli eventuali promotori privati ai sensi della Merloni-quater. Tale maggior consapevolezza si dovrebbe tradurre in una committenza pubblica più forte e più capace di ottenere dal mercato prodotti di qualità e realmente utili;
- ai soggetti chiamati – a vario titolo – a valutare gli sdf in funzione dell’assunzione della decisione di finanziamento (dell’opera stessa o della progettazione) e di realizzazione del progetto infrastrutturale;
- indirettamente, al mercato stesso, per stimolare gli operatori a soddisfare l’esigenza di maggiore qualità e completezza da parte della PA in tema di valutazioni preliminari agli investimenti pubblici e per renderli consapevoli dell’accresciuta capacità della PA stessa di valutare i prodotti e le proposte che ad essa vengono presentati.

La finalità delle Linee Guida settoriali non è quella di definire metodologie: in letteratura, in ambito accademico e nel mondo professionale le metodologie di analisi sono sufficientemente consolidate per garantire l’efficacia delle valutazioni preliminari alla decisione di investimento.

L’impostazione delle Linee Guida settoriali scaturisce piuttosto dall’analisi dell’esperienza e intende contribuire a colmare le maggiori lacune applicative, ovvero a migliorare la “prassi” degli studi di fattibilità e a rafforzare e qualificare la relativa committenza pubblica.

Le Linee Guida rappresentano quindi uno strumento applicativo e potranno consistere in “manuali” divulgativi completi ed efficaci, caratterizzati un buon equilibrio fra esigenza di semplicità per “far passare” i principali concetti ai diversi utenti segmentati per settore e rigore metodologico circa i contenuti.

Il valore aggiunto delle Linee Guida Settoriali non consisterà necessariamente quindi in un “contributo originale” alla valutazione ex-ante di progetti di investimento pubblici, ma:

- nell’aumento di consapevolezza da parte dei Soggetti Pubblici circa l’articolazione dei contenuti da approfondire e le metodologie da applicare per le valutazioni preliminari alla decisione di investimento (e di conseguenza circa il “cosa chiedere” al mercato: le Linee Guida potranno essere, di volta in volta, la base per la redazione dei capitoli per gli sdf).
- nell’introduzione di “innovazione relativa”, ovvero nella maggiore diffusione delle metodologie di analisi che oggi sono disponibili in letteratura ma che non vengono utilizzate
- nella maggiore sensibilizzazione dei “decisori” relativamente all’ottica delle valutazioni preliminari da svolgere prima di decidere se e come investire. In particolare, le Linee Guida intendono sottolineare la necessità di:

- sviluppare l'analisi delle convenienze relative dal punto di vista del soggetto pubblico e valutare preliminarmente le alternative
- spostare l'enfasi "dal cantiere alla fase a regime", attribuendo la massima importanza, per ciascuna alternativa, alla stima della domanda, agli aspetti organizzativo-gestionali e all'eventuale regolamentazione dei rapporti fra pubblico e privato
- richiamare l'attenzione anche sull'analisi di fattibilità in senso stretto, al fine di minimizzare le difficoltà che emergono fra la conclusione dello sdf e l'avvio dell'opera

In sintesi, scopo delle Linee Guida Settoriali è l'affermazione di buone prassi, affinché in Italia sia sempre meno frequente il verificarsi di "cantieri bloccati" o "cantieri eterni", "opere incomplete" o, ancor peggio "opere inutili" o comunque inadeguate a garantire un'offerta di servizi efficaci ed efficienti e a produrre esternalità positive.

Al fine di aumentare l'efficacia dell'azione di affermazione di buone prassi (in un contesto normativo-istituzionale che non presenta validi sistemi di incentivi per favorire il sostanziale – e non formale – ricorso agli sdf), è opportuno che la realizzazione delle Linee Guida avvenga:

- sul piano dell'impostazione di fondo e degli indirizzi, da parte di soggetti istituzionali la cui specifica funzione istituzionale è quella di supportare la funzione di programmazione verso una maggiore qualità ed efficienza degli investimenti pubblici : DPS (con la sua struttura tecnica UVAL), nel suo ruolo di capofila nazionale per la programmazione degli investimenti pubblici con finalità di sviluppo; Rete dei Nuclei, nel suo ruolo di entità di aggregazione di soggetti con funzioni di supporto tecnico, per le rispettive amministrazioni di appartenenza, alla programmazione regionale o di settore.
- sul piano dei contenuti, da parte di chi detiene competenze specialistiche ed è in grado di favorire l'introduzione di "innovazione relativa" secondo quanto sopra.

L'individuazione dei settori, in via preliminare individuati in trasporti, risorse culturali, ambiente, e la definizione dei contenuti per ciascun settore, saranno articolati in riferimento:

- all'impostazione di fondo delle valutazioni preliminari (in funzione degli obiettivi perseguiti di politica settoriale);
- alle specifiche componenti metodologiche di analisi (stima della domanda, sostenibilità finanziaria distinta fra la fase di investimento e quella a regime, configurazione del modello di gestione, elementi di fattibilità, rischio, ecc.);
- agli strumenti e le tecniche più idonee per integrare nell'analisi i diversi aspetti rilevanti ai fini della decisione di investimento e in grado di verificare la fattibilità di progetti complessi (progetti integrati);
- al reale valore aggiunto che la PA richiede dal mercato (ad esempio, una sezione delle Linee Guida potrà essere dedicata alle fonti disponibili per ciascun settore, al fine di contrastare una delle criticità riscontrate negli sdf, laddove le analisi si limitano ad utilizzare dati aggregati provenienti da fonti periodiche, spesso ad accesso gratuito e comunque non adeguati a rappresentare il contesto specifico del progetto in esame)

Si prevede la definizione di uno schema tipo delle varie linee guida settoriale. A titolo esemplificativo, e con l'ovvia avvertenza della necessità di declinazioni ed aggiustamenti specifici per settore, una prima ipotesi di schema tipo viene proposta nel Riquadro 2.

Riquadro 2. Ipotesi di schema tipo per le linee guida metodologiche settoriali

- A. Sezione sulle procedure di affidamento (il capitolato, il monitoraggio degli studi, l'approvazione)
- B. Sezione sull'articolazione dei contenuti dello sdf vera e propria (capitoli: inquadramento, analisi domanda, alternative, analisi di convenienza economica, sostenibilità finanziaria, modello gestionale, ...)
- C. Sezione sulla valutazione di ipotesi progettuali complesse (progettazione integrata)
- D. Sezione casi di studio (buone prassi) nazionali e internazionali
- E. Sezione PPP e finanza di progetto
- F. Sezione sullo schema di sintesi raccomandato per agevolare la diffusione dei risultati dello sdf fra i decisori e i soggetti interessati

8 Banca dati studi di fattibilità

A circa un decennio dalla entrata degli studi di fattibilità nella normativa sulle opere pubbliche, diventa sempre più importante la predisposizione di strumenti informativi capaci di fornire ai policy makers ed al pubblico informazioni, tanto quantitative che qualitative, sul processo di adozione degli studi come strumento di qualificazione degli investimenti pubblici.

Ad oggi non è infatti disponibile uno strumento informativo unico che consenta di rispondere a domande basiche per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli studi, come ad esempio: quanti studi vengono avviati ogni anno dalle amministrazioni pubbliche, quanto tempo intercorre tra l'avvio dello studio e l'avvio della progettazione, quali sono i livelli di qualità tecnica degli studi consegnati, fino a che punto gli studi sono in grado di offrire risposte adeguate alle domande iniziali formulate dalle pubbliche amministrazioni. La banca dati predisposta dall'UVAL, ed utilizzata per produrre le informazioni presentate in questa e nella precedente relazione al CIPE, costituisce un primo passo nella direzione indicata, ma ha una copertura limitata, in quanto raccoglie dati riferiti ai soli studi co-finanziati dal CIPE ex delibera 70/98.

