

IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI: LA FINE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ?

Franco Prizzon¹, Giuseppe Innocente²

SOMMARIO

Che fine hanno fatto gli studi di fattibilità? Cosa ha inteso il legislatore quando nel D. Lgs. 50/2016, il nuovo Codice dei contratti, ha mescolato le carte cancellando (almeno per ora in modo formale, vedremo cosa dirà il tanto atteso DM sui contenuti dei tre livelli di progettazione di cui al art. 23 c.3) studio di fattibilità e progetto preliminare? La storica disaggregazione in progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo era presente fin della Legge Merloni ed era ormai consolidata, sia in termini operativi sia di contenuti. Le parole “studio di fattibilità” compaiono in tutto il D. Lgs. 50 solamente 3 volte, all’art. 46 (Operatori economici per l’affidamento dei servizi di architettura e ingegneria) mentre le parole “progetto preliminare” sono sparite del tutto: si trovano, appunto, le parole “progetto di fattibilità tecnica ed economica” e “progetto di fattibilità”. Perché il legislatore ha sentito la necessità di eliminare un approfondimento di natura così importante? Finora era lo studio di fattibilità a individuare gli aspetti più propriamente gestionali, non il progetto preliminare né tantomeno quello definito o esecutivo. Era lo studio di fattibilità a determinare l’eventuale appetibilità privata per la realizzazione e gestione dell’opera, individuando così l’applicabilità di un contratto di concessione e non di un appalto. La tradizione italiana ha purtroppo troppo spesso portato alla realizzazione di opere senza una reale esigenza da soddisfare (“costruiamo una pista ciclabile, tanto ci sono i finanziamenti...”), senza preoccuparsi né della domanda (e quindi del suo utilizzo futuro), né della sostenibilità dei costi di gestione. Questo ha generato opere parzialmente inutilizzate, scarsamente utilizzabili, spesso obsolescenti perché in un momento in cui le risorse sono poche, non vengono effettuate le manutenzioni necessarie. Dopo un breve excursus normativo il paper si concentra sul ruolo svolto fino ad oggi dagli studi di fattibilità, evidenziando le criticità che la modifica alla norma previgente genererà sia in termini procedurali, sia di contenuti.

PAROLE CHIAVE

Studi di fattibilità, SDF, nuovo codice, valutazioni economiche, gestione.

¹ Politecnico di Torino - DIST, viale Mattioli 39, 10125, Torino (TO), prizzon@polito.it

² Politecnico di Torino, c.so Duca degli Abruzzi 24, Torino, giuseppe.innocente@polito.it (corresponding author).