Il presente capitolo¹² propone pertanto la costituzione di un sistema informativo su base nazionale, integrabile nel più ampio Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici di cui all'articolo 1(5) delle legge 144 del 1999, che, colmando le lacune informative segnalate, possa contribuire tanto all'attuazione sostanziale della normativa sugli studi di fattibilità, che alla periodica valutazione ed eventuale revisione delle politiche pubbliche in materia di studi, e più in generale, di programmazione degli investimenti pubblici.

Nel resto di questo paragrafo si presentano alcune indicazioni utili ad impostare, come richiesto dalla delibera 89/2002, la Banca Dati. A partire dallo schema concettuale qui delineato, si propone, per la realizzazione materiale della Banca Dati, l'affidamento sul mercato di un incarico specifico di progettazione, con cui si potrebbe anche mettere a fuoco il potenziale di sinergie informative con enti ed organizzazioni che gestiscono Banche Dati riguardanti altri aspetti del ciclo della progettazione delle opere pubbliche (OICE, Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, ecc.).

8.1 Finalità

Le principali finalità che ci si propone con la costituzione della Banca Dati è quello di predisporre uno strumento che funga da:

- a) Banca di informazioni utili a monitorare il corso di uno studio singolo o di un insieme di studi
- b) Banca di conoscenze e di "buone pratiche" utili a impostare, realizzare, o valutare uno o più studi (i dati inclusi nella Banca potrebbero includere tanto studi di fattibilità veri e propri che altri strumenti quali repertori di fonti statistiche, riferimenti bibliografici, ecc.)
- c) Strumento di produzione di informazioni per la valutazione/revisione di politiche, normative, in materia di programmazione degli investimenti pubblici

¹² Il capitolo tiene conto dei contributi tecnici forniti da uno dei gruppi di lavoro organizzati, all'interno del progetto formativo "NUVAL", nell'ambito della Rete dei Nuclei di Valutazione. Alle attività del gruppo di lavoro hanno partecipato: Giulio Viezzoli (Nucleo del Ministero dell'Ambiente), Lorena Jotti (Nucleo Regione Lombardia), Piergiorgio Bittichesu (Nucleo Regione Sardegna), Fabio Pandolfi (Ministero dei Beni Culturali), Paola Adinolfi (FORMEZ).

8.2 Possibili utenti della Banca Dati

Una volta a regime, la Banca Dati potrà assistere vari soggetti nel perseguimento delle loro finalità istituzionali. Ad esempio, per finalità di programmazione e monitoraggio del ciclo delle opere pubbliche:

- CIPE: nella Banca Dati potranno confluire le informazioni finora raccolte sul monitoraggio del completamento degli studi co-finanziati ex delibera 70/98, e sui relativi sbocchi progettuali. In aggiunta, la Banca Dati potrà consentire il monitoraggio di studi (e relativi seguiti progettuali) co-finanziati con altre risorse, ad esempio studi finanziati nell'ambito di Accordi di Programma Quadro, studi finanziati ai sensi della delibera CIPE 17/2003 (punto 3.5), ecc.
- Regioni: La Banca Dati potrà consentire alle regioni di costruire ed aggiornare con facilità una mappa del "parco idee di sviluppo" presenti sul proprio territorio, di monitorarne l'eventuale trasformazione in parco progetti ed opere, di seguire l'iter di eventuali studi da esse co-finanziati, e di trarre informazioni su eventuali difficoltà incontrate dagli enti locali nell'avvio o completamento del ciclo dei progetti;

Per finalità legate alla realizzazione di singoli studi, la Banca dati potrà fornire indicazioni di buone pratiche, utili agli enti locali, in fase di impostazione dello studio e di la redazione di bandi e capitolati; a consulenti e tecnici, in fase di redazione degli studi; ai Nuclei di Valutazione, come strumento di consultazione per la prestazione di assistenza tecnica agli enti locali, e per lo svolgimento delle loro attività ordinarie di valutazione e certificazione degli studi conclusi.

8.3 Flussi informativi in entrata alla banca dati

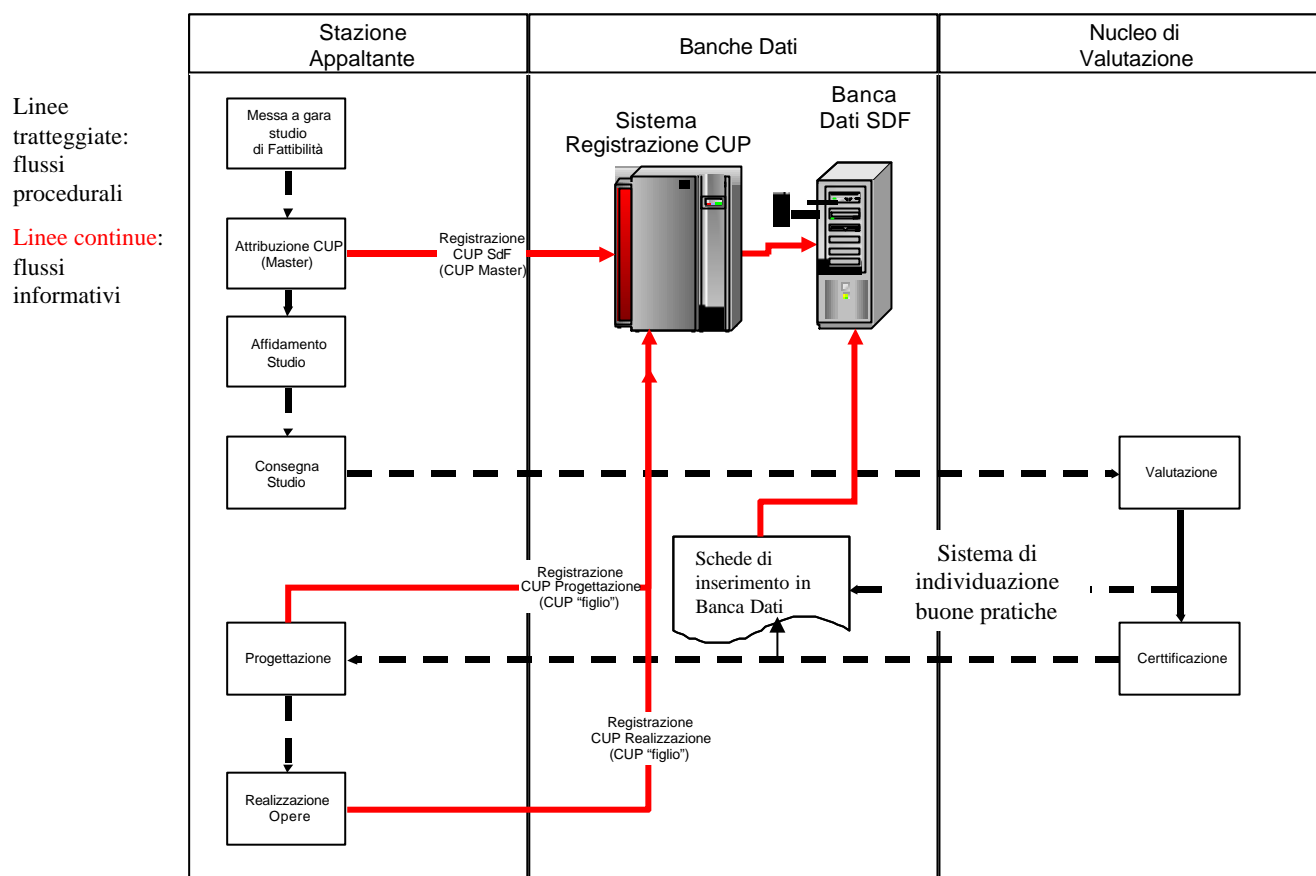
Per l'alimentazione della Banca Dati sono previsti due tipi di flussi informativi in entrata (Figura 4):

- a) Codice Unico di Progetto (CUP): Per tutti gli studi di fattibilità finanziati con risorse pubbliche, e rientranti nelle iniziative soggette a rilascio di CUP ai sensi delle delibere CIPE 134/99, 12 e 144 del 2000, e 143/2002, un set di informazioni essenziali riguardanti lo studio (di natura anagrafica, finanziaria, gestionale, procedurale,) possono essere inserite in banca dati mediante un travaso di dati provenienti dal sistema CUP. In particolare, la normativa in materia di CUP prevede che agli studi di fattibilità venga attribuito un CUP "Master"¹³, che dovrebbe consentire di seguirne gli eventuali seguiti, mediante l'attribuzione di CUP "figli" - collegati al CUP Master- alle opere individuate dagli studi di fattibilità conclusi.
- b) Certificazione e valutazione dei Nuclei. Per il sottoinsieme di studi sottoposti ai Nuclei di Valutazione (ad esempio, in ottemperanza alle norme che regolano l'accesso ai fondi della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione, legge 144/99 e norme collegate), si potrà, concordare, nell'ambito della Rete dei Nuclei, un protocollo di trasmissione di dati riguardanti due ambiti informativi:
 - La certificazione di utilità degli studi, mediante la compilazione di una scheda informativa standardizzata;

¹³ La delibera 143/2002 prevede che nel caso "di lavori pubblici di cui alla legge n.109/1994, l'avvio di uno schema progettuale globale a realizzabilità non unitaria è identificabile con il finanziamento dello studio di fattibilità, per cui il CUP Master può coincidere con il CUP relativo a detto studio; i successivi progetti, afferenti il medesimo disegno progettuale globale, risulteranno riferiti al CUP assegnato allo studio di fattibilità, CUP che da quel momento assumerà la funzione di CUP Master dell'insieme di progetti facenti capo al disegno progettuale globale".

- La segnalazione di studi di elevata qualità tecnica e metodologica, come momento qualificante del processo (descritto in maggior dettaglio nel paragrafo 8.5 più sotto) di selezione ed inserimento nella banca dati di buone pratiche.

Figura 4. Flussi informativi in entrata nella Banca Dati

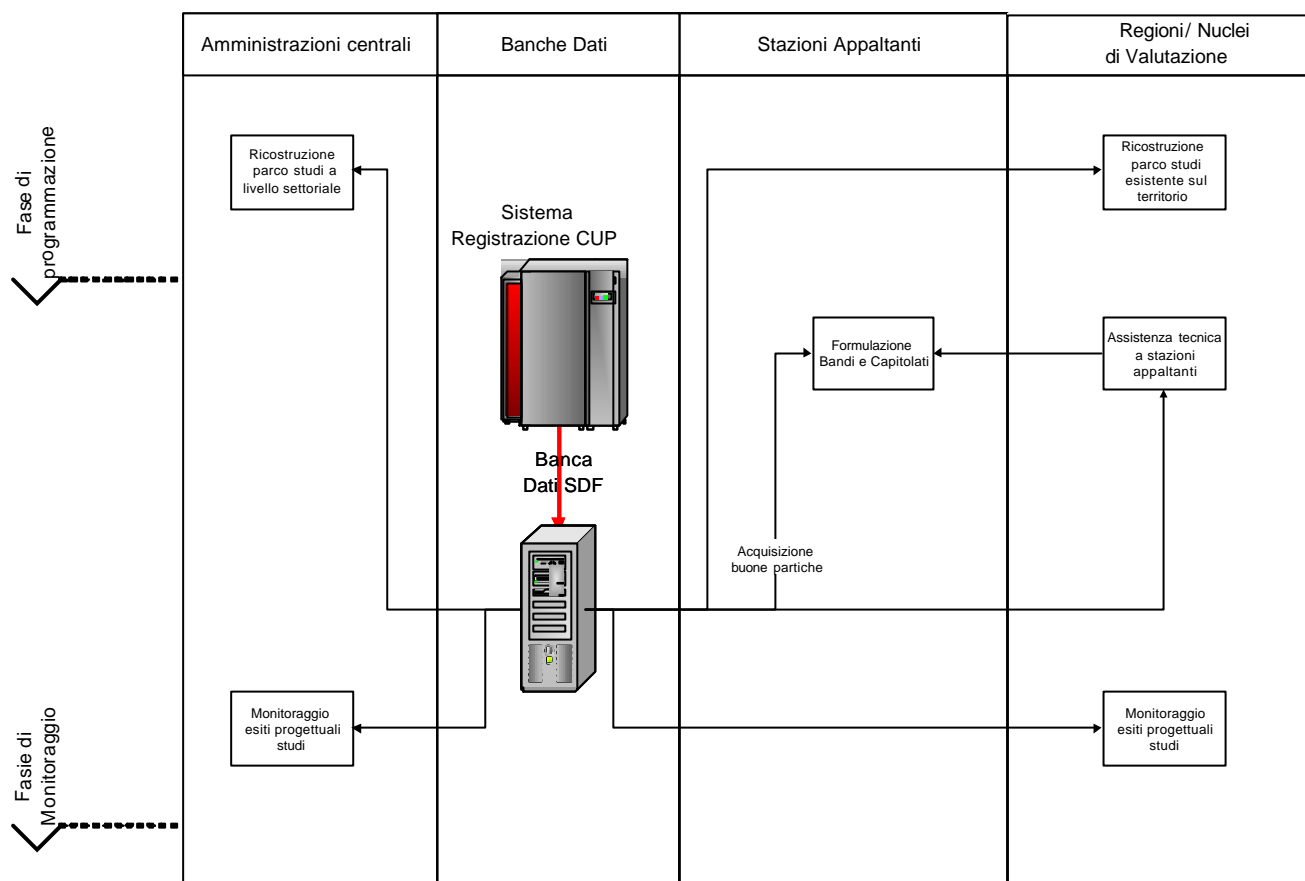


8.4 Flussi informativi in uscita dalla banca dati

I dati disponibili in banca dati potrebbero essere utilizzati (Figura 5):

- In fase di programmazione, per la ricostruzione del parco studi (e quindi del potenziale parco progetti) esistenti per territorio o per regione
- In fase di monitoraggio, per la verifica delle caratteristiche del processo di traduzione degli studi in progetti ed in opere: sfruttando il meccanismo del CUP master, che una volta a regime, dovrebbe permetter di rintracciare i codici di iniziative progettuali da esso provenienti (CUP "figli")
- In sede di impostazione o svolgimento di singoli studi, la consultazione della Banca dati dovrebbe poter consentire l'acquisizione di informazioni su buone pratiche tecniche e metodologiche di cui tener conto, ad esempio per l'impostazione dei capitolati, o per la valutazione di studi conclusi.

Figura 5. Flussi informativi in uscita dalla Banca Dati



8.5 Individuazione e Selezione delle Buone Pratiche

Con l'avvio dei Nuclei di Valutazione ex legge 144/99, si è di fatto costituita una rete di soggetti in grado di seguire – nell'assolvimento del loro compito istituzionale di certificazione – l'evoluzione della qualità degli studi. Affinché il patrimonio di conoscenze accumulate dai singoli Nuclei nel corso della lettura degli studi venga valorizzato, sia per trasmettere le conoscenze acquisite, sia per promuovere un consenso sugli standard qualitativi degli studi, si propone un processo di evoluzione in due fasi delle procedure per l'individuazione delle buone pratiche.