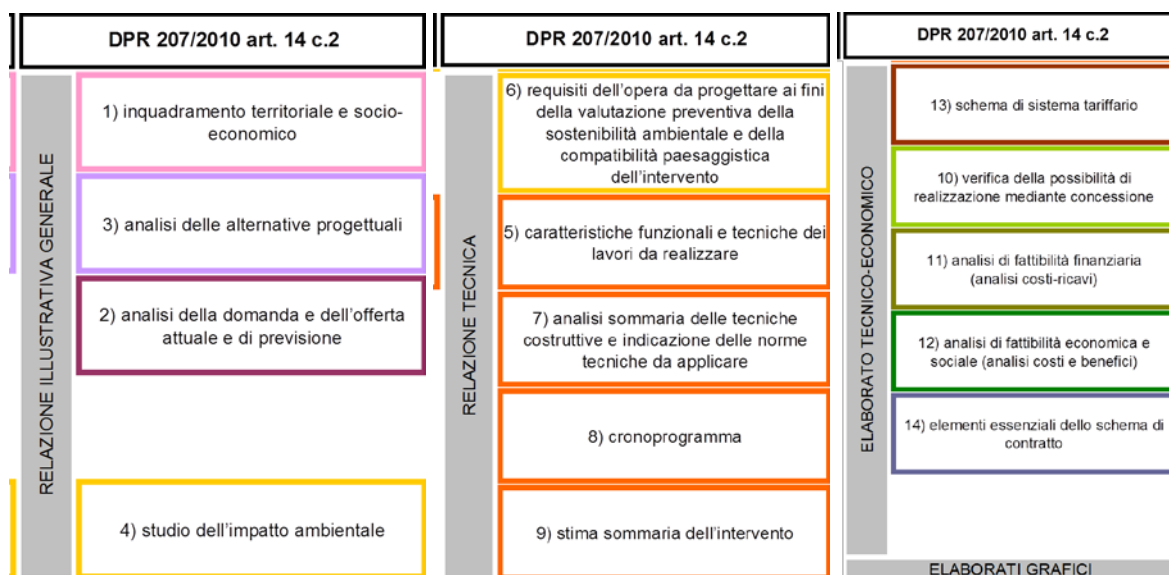
INTRODUZIONE

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha brutalmente cancellato (senza neanche troppe avvisaglie) studio di fattibilità e progetto preliminare: per quale motivo? I tre livelli di progetto “storicamente” noti fin dalla Legge Merloni erano ormai prassi consolidata ed era compito dello studio di fattibilità quello di individuare gli aspetti più propriamente gestionali, per indirizzare la programmazione delle stazioni appaltanti. La logica di fondo indirizzava a scelte “convenienti” non solo in base ai costi iniziali (di costruzione e realizzazione), ma anche in funzione della domanda potenziale, della manutenzione e gestione futura,. Inoltre era compito dello studio di fattibilità la determinazione dell’eventuale appetibilità privata per la realizzazione e gestione dell’opera, indirizzando così l’Amministrazione verso un contratto di concessione e non verso un appalto. La tradizione italiana ha purtroppo troppo spesso portato alla realizzazione di opere in funzione della presenza di specifici canali di finanziamento dell’investimento iniziale, senza preoccupazione alcuna alla sostenibilità futura dei costi di gestione. Questo ha generato opere parzialmente inutilizzate, scarsamente utilizzabili, spesso obsolescenti, che hanno impegnato risorse pubbliche ma non hanno generato i servizi attesi e per cui erano state costruite, ampliando con una moltitudine di opere inutilizzate o scarsamente utilizzate il vergognoso patrimonio nazionale delle opere incompiute [Prizzon, Rebaudengo; 2015].

1. Breve storia normativa degli SDF

Per gli SDF il primo vero riferimento normativo è l’art. 14 della Legge Merloni (L. 109/1994) che definiva il programma triennale delle opere pubbliche quale “momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni [...]”. Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l’analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.”. La successiva creazione dei NUVV, Nuclei di valutazione verifica degli investimenti pubblici, avvenuta con la L. 144/1999 e la prescrizione contenuta all’art. 4, secondo cui “lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell’assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche”, comincia a definirne ruolo e importanza in termini programmatici. Nonostante il DPR del 21 giugno 2000 stabilisca per la prima volta differenti livelli di approfondimento in funzione della dimensione dell’opera (il corrispettivo degli attuali 10M€), sarà la cosiddetta Guida NUVV del 2001 (poi aggiornata nel 2003) a chiarire struttura e contenuti minimi degli studi per la loro certificazione da parte dei NUVV. Fino al 2008 la normativa sugli studi di fattibilità è rimasta sostanzialmente invariata; poi, con la pubblicazione del D. Lgs. 152/08, il terzo correttivo del Codice De Lise (D. Lgs. 163/2006), è stata modificata la disciplina delle opere in Project Financing e con essa il ruolo degli studi di fattibilità. Nonostante le modifiche normative, nessuno strumento di legge aveva ancora chiarito i contenuti minimi degli studi: rimaneva valida e generalmente applicata la suddivisione in temi prevista dalla Guida NUVV ovvero la fattibilità tecnica, quella economico sociale, quella finanziaria, quella ambientale e quella procedurale. Per dare maggiore peso alla Guida, purtroppo valida solo come strumento di indirizzo e non normativamente cogente, l’allora Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha pubblicato la Determinazione n. 1 del gennaio 2009. Qui, oltre alle specifiche *Linee guida per l’affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall’articolo 153 del D. Lgs. 163/2006*, si trovano anche le *Linee guida per la compilazione dello studio di fattibilità*, con il chiaro intento di individuare in modo puntuale i contenuti minimi inderogabili dello studio, in particolare nel caso in cui questo sia posto a base di gara. L’individuazione dei contenuti degli SDF in uno strumento normativo è avvenuta finalmente con il Regolamento attuativo del Codice dei contratti, il D.P.R. 207/2010 che, all’art. 14 stabilisce che possano esistere due differenti livelli di approfondimento dello studio: uno più legato alle esigenze di programmazione (art. 14 c.1); l’altro specificamente riferito alle operazioni di PPP (art. 14, c.2).