Fase I (18-24 mesi)

Nella fase iniziale del sistema, in assenza di criteri condivisi sugli standard di qualità, si potrebbe pensare ad un meccanismo di selezione in due stadi:

- In un primo stadio, i Nuclei individuano, tra gli studi analizzati, le buone pratiche in base a proprie competenze ed esperienze;
- I Nuclei segnalano quindi ad un organo tecnico (un gruppo di esperti riconosciuti, designato secondo modalità stabilite dalla Rete dei Nuclei) gli studi individuati, possibilmente compilando una scheda che illustri criteri e motivazioni;
- Nel secondo stadio, il gruppo di esperti seleziona le buone pratiche individuate dai Nuclei e provvede ad immettere in Banca Dati le relative schede, completate per le parti di propria competenza;

- Il gruppo di esperti, tenuto anche conto delle risultanze del processo in corso e del contenuto delle schede inviate dai Nuclei, elabora una proposta di standard qualitativi e dei relativi criteri di valutazione da usare per l'individuazione "a regime" delle buone pratiche. La proposta viene discussa ed approvata dalla Rete dei Nuclei, assieme ad un modello standardizzato di valutazione e rilevazione, che faciliti il trasferimento in Banca Dati delle informazioni relative agli studi selezionati.

Fase II (dopo 24 mesi)

- Tra gli studi ad essi sottoposti, i Nuclei individuano le Buone Pratiche applicando i criteri di qualità convenuti all'interno della Rete sulla base della proposta del gruppo di esperti;
- I Nuclei provvedono ad immettere direttamente in Banca Dati SdF/BP gli studi selezionati come Buone Pratiche, insieme alla informazioni e documentazione previste dal modello;
- Il Modello standard di valutazione viene periodicamente aggiornato, a cura delle strutture tecniche della rete dei Nuclei.

Allo scopo di stimolare il mercato delle consulenze specializzate in studi di fattibilità, si può anche ipotizzare, sia durante la fase I che la fase II, la realizzazione di una gara annuale per l'individuazione dei migliori SdF, possibilmente su base settoriale, tra quelli proposti dai Nuclei. La gara verrebbe organizzata nell'ambito delle Rete dei Nuclei, e prevederebbe la formazione di una giuria di esperti indipendenti e di riconosciuto prestigio. Ai risultati della gara verrebbe dato ampia notorietà. Le amministrazioni potrebbero includere i premi ottenuti nella gara tra i criteri di selezione di bandi per l'affidamento di futuri studi di fattibilità.

9 Conclusioni operative

Il capitolo 4 della relazione ha individuato i principali aspetti su cui appare opportuno intervenire per favorire la diffusione del metodo degli studi di fattibilità. Questi sono stati suddivisi nelle due aree delle *motivazioni* (influenzate dalla normativa e dalle risorse disponibili), e della *capacità tecnica* (capacità cioè delle amministrazioni di impostare, affidare e valutare in modo adeguato studi di fattibilità). I successivi capitoli hanno sviluppato una serie di proposte di intervento, che, per comodità e simmetria di riepilogo, possono essere suddivise anch'esse in due gruppi: a) rafforzamento e diffusione delle *conoscenze*; b) strumenti di *orientamento*.

A. Rafforzamento e diffusione delle conoscenze

Le conoscenze ottenute con la tornata CIPE 70/98 sono significative, ma non necessariamente rappresentative dell'intera problematica della programmazione delle opere pubbliche. Occorre dunque ampliare il quadro conoscitivo all'insieme degli utilizzatori degli studi, per ricostruire in modo più compiuto il sistema di incentivi, risorse a disposizione e capacità che influenzano l'effettiva diffusione del metodo degli studi. Per raggiungere tale risultato si propongono le seguenti due iniziative.

A1. Banca dati. In attuazione di quanto richiesto dalla delibera CIPE 89/2002, si propone la creazione presso il DPS, nell'ambito del sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici di cui alla legge 144/99, di un sistema informativo su base nazionale che consente la condivisione di informazioni sulla quantità e qualità di sdf realizzati in Italia.

Per la realizzazione materiale della Banca Dati secondo lo schema concettuale delineato nel capitolo 8, si propone l'affidamento sul mercato di un incarico di progettazione, con il quale si potranno anche definire le procedure tecniche di raccordo e coordinamento con i soggetti responsabili dei flussi informativi individuati (gruppo tecnico di coordinamento CUP, rete dei Nuclei di Valutazione).

A2. Indagine conoscitiva ad-hoc. Si propone di realizzare un approfondimento conoscitivo specifico sui meccanismi di incontro fra domanda e offerta di finanziamenti per gli sdf, e per la progettazione delle eventuali opere da essi individuate.

B. Strumenti di orientamento

Si propone di avviare due iniziative utili a fornire strumenti di orientamento ai soggetti interessati, e favorire così la diffusione ed utilizzo del metodo degli studi. Tali iniziative operative potranno svolgersi in parallelo a quelle conoscitive, prevedendo opportuni meccanismi di raccordo e retro-alimentazione.

B1. Vademecum normativo – procedurale. Allo scopo di fornire uno strumento agile di orientamento alle amministrazioni, si propone di elaborare una "Guida/vademecum" che offra un quadro interpretativo organico e sistematico della normativa sulla programmazione delle opere pubbliche. Tale strumento potrebbe essere elaborato nell'ambito della rete dei Nuclei, ed in partenariato tecnico ed istituzionale con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

B2. Linee guida settoriali.

Allo scopo di favorire la diffusione tra le amministrazioni di metodi di valutazione già affermati in letteratura, e di promuovere la volontaria adozione di buone prassi, si propone l'elaborazione di una serie di linee guida settoriali per la impostazione, redazione e valutazione di studi di fattibilità.

In alcuni casi, le linee guida potranno essere arricchite di strumenti di consultazione che sistematizzino le fonti di informazione disponibili, o di analisi-quadro a livello di settore o sotto-

settore, da usare come materiale di riferimento “off the shelf” per analisi specifiche, riducendo così i costi ed i tempi di redazione di singoli studi di fattibilità.

La Figura 6 propone uno schema sinottico di lettura delle relazioni tra aree di criticità ed i vari strumenti di intervento proposti.

Figura 6. Schema riepilogativo di criticità e strumenti di intervento

		Strumenti	
		Conoscitivi	Di orientamento
Criticità	Motivazioni	(Indirettamente: A1, Banca Dati)	B1: Guida/vademecum procedurale
	Normativa Risorse	A2: Indagine conoscitiva	
	Capacità	A1: Banca Dati.	B2. Linee guida settoriali

Linee attuative

Per la realizzazione delle iniziative prima descritte verranno impiegate risorse comprese nel “Programma di empowerment delle amministrazioni pubbliche “ ex delibera CIPE 36/2002. L’attuazione sarà basata su opportune modalità di partenariato istituzionale e cooperazione tecnica con i vari soggetti competenti (Rete dei Nuclei, Ministero delle Infrastrutture, ecc.).

Allegato 1. Dati statistici di dettaglio

Tabella 6. Invio documenti richiesti dalla delibera 11/2002 per amministrazione proponente

Amministrazione	Numero Studi	Percentuale invio documentazione	Numero documenti da inviare
Regione Abruzzo	11	100%	0
Regione Basilicata	14	100%	0
Regione Emilia Romagna	3	100%	0
Regione Piemonte	10	100%	0
Regione Toscana	1	100%	0
Regione Campania	78	63%	115
Ministero per i Beni Culturali	15	53%	28
Regione Friuli Venezia Giulia	3	50%	6
Ministero dei Trasporti	5	50%	10
Ministero Lavori Pubblici	17	49%	35
Ministero dell'Istruzione Università	13	38%	32
Regione Puglia	19	30%	53
Regione Valle d'Aosta	1	25%	3
Regione Veneto	10	25%	30
Regione Sicilia	57	23%	176
Presidenza del Consiglio dei Ministri	10	18%	33
Ministero per le Politiche Agricole	6	17%	20
Regione Calabria	51	16%	172
Regione Lazio	5	15%	17
Regione Molise	9	14%	31
Regione Sardegna	7	4%	27
Regione Liguria	1	0%	4
Totale complessivo	346	43%	792

Nota: le righe ombreggiate evidenziano le amministrazioni al di sotto della media della percentuale di invio documentazione

Tabella 7. Numero e valore degli studi su cui mancano informazioni aggiornate, per amministrazione proponente

Amministrazione	Numero Studi	Finanziamento (quota CIPE più cofinanziamento)
Regione Sicilia	45	€ 10.879.681
Regione Calabria	47	€ 7.496.888
Regione Campania	14	€ 3.801.123
Regione Sardegna	6	€ 3.036.767
Regione Puglia	9	€ 1.879.903
Presidenza del Consiglio dei Ministri	8	€ 1.845.817
Ministero per le Politiche Agricole	5	€ 1.058.737
Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca Scientifica	6	€ 1.019.486
Ministero Lavori Pubblici	2	€ 774.685
Regione Veneto	3	€ 723.040
Regione Molise	5	€ 697.217
Ministero dei Trasporti	2	€ 609.419
Regione Lazio	2	€ 361.520
Totale complessivo	154	€ 34.184.282

Tabella 8. Studi con indicazioni di sviluppi progettuali per regione e settore

REGIONE	Trasporti	Ambiente	Città	Bbcc	Sviluppo locale	Idrico	Turismo	Altri settori	Totale
CAMPANIA	2	11	8	4	3	2	3	2	35
BASILICATA	6	3		2		3	1		15
ABRUZZO	5	2	2	1	2				12
PIEMONTE	1	1	2	1		1		3	9
EMILIA ROMAGNA	3								3
FRIULI VENEZIA GIULIA	1							2	3
VENETO	1						1		2
TOSCANA	1				1				2
MOLISE					1				1
SICILIA	1								1
PUGLIA	1								1
VALLE D'AOSTA	1								1
Totale complessivo	23	17	12	8	7	6	5	7	85

Tabella 9. Costo e numero delle opere individuate per regione e tipologia fonte di finanziamento

ZONA	REGIONE	a) Non identificata	b) Identificata da soggetto diverso dal finanziatore	c) Identificata dal soggetto finanziatore, ma non confermata	d) Confermata	Totale
Centro-Nord	EMILIA ROMAGNA		1.073,7 (3)			1.073,7 (3)
	FRIULI VENEZIA GIULIA	85,0 (6)	15,8 (5)		20,9 (4)	121,6 (15)
	PIEMONTE	15,0 (9)	31,0 (2)		0,0 (2)	46,0 (13)
	TOSCANA		160,3 (5)			160,3 (5)
	VALLE D'AOSTA	491,0 (1)				491,0 (1)
	VENETO	150,0 (2)				150,0 (2)
Costo Opere (Meuro) Centro-Nord		741,0	1.280,8		20,9	2.042,6
Numero Studi Centro-Nord		(18)	(15)		(6)	(39)
Sud	ABRUZZO	17,8 (1)	1.924,6 (10)	546,1 (5)		2.488,5 (16)
	BASILICATA	270,2 (8)	2.762,8 (7)			3.033,0 (15)
	CAMPANIA	686,5 (27)	286,7 (8)		31,5 (2)	1.004,7 (37)
	MOLISE	0,0 (1)				0,0 (1)
	PUGLIA		413,0 (1)			413,0 (1)
	SICILIA	0,0 (1)				0,0 (1)
Costo Opere (Meuro) Sud		974,5	5.387,1	546,1	31,5	6.939,2
Numero Studi Sud		(38)	(26)	(5)	(2)	(71)
Costo Opere (Meuro) totale		1.715,5	6.667,9	546,1	52,3	8.981,8
Numero Studi totale		(56)	(41)	(5)	(8)	(110)

Nota: il numero delle opere è indicato in parentesi; il costo delle opere è espresso in milioni di euro

Tabella 10. Utilizzo del fondo per la progettazione preliminare per regione

Area	REGIONE	DISPONIBILITA' INIZIALE	TOTALE CONTRIBUTI EROGATI	Percentuale Utilizzo
Obiettivo 1	SARDEGNA	€ 2.669.679	€ 1.760.715	66,0%
	CAMPANIA	€ 4.968.315	€ 3.062.566	61,6%
	BASILICATA	€ 924.458	€ 542.803	58,7%
	MOLISE	€ 537.115	€ 120.000	22,3%
	SICILIA	€ 4.988.974	€ 0	0,0%
	PUGLIA	€ 3.408.616	€ 0	0,0%
	QUOTA PREMIALE	€ 8.346.347	€ 0	0,0%
	CALABRIA	€ 2.561.626	€ 0	0,0%
Totale Obiettivo 1		€ 28.405.129	€ 5.486.083	19,3%
Obiettivo 2	MARCHE	€ 1.038.078	€ 1.038.078	100,0%
	ABRUZZO	€ 5.164.457	€ 5.164.457	100,0%
	EMILIA ROMAGNA	€ 1.439.058	€ 1.439.058	100,0%
	FRIULI VENEZIA GIULIA	€ 1.406.295	€ 1.406.295	100,0%
	LIGURIA	€ 5.196.475	€ 5.098.261	98,1%
	TOSCANA	€ 2.241.423	€ 2.184.574	97,5%
	VENETO	€ 2.029.194	€ 1.662.901	81,9%
	VALLE D'AOSTA	€ 108.456	€ 67.515	62,3%
	LOMBARDIA	€ 1.662.991	€ 104.128	6,3%
	PIEMONTE	€ 3.635.857	€ 120.851	3,3%
	LAZIO	€ 2.964.463	€ 0	0,0%
	P.A. TRENTO	€ 113.621	€ 0	0,0%
	UMBRIA	€ 1.182.686	€ 0	0,0%
	P.A. BOLZANO	€ 222.076	€ 0	0,0%
	Totale Obiettivo 2		€ 28.405.129	€ 18.286.118
Totale complessivo		€ 56.810.259	€ 23.772.201	41,8%

Allegato 2. Ricostruzione del quadro normativo

Tra il 1994 ed il 2002 sono state emanate, a differenti livelli normativi, disposizioni sugli Studi di fattibilità, riguardanti obiettivi, contenuti, procedure di approvazione di finanziamento, da cui emerge un quadro molto articolato.

Per dare sistematicità e sintesi all'analisi, si può operare una distinzione tra:

- a. la normativa generale riguardante la disciplina in materia dei lavori pubblici nonché alcune norme di carattere amministrativo (in particolare deliberazioni CIPE, decreti ministeriali) che forniscono indicazioni di diversa natura sugli SDF¹⁴;
- b. norme che regolano specifici strumenti o settori d'investimento pubblico in cui sono richiesti particolari requisiti e procedure riguardanti gli SDF¹⁵.

E' dall'insieme di questo "corpus iuris" che è possibile cogliere un quadro significativo sugli SDF.