Figura 1 – Contenuti SDF secondo art. 14 c.2 DPR 207/10



(fonte: rielaborazione da Roscelli, 2014)

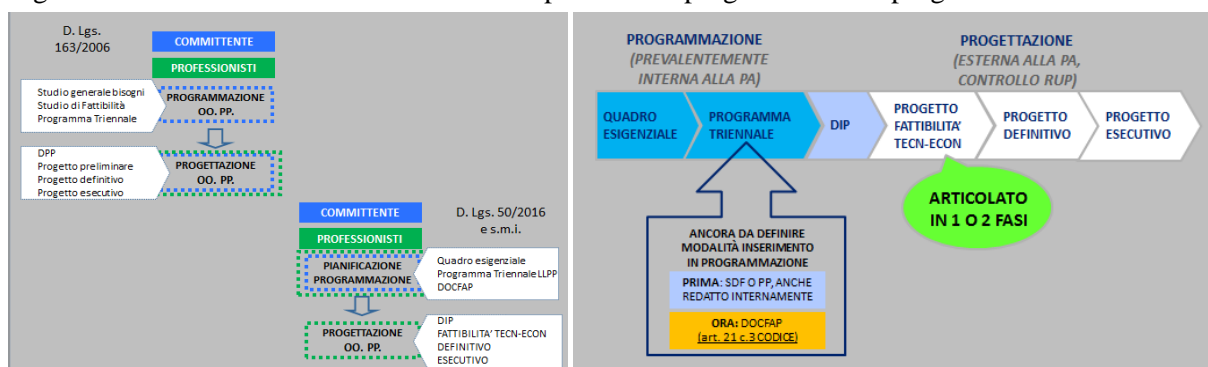
2. SDF e nuovo Codice

La normativa attuale, eliminando gli SDF, ha cancellato anche la fase di studi preliminari per la programmazione (gli SDF erano nati anche con questa funzione) e ha modificato il primo livello di progettazione, che si chiama ora progetto di fattibilità tecnica ed economica; i suoi contenuti non sono ancora noti perché nel processo di modifica del precedente Codice, avendo il legislatore optato per una riforma di contenuti e di forma, si è passati da una struttura classica in Legge e Regolamento attuativo, ad una che prevede la Legge ed una serie molto numerosa di successivi Decreti e Linee Guida. Ad oggi risulta emanato solo il 30% dei provvedimenti a cui rimanda il testo di legge e anche per questo la strada da percorrere per completare l'operazione sembra ancora lunga e complessa [Prizzon, Rebaudengo; 2017].

Trascurando gli aspetti più formali, la nuova riforma del codice degli appalti ha toccato molti temi di natura tecnica che hanno generato forti perplessità: quella a cui ci riferiamo in questo paper riguarda la nuova articolazione dei livelli di progettazione e l'eliminazione (almeno formale) degli studi di fattibilità.

Nell'attesa che venga approvato il cosiddetto "Decreto livelli" che dovrebbe far luce sulle questioni che seguono, il progetto di fattibilità tecnica ed economica rappresenta una delle novità più importanti del D. Lgs. 50/16, perché si prevede che possa aver incorporato in un unico documento lo Studio di Fattibilità (SDF) e il Progetto Preliminare (PP), che vengono di conseguenza cancellati nei contenuti e nelle forme note e utilizzate fino ad ora. Tuttavia, per effetto della riforma, gli SDF non esistono più ma l'articolo 14 del Regolamento che ne dettaglia i contenuti è ancora vigente.