Collocazione e funzione dello Studio di fattibilità nel ciclo del progetto .

"Il Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici"¹⁶ pone lo SDF, in maniera inequivocabile, nella fase della "programmazione dei lavori"¹⁷ disponendo, tra l'altro, che le amministrazioni aggiudicatrici elaborino prima uno "studio" per "individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento"¹⁸ e poi, sulla base del tale studio, provvedono alla redazione di "studi di fattibilità" necessari per l'elaborazione del Programma Triennale di cui alla Legge quadro in materia di lavori pubblici¹⁹

L'art. 14, riguardante la "Programmazione dei lavori pubblici" della Legge Quadro, come modificato dalla Legge 166/2002, fissa alcuni principi fondamentali su questo tema stabilendo che:

¹⁴ Alla prima categoria appartengono:

- Legge 11 febbraio 1994 n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" (Supplemento ordinario alla GU n.234 del 5.10.1999) e successive modificazioni.
- Art 14 " Programmazione dei lavori pubblici"
- Art. 37 bis "Promotore"
- Legge 17 maggio 1999 n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali". (Supplemento ordinario n.99/L n.118 del 22 Maggio 1999)
- Art. 4 " Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali"
- Deliberazioni CIPE del 30 giugno 1999 n. 106 (allegato B),e Deliberazione CIPE 6 agosto 1999, n. 135 (allegato c)
- "Studi di fattibilità : indice dei requisiti minimi degli studi"
- Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999 n. 554 "Regolamento di attuazione delle legge quadro in materia di lavori pubblici 11.2.94 n. 109 e successive modificazioni".
- Capo I " La programmazione dei lavori"
- Art. 11 " Disposizioni preliminari"
- Decreto Ministero LLPP 21 giugno 2000 "Modalità per la redazione del Programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge 11.2.1994 n. 109 e successive modificazioni." (GU n.148 del 27 Giugno 2000) e Decreto interpretativo Ministero LL.PP. 8 agosto 2000.: Art. 3 " Attività preliminari alla redazione del programma"
- Legge n. 166 del 1 agosto 2002 di modifica della Legge 11 febbraio 1994 n.109 (GU 3 Agosto 2002)

¹⁵ Alla seconda categoria appartengono in particolare:

- Decreto 8 Ottobre 1998 Ministero Lavori Pubblici " Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di Riquilibrato Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio" PRUSST.
- Decreto legislativo 18 Agosto 2000 n. 267 " Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (GU 30 Ottobre 2000) - Art. 201 "Finanziamento di opere pubbliche e piano economico – finanziario"
- Fondo per la progettazione preliminare, art. 4 , comma 5-6-7 Legge 144/99 ; Deliberazione CIPE 76/2000; Circolare CDP Novembre 2000 n. 1240.
- Fondo rotativo per la progettualità, art. da 54 a 58 della legge n. 549 del 28 dicembre 1995 e successive modificazioni; Circolare CDP n. 1250 del 25 febbraio 2003

¹⁶ DPR 21 dicembre 1999, n.554. Entrato in vigore il 28 Luglio 2000.

¹⁷ Titolo III "Programmazione e progettazione"; Capo I "La programmazione dei lavori" art.11.

¹⁸ DPR 554/99, art. 11, comma 1

¹⁹ Legge 109/ 94 e successive integrazioni e modifiche sino alla Legge 1 Agosto 2002 n.166.

- il Programma Triennale dei Lavori Pubblici deve essere predisposto nel rispetto dei documenti programmatori già previsti dalla normativa esistente;²⁰
- il Programma costituisce momento attuativo di Studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni della amministrazione agente;
- gli “studi” individuano i “lavori strumentali” al soddisfacimento di tali fabbisogni;
- tramite gli “studi” devono essere individuati prioritariamente, i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica;
- il Programma Triennale deve prevedere ed attuare i lavori in ordine di priorità²¹;
- la programmazione dei lavori di valore inferiore a 100.000 euro è svincolata dalla Legge quadro mentre i lavori di importo tra 100.000 euro e inferiore a 1.000.000 euro possono essere inseriti nell’Elenco annuale (e nel Programma Triennale) anche se sono al solo livello di “studio di fattibilità” approvato da parte della Amministrazione precedente ; i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro possono essere inseriti nell’ Elenco annuale (e nel Programma Triennale) solo se è disponibile un Progetto preliminare²² approvato dall’Amministrazione;
- i progetti dei lavori degli enti locali compresi nell’Elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati;
- nel Programma Triennale devono essere indicate²³ una serie di informazioni²⁴ derivanti dallo “studio” svolto tra cui lo stanziamento delle risorse necessarie per la copertura del costo di ciascun lavoro.
- un lavoro può essere inserito nell’Elenco Annuale limitatamente ad uno o più lotti, purchè con riferimento all’intero lavoro sia stata elaborata almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell’intero lavoro²⁵.

Da questi elementi e dal quadro normativo generale²⁶, derivano alcune considerazioni sulla programmazione dei lavori pubblici:

- a) Gli SDF a cui fa riferimento la Legge Quadro riguardano singole opere e non programmi di opere. Di conseguenza devono indicare l’alternativa tecnico economica ottimale da consegnare alla progettazione.
- b) Il campo di applicazione degli studi di fattibilità è stato fortemente ampliato con le modifiche apportate dalla Legge 166/ 2002 all’art 14 della Legge 109/94 che ha disposto, in sostanza,

²⁰ Tale precisazione è quanto mai opportuna affinché sia tenuta distinta la natura dei documenti strategici e di settore (Piani) che si pongono a monte del Programma triennale (es. Piano Nazionale Trasporti, Piano di Bacino ecc) e che costituiscono il quadro generale di riferimento della programmazione dei lavori.

²¹ Il comma 3 dell’art. 14 Legge 109/94 stabilisce che sono da considerare prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati nonché gli interventi per i quali ricorre la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

²² Salvo che per i lavori di manutenzione per i quali è sufficiente l’indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi.

²³ L’art. 14, comma 11 della Legge 109/94 demanda ad un decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti la definizione di “schemi tipo” dei Programmi Triennali e dell’Elenco annuale.

²⁴ Decreto 21 Giugno 2000 n. 5374/21/65 del Ministro dei Lavori Pubblici. Art.3 “ Attività preliminari alla redazione del Programma”. Il decreto non è stato ancora aggiornato alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 166/2002 . Tale possibilità è prevista dall’art 12 “ Applicazione semplificata ed aggiornamento” del decreto stesso.

²⁵ In ogni caso, l’amministrazione precedente nomina al proprio interno, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto. Legge 109/94, art. 14, comma 7.

²⁶ E’ da rilevare che l’obbligo di elaborare lo studio di fattibilità permane anche nell’impianto del ciclo del progetto delle infrastrutture strategiche o insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale inclusi nel Programma di infrastrutture strategiche previsto dall’art. 1 comma 1 della Legge 21 dicembre 443 (“Legge obiettivo”) come modificato dall’art. 13 della Legge 166/2002.

Infatti l’art. 1 comma 6 del Decreto Legislativo 20 Agosto 2002, n. 190 prevede che “per quanto non previsto dalla Legge 21 dicembre 2001 n.443, dal presente decreto legislativo e dai regolamenti di cui all’art. 15, alle opere di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui alla legge 11 febbraio 1994 n.109 e successive modificazioni e relativi regolamenti”.

E’ evidente che lo SDF deve fornire tutti gli elementi utili per procedere alla redazione della progettazione preliminare in quanto la decisione ad investire è assunta a priori dal Governo con l’inserimento dell’opera nel Documento di programmazione economico-finanziaria secondo la procedura prevista dall’art. 1 comma 1 della legge 443/ 2001 come modificata dalla legge 166/2002.

che gli studi di fattibilità dei lavori devono essere svolti a partire dall'importo di 1.000.000 di euro.

- c) Per stabilire se e come un'opera deve seguire la procedura di programmazione prevista dalla Legge quadro è necessario disporre della stima del costo dell'opera. Questo significa, in ogni caso, prima ancora di proseguire negli approfondimenti dello SDF è necessario che disporre di uno "studio" che fornisca, in primo luogo, la stima del costo d'investimento.

Mentre la Legge quadro fa riferimento esclusivamente agli studi di fattibilità²⁷, il Regolamento 554/99²⁸ prevede invece due fasi: la prima rappresentata dalla redazione di uno "Studio" per "individuare il quadro dei fabbisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento", la seconda,²⁹ in cui si procede alla redazione dello Studio di fattibilità sulla base dello "studio" della precedente fase.

- d) Tra la conclusione di uno SDF e l'inserimento del lavoro nel Programma Triennale esiste un momento del ciclo di ciascun progetto nel quale l'Amministrazione procedente decide se e quando l'investimento deve essere svolto, stabilendo il grado di priorità da assegnare ai lavori da inserire nel Programma Triennale e nell'Elenco annuale. L'assunzione della decisione ad investire si basa sugli esiti degli SDF previsti a partire da 100.000 euro in poi.
- e) Le Amministrazioni che approvano gli SDF ai sensi dell'art. 4 della Legge 144/99, "certificano l'utilità degli investimenti" definiti dallo SDF 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".

Con l'approvazione dello SDF ed il successivo iter procedurale previsto dalla programmazione dei lavori pubblici, si chiude la fase della "programmazione" a cui segue quella della progettazione.

Esiste, tuttavia, un passaggio intermedio non regolato su cui vale la pena di riflettere.

Infatti, l'art. 15 comma 4 del Regolamento 554/1999 stabilisce che il responsabile di procedimento curi la redazione di un "documento preliminare all'avvio della progettazione"³⁰ a cui il progetto preliminare deve essere coerente³¹, con allegato "ogni atto necessario alla redazione del progetto".

Inoltre, il regolamento stabilisce che qualora siano possibili più soluzioni progettuali, "la scelta deve avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa,

²⁷ Art. 14, art. 37 bis.

²⁸ Art. 11 comma 1

²⁹ Art. 11 comma 2

³⁰ L'art. 15 del Reg 445/99 prevede che il documento preliminare, con approfondimenti tecnici e amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e categoria dell'intervento da realizzare, deve riportare, fra l'altro, l'indicazione :

- a) della situazione iniziale e della possibilità di far ricorso alle tecniche di ingegneria naturalistica;
- b) degli obiettivi generali da perseguire e delle strategie per raggiungerli ;
- c) delle esigenze e bisogni da soddisfare;
- d) delle regole e norme tecniche da rispettare;
- e) dei vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto ;
- f) delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento;
- g) dei requisiti tecnici che dovrà rispettare ;
- h) degli impatti dell'opera sulle componenti ambientali e nel caso degli organismi edili delle attività ed unità ambientali;
- i) delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento;
- l) dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici e descrittivi da redigere;
- m) dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento;
- n) del sistema di realizzazione da impiegare.

Qualora siano possibili più soluzioni progettuali, la scelta deve avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, multicriteri o multiobiettivi, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili.

³¹ L'art. 8 lettera e) del Reg 554/99 prevede che il responsabile di procedimento deve coordinare le attività necessarie al fine della redazione del progetto preliminare verificando che nel rispetto del contenuto del Documento preliminare alla progettazione siano indicati gli indirizzi che devono essere seguiti nei successivi livelli di progettazione.

multicriteri o multiobiettivi, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili”.³² Queste disposizioni del regolamento pongono due questioni:

- la prima riguarda il fatto che non esiste nessuna certezza che le conclusioni dello SDF siano rispettate nel Documento preliminare di avvio alla progettazione che deve redigere il responsabile di procedimento;
- la seconda riguarda la stessa scelta dell’alternativa tecnico economica ottimale che deve essere il prodotto finale dello SDF a seguito di una serie di analisi tra loro integrate e complementari ma che nel Regolamento sembra siano demandate al responsabile di procedimento al quale pare spetti questa delicatissima scelta non solo per le conseguenze sui costi d’investimento e l’efficacia dei risultati ma anche per le conseguenze sui costi di manutenzione e di gestione che ne potrebbero derivare per una amministrazione pubblica.

Struttura e finalità degli Studi di fattibilità

Un secondo tema da approfondire nella normativa sulle opere pubbliche è quello relativo alla stessa definizione di Studi di fattibilità e dei suoi contenuti minimali.

A differenza di quanto prescritto sulla progettazione³³ sulla quale si dispone di una descrizione molto dettagliata delle analisi e degli elaborati che devono essere prodotti nelle diverse fasi della progettuali, la normativa nazionale sulla programmazione delle opere pubbliche non fornisce molte indicazioni.

La legge 109/94 e sue successive modifiche, infatti, non fornisce una precisa definizione di SDF ma indica quali sono le sue finalità. In particolare, viene precisato³⁴ che gli SDF:

- a) individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni pubbliche;
- b) indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie di tali lavori;
- c) contengono l’analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socioeconomiche, amministrative e tecniche;
- d) servono per l’elaborazione del Programma triennale che li attua.

Lo stesso “Decreto del Ministro dei Lavori del 21 Giugno 2000³⁵”, attualmente in vigore, non fornisce indicazioni ulteriori sui contenuti degli SDF in quanto si limita a citare quanto stabilito dall’art. 14 comma 2 della Legge 109/94 ed a suggerire diversi gradi di approfondimento delle analisi in relazione alla “effettiva natura dell’intervento di cui si prevede la realizzazione”.

L’articolo 3 comma 3 del decreto, inoltre, stabilisce, in particolare, che al di sotto della soglia di 10.329.137,98 euro si devono redigere “sintetici studi” ai sensi dell’art.11 comma 2 del regolamento 554/1999 (tale comma si riferisce, in realtà, ai documenti definiti “studi di fattibilità” che devono essere svolti sulla base di “studi” indicati, al comma 1, volti ad individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari per l’Amministrazione procedente al loro soddisfacimento).

Per quanto riguarda gli interventi superiori a tale importo, il decreto rinvia a quanto previsto dall’art. 4 della legge 144/1999 che, tuttavia non fornisce alcuna indicazione sui contenuti minimi degli SDF salvo che :

³² Reg 554/99 art. 15, comma 12.

³³ Il Capo II del Regolamento 554/99 dedica all’argomento gli articoli dal 15 al 56.

³⁴ Legge 109/94 art.14, comma 2).

³⁵ “Modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale dei suoi aggiornamenti annuali e dell’elenco annuale dei lavori, ai sensi dell’art. 14, comma 11, della Legge 11 febbraio 1994, n.199 e successive modificazioni” GU. 27 Giugno 2000.

- gli SDF approvati dalle amministrazioni costituiscono “certificazione di utilità” dell’investimento; (comma 2)
- gli SDF relativi alle opere di costo superiore a 51.645.689,91 euro devono essere “sottoposti a valutazione economica”(comma 3).