Figura 2 – Le modifiche del nuovo Codice al processo di programmazione/progettazione



(fonte: elaborazione degli autori)

3. Le previsioni della bozza di Decreto livelli

In base alla Bozza di Decreto Livelli circolata in rete e che ha ricevuto una pesante bocciatura dal Consiglio di Stato, sembra che il tema della valutazione della fattibilità/sostenibilità tecnica ed economica sia delegato al progetto di fattibilità sebbene non si sappia ancora con certezza cosa sia. Gli unici elementi certi derivano dal Decreto correttivo D. Lgs. 56, che prevede la possibilità di redigere il progetto di fattibilità tecnica ed economica in due fasi: la prima, semplificata, concernente il Documento di fattibilità delle alternative progettuali (Docfap), utile per l'inserimento delle opere nella programmazione; la seconda, più strutturata, a completamento dei contenuti previsti.

Figura 3 – Il progetto di fattibilità tecnica ed economica secondo la bozza di Decreto Livelli



(fonte: elaborazione degli autori)

Per prima cosa ci si chiede come il Nuovo Codice intenda considerare gli aspetti economico-finanziari all'interno del progetto di fattibilità tecnica ed economica: l'attuale bozza di Decreto Livelli indica che per le opere di importo superiore ai 10M€e per quelle per cui è prevista una tariffazione (chiaro il riferimento alle opere in partenariato pubblico privato), viene richiesta la redazione di un'analisi costi-ricavi, di un'analisi costi-benefici e anche un'analisi di rischio. Per le opere di importo inferiore ai 10 M€e per gli interventi di intervento sul patrimonio esistente, sembrerebbe che non venga richiesto nulla per la verifica economico-finanziaria. Secondo recenti stime [CRESME 2016; ANAC 2016], i lavori inferiori a tale soglia rappresentano, in numero, oltre il 90% del totale e, in valore, circa il 70% (Figura 3 e Figura 4).

Figura 3 – L'attività di rinnovo sul valore della produzione nelle costruzioni (2006-2015); miliardi di euro correnti

	2006		2015		Var.% 2015/2006
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	
PRODUZIONE TOTALE	189.476	100,0	163.595	100,0	-13,7
RINNOVO	104.977	55,4	117.897	72,1	12,3
Manutenzione ordinaria	31.223	16,5	35.853	21,9	14,8
Manutenzione straordinaria	73.754	38,9	82.044	50,2	11,2
di cui Residenziale	38.179	20,1	47.856	29,4	25,3
NUOVA COSTRUZIONE	83.838	44,2	41.980	25,7	-49,9
di cui Residenziale	40.095	21,2	14.518	8,9	-63,8
Fonti Energetiche Rinnovabili	661	0,3	3.719	2,2	462,6

(fonte: CRESME, 2016)

Figura 4 – Distribuzione delle procedure di affidamento per classi di importo e tipo di contratto (2014-2015)

Contratto	Fascia di importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2014	2015	Δ	2014 (valore in euro)	2015 (valore in euro)	Δ
Lavori	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	18.505	19.440	5,1%	1.594.573.315	1.673.778.879	5,0%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	17.301	17.386	0,5%	6.369.107.650	6.508.140.144	2,2%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.721	2.564	-5,8%	5.746.916.687	5.676.696.598	-1,2%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	434	465	7,1%	4.254.470.374	4.893.618.868	15,0%
	> € 25.000.000	95	61	-35,8%	9.338.449.014	5.279.692.866	-43,5%
	Totale Lavori	39.056	39.916	2,2%	27.303.517.039	24.031.927.356	-12,0%

(fonte: ANAC 2016)

In base ai dati riportati nelle Figure 3 e 4, emerge come la maggior parte degli interventi, con solo riferimento alla soglia dimensionale di importo, venga esclusa dalla redazione del DOCFAP con gli approfondimenti più di natura economico finanziaria. Resta solo il conforto che tali approfondimenti, da noi ritenuti fondamentali, sono necessari in tutti i casi in cui è previsto un rientro tariffario e quindi, comunque, nei casi di partenariato pubblico privato.