Ulteriori elementi possono essere colti nell’art. 37 bis a proposito dei “promotori” di una opera pubblica che devono corredare la proposta con le seguenti analisi:

- uno studio di inquadramento territoriale ed ambientale;
- uno *studio di fattibilità*;
- un progetto preliminare;
- una bozza di convenzione;
- un piano economico – finanziario asseverato da istituto di credito o società di servizi iscritta nell’elenco generale degli intermediari;
- specificazione delle caratteristiche del servizio della gestione ed altri elementi (di cui all’art. 21,c.2, lett. B) tra cui il rendimento;
- garanzie offerte dal promotore all’amministrazione aggiudicatrice;
- indicazione delle spese sostenute per la predisposizione di questi documenti compresi eventuali diritti sulle opere d’ingegno (non oltre 2,5 % del valore dell’investimento).

In questa lista lo studio di fattibilità sembra disgiunto da alcuni aspetti economici – finanziari e gestionali che invece costituiscono parte integrante delle analisi di convenienza e fattibilità degli investimenti pubblici.

La Legge 166/2003, integrando l’art 37 bis, ha stabilito inoltre che, nell’ambito della fase di formulazione del Programma triennale e dell’elenco annuale (art.14) , soggetti pubblici (comprese le Camere di Commercio, Industria ed Artigianato) e privati possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici sia proposte d’intervento relative ad opere pubbliche o di pubblica utilità, sia *studi di fattibilità*.

In tale caso, i contenuti minimali dello studio di fattibilità non sono fissati e sono lasciati all’iniziativa del soggetto proponente.³⁶

Elementi metodologici possono essere scorti indirettamente nell’art. 37 ter della Legge 109/94 modificata dalla Legge 166/2002 (“ Valutazione della proposta”). Questo articolo, infatti, stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici “valutano la *fattibilità*” delle proposte presentate dai promotori secondo questi profili:

- costruttivo
- urbanistico ed ambientale
- qualità progettuale
- funzionalità
- fruibilità dell’opera
- accessibilità al pubblico
- rendimento
- costo di gestione e manutenzione
- durata della concessione
- tempi di ultimazione dei lavori della concessione
- tariffe da applicare e metodologia del loro aggiornamento valore economico e finanziario del piano (la PA deve accettare l’ammontare delle spese indicate dai promotori nel piano economico – finanziario)
- contenuto della bozza di convenzione
- verifica assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione.

³⁶ La disponibilità di uno schema minimale agevolerebbe enormemente il lavoro di valutazione e di comparazione di proposte alternative.

Questa norma postula che le amministrazioni aggiudicatrici debbano dotarsi, di fatto, di una adeguata metodologia e procedura di valutazione degli SDF proposti da terzi promotori e che, in ogni caso, devono essere in grado di formulare uno specifico ed impegnativo giudizio anche per le conseguenze finanziarie e di bilancio che questo può comportare.

E' da rilevare che né la Legge Quadro, né il Regolamento 554/99 forniscono ulteriori indicazioni sui contenuti minimi degli SDF con riferimento all'art. 37 ter, lasciando quindi le Amministrazioni Pubbliche libere di svolgere o meno le più tradizionali analisi di valutazione di redditività sociale dell'investimento in opere pubbliche.

La valutazione tuttavia, deve essere inoltre condotta in tempi rapidi in quanto le amministrazioni devono pronunciare un giudizio di "pubblico interesse" e rendere pubblica la presenza ("adozione") o meno di queste proposte nei propri Programmi Triennali dei lavori pubblici entro 4 mesi dalla ricezione della proposta del promotore³⁷.

Il giudizio di "pubblico interesse" di un investimento infrastrutturale comporta non solo l'individuazione dei parametri e vincoli entro cui svolgere la valutazione, ma anche la disponibilità per l'Amministrazione pubblica di un notevole bagaglio di conoscenze specifiche che molto spesso sono reperite sul mercato delle consulenze anche quando sarebbe più opportuno internalizzare anche gradualmente, tali conoscenze.

Gli Studi di fattibilità degli investimenti pubblici nelle aree sottoutilizzate finanziati dal CIPE.

Come già illustrato nella precedente Relazione UVAL, nell'ambito dei finanziamenti per lo sviluppo di aree depresse è stata prevista dal CIPE la possibilità di destinare una quota non superiore al 3% delle risorse assegnate a ciascuna amministrazione Regionale o Centrale, per il co-finanziamento (50% a carico dell'amministrazione proponente) di studi di fattibilità riguardanti iniziative di particolare interesse ai fini dello sviluppo.

L'aspetto caratterizzante degli Studi di fattibilità finanziati dal CIPE è rappresentato dalla forte sottolineatura data alla loro funzione di strumenti per l'assunzione alla decisione ad investire e quindi atti a 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 ed attraverso un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico amministrativa competente una decisione fondata e motivata.

Le Deliberazioni CIPE (30 giugno 1999 n. 106 - Allegato B; 6 agosto 1999, n. 135 - Allegato C) hanno fissato i requisiti minimi degli studi, individuando i seguenti "capitoli fondamentali":

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 - ricavi)
8. Analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici)
9. Descrizione ed analisi degli impatti ambientali
10. Contributo alla programmazione 2000 - 2006 (Fondi strutturali)
11. Relazione sintetica conclusiva riportante i principali risultati e le raccomandazioni motivate sulla fattibilità dell'opera

³⁷ Legge 109/94 e successive modifiche ed integrazioni, art. 37 ter.

E' ammessa una diversa articolazione dello studio purché gli elementi richiesti nei punti sopra indicati siano comunque presenti nel lavoro. Pertanto, laddove si intendano adottare schemi alternativi, è indispensabile segnalare, sulla base dell'indice suesposto, dove sono rintracciabili i singoli elementi all'interno della diversa articolazione adottata.

Come emerge dalla Relazione UVAL al CIPE sullo stato di attuazione degli SDF avviati con delibera n.70/98 (Ottobre 2002), il desiderio di generare un parco di ipotesi progettuali, corredate da un adeguato supporto analitico, capaci di accelerare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006, spiega, in parte, la decisione di ammettere ai finanziamenti anche studi riguardanti interventi per i quali non era disponibile una preventiva analisi riguardante il quadro dei bisogni e delle esigenze dell'amministrazione proponente. Adottando questa impostazione in risposta alle diverse esigenze conoscitive espresse dalla regioni ed Amministrazioni centrali, la delibera CIPE ha ampliato la gamma di studi di fattibilità rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale sui lavori pubblici³⁸.

Dall'analisi effettuata da UVAL di un campione di SDF finanziati dal CIPE è emerso che in alcuni casi, l'analisi, seppure molto accurata, non è stata spinta fino alla ragionata identificazione dell'alternativa tecnico-economica da sottoporre a progettazione preliminare, ed in altri casi l'analisi è stata condotta più per analizzare diverse alternative di realizzazione, che per valutare la fattibilità di opere su cui già era stata assunta la decisione ad investire risorse pubbliche.

³⁸ La Relazione UVAL ha infatti rilevato che solo alcuni studi hanno concentrato l'attenzione su uno specifico intervento inscrivibile in un quadro programmatico predefinito. Altri studi ("multi-intervento") hanno invece affrontato tematiche settoriali in un'ottica di programmi integrati e non di singola opera, concludendosi con l'elaborazione di una "idea di sviluppo" e/o di una sorta di "programma-progetto". Infine vi sono studi che possono essere collocati in una posizione intermedia, in quanto riguardanti singole opere, non inscrivibili, tuttavia, in un quadro programmatico predefinito, il che implica, di fatto, una sostanziale trasformazione del ruolo dello studio di fattibilità: da strumento volto alla specificazione di idee progetto predefinite in strumento teso ad alimentare, dal basso, la costruzione di un "quadro programmatico".