4. Osservazioni finali

Grande confusione emerge anche riguardo agli strumenti di valutazione da mettere in campo: vengono citati, senza ulteriori specificazioni, l'analisi costi-efficacia, l'analisi costi-benefici, l'analisi costi-ricavi, il Piano economico-finanziario, l'analisi di sensibilità e l'analisi di rischio. Si tratta di tecniche molto diverse, con obiettivi diversi e che richiedono approfondimenti ed informazioni di natura diversa. Insomma un elenco di strumenti casuale, non finalizzato a specifici obiettivi. Il paradosso finale è che la bozza del decreto livelli prevede che queste analisi siano sviluppate per ognuna delle "alternative progettuali" previste e non solo per l'alternativa prescelta. Tale indicazione è evidentemente errata e priva di senso: ad esempio sia le analisi finanziarie, sia la costi-benefici non si modificano con le alternative progettuali se non per il costo di realizzazione. Anche prevedere ogni volta l'analisi di rischio pare eccessivo ai fini di un investimento pubblico, essendo questo uno strumento costoso e di una certa sofisticazione. La confusione amministrativa e tecnica che emerge dal nuovo quadro normativo per quanto attiene alla valutazione della fattibilità di un investimento pubblico è massima: non rimane che sperare in interventi di modifica che ne determinino con maggior precisione gli obiettivi ed i contenuti. Tra l'altro, non sembra essere stato valutato con attenzione nemmeno il maggior costo che deriverebbe alle stazioni appaltanti dalla redazione di un progetto di fattibilità con i contenuti previsti, costo che sarebbe certamente superiore alla somma dei costi attuali per uno studio di fattibilità e di un progetto preliminare.

BIBLIOGRAFIA

ANAC (2016), Relazione annuale 2015, pg. 161-162

CRESME (2016),

Prizzon F., Rebaudengo M. (2017), Il nuovo Codice dei contratti pubblici, tra innovazioni e criticità, Territorio Italia n.1/2017; ISSN 2499-2666

Prizzon F., Rebaudengo M. (2015), Le opere pubbliche incompiute: un patrimonio da valorizzare?, in LaborEst n.11, ISSN: 1973-7688; ISBN: 978-88-72-21-380-3; ISSN online: 2421-3187

Rebaudengo M., Prizzon F., Matta M. (in corso di stampa) "Criteri Ambientali Minimi in edilizia", Geam, ISSN 1121-9041

Rebaudengo M., Prizzon F. (2017), Assessing the Investments Sustainability After the New Code on Public Contracts, in Computational Science and Its Applications - ICCSA 2017, 17th International Conference, Trieste, Italy, July 3-6, 2017, Proceedings, Part VI, Lecture Notes in Computer Science vol. no. 10409, pg. 473-484, ed. Springer, ISBN: 978-3-319-62406-8

Roscelli R., a cura di (2014), Manuale di Estimo. Valutazioni Economiche ed esercizio della professione, De Agostini - UTET Università , ISBN: 9788860084293

ABSTRACT

The new Code on contracts (L.D. 50), applied in 2016 and recently amended by L.D. 56, has established the central role of assessment in the public works process but at the same time, has distorted the sense of the previous rules, where preliminary investment assessment was essential and implemented through the feasibility study. What is FS all about? It's an ex-ante assessment showing feasibility at a range of 360 degrees; it has been used in Italy since 1999 and the contents have been regulated since 2010. But now feasibility studies have been erased by the new code, at least formally: why? Maybe the reason is in regards to European directives where "the fs, continues to represent document place based on tender, having a higher level of detail than the one provided by law".

The historical disaggregation in preliminary draft, definitive project and executive project was consolidated since the Merloni Law. Why did the legislator feel the need to eliminate such an in-depth study? So far, it was the feasibility study to identify the management aspects, to determine the private palatability for the creation and management of the work. Italian tradition has unfortunately too often led to the realization of works without a real need to meet, without worrying about the sustainability of the management costs. This has generated partially unused, often obsolete works. After a brief regulatory excursus, the paper focuses on the role of feasibility studies so far, highlighting the criticalities that last changes have generated both in procedural and in content terms.