

XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

POLITICA REGIONALE E INVESTIMENTI PUBBLICI.

Gli studi di fattibilità come strumento di programmazione.

Tobia MONACO

Regione Abruzzo - Ufficio Studi Programmazione e Monitoraggio, e Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Via Leonardo da Vinci, 1, 67100 L'Aquila.

SOMMARIO

La programmazione degli interventi di politica regionale è stata caratterizzata, negli ultimi anni, dall'introduzione dell'utilizzo "studio di fattibilità" (SdF), come strumento in grado di rispondere contemporaneamente ad almeno due obiettivi: quello di aumentare la *qualità* degli investimenti pubblici, sotto i tre profili della massimizzazione della redditività sociale, della qualità del progetto di investimento, della sua sostenibilità gestionale e finanziaria nel medio lungo periodo (anche favorendo, ove possibile, il coinvolgimento di capitali privati) e quello di *accelerarne i tempi di realizzazione*.

Nel presente lavoro, si evidenzia come la configurazione dello SdF prevista nell'attuale contesto normativo presenti ancora qualche incongruenza rispetto agli obiettivi di politica regionale per i quali è stato introdotto, dovuta sia ad una collocazione ancora ambigua dello strumento nel ciclo di programma-progetto. Incongruenza che, a sua volta, è all'origine dell'utilizzo spesso improprio che dello strumento hanno fatto nelle esperienze concrete le pubbliche amministrazioni. Vengono pertanto avanzate proposte che consentano di superare tali incongruenze, aumentando la linearità, e quindi la fluidità dello svolgimento, dell'intera sequenza programmazione-progettazione.

1 - INTRODUZIONE

E' noto come gli studi di fattibilità rispondano contemporaneamente ad almeno due obiettivi imposti dal nuovo approccio comunitario e nazionale alla politica economica regionale: l'obiettivo di aumentare la *qualità* degli investimenti pubblici, sotto i tre profili della massimizzazione della redditività sociale, della qualità del progetto di investimento, della sua sostenibilità gestionale e finanziaria nel medio lungo periodo (anche favorendo, ove possibile, il coinvolgimento di capitali privati) e l'obiettivo di *accelerarne i tempi di realizzazione*.

Negli ultimi anni, pertanto, l'azione delle autorità di politica regionale è stata finalizzata a promuovere la diffusione degli studi di fattibilità per l'ideazione e la progettazione degli investimenti pubblici, in parte allineandosi a quanto già previsto dalla normativa sulle opere pubbliche.

L'esperienza pratica di applicazione in alcune Regioni ha fatto emergere delle carenze dello strumento sotto un duplice aspetto: quello della *qualità* (e quindi della presenza dei requisiti minimi degli studi) e quello della immediata *traducibilità* in opere o in avanzamenti "giuridicamente riconoscibili" nell'iter progettuale. I due aspetti non risultano disgiunti l'uno dall'altro: in sostanza, a fronte di un'estrema varietà nella natura e negli obiettivi, si riscontrano nei singoli studi incongruenze di carattere metodologico, che si riflettono sull'utilizzabilità degli stessi in termini pratico-progettuali.

All'origine di tali carenze ci sono alcune incongruenze nella legislazione sulla *natura* degli studi di fattibilità e sulla loro collocazione nel processo di programmazione/progettazione degli investimenti pubblici: aspetti, non a caso, entrambi collegati agli obiettivi di politica economica sopra indicati.

Nel presente lavoro, a partire da un bilancio dell'esperienza di valutazione degli studi di fattibilità cofinanziati dalla Delibera CIPE 70/98 promossi dalla Regione Abruzzo, si propongono soluzioni operative finalizzate a migliorare contenuti e collocazione degli studi, e quindi accrescere la loro capacità di migliorare la qualità degli investimenti, e a rendere più fluido il processo di programmazione-progettazione, accelerando la realizzazione delle opere pubbliche.

2 – LO STUDIO DI FATTIBILITA' COME STRUMENTO DI POLITICA REGIONALE

2.1 – I nuovi obiettivi della politica regionale

E' noto come la politica regionale italiana abbia da tempo abbandonato l'utilizzo di strumenti "straordinari" per fare riferimento a quelli di natura ordinaria, integrando il problema del Mezzogiorno nella politica economica nazionale.

E' in questa prospettiva che il "progetto Mezzogiorno", lanciato dal governo nazionale con il DPEF 2002-2006, nella convinzione che il Sud è una componente essenziale per favorire il balzo di competitività del sistema- Paese, cui mira la politica economica generale, si propone di rimuovere il ritardo accumulato dal Sud in termini di infrastrutture materiali ed immateriali, causato da un prolungato sottoinvestimento in capitale pubblico, intervenendo sulla debolezza delle strutture dell'amministrazione pubblica e sulla capacità delle amministrazioni locali di migliorare efficienza ed efficacia della spesa..

Per questo, gli interventi posti in essere non interessano soltanto la sfera dello "straordinario" (risorse aggiuntive e aiuti alle imprese), ma anche e soprattutto le misure ordinarie di riforma e funzionamento delle amministrazioni regionali.

Per quanto riguarda le risorse pubbliche "aggiuntive" (straordinarie) in conto capitale, sono proposti obiettivi quantitativi di destinazione di risorse per investimenti pubblici nel Mezzogiorno (45% degli investimenti nazionali o del 30% delle risorse pubbliche ordinarie in conto capitale), oltre che di accrescimento dei mezzi finanziari, a parità di risorse pubbliche, attraverso il ricorso alla finanza privata, ma soprattutto si persegue l'obiettivo di assicurare l'effettivo e completo utilizzo di tali risorse in tempi rapidi, rafforzando l'operatività degli strumenti esistenti "straordinari" (il programma comunitario 2002-2006) e ordinari (Intese Istituzionali di Programma e relativi Accordi di Programma Quadro).

Per quanto riguarda gli aiuti alle imprese, necessari per la compensazione delle minori condizioni di attrattività del Mezzogiorno (quindi di promozione di attività innovative, di concentrazioni produttive ed opportunità di localizzazione), nel rispetto dei vincoli comunitari che impongono di non intervenire in maniera diretta sull'economia del Mezzogiorno, e comunque della competenza legislativa regionale ormai esclusiva in materia, da un lato si propone una "riforma degli incentivi alle imprese", finalizzata a renderne più flessibile l'impiego, semplificarne la scelta (distinguendo tra quelle destinate a compensare le inefficienze dei mercati regionali del credito e quelle volte a promuovere la partecipazione

delle imprese al disegno di progetti territoriali integrati con altre imprese e soggetti pubblici) ed assicurarne la coerenza su tutto il territorio nazionale; dall'altro, si propone un progetto di marketing territoriale, affidato a Sviluppo Italia ed alle sue strutture territoriali (ex enti di promozione), basato su programmi pluriennali, sullo strumento del contratto di programma e/o del contratto di localizzazione, e su misure che favoriscano l'approvvigionamento del capitale di rischio e l'accesso al mercato finanziario da parte delle imprese.

Il miglioramento della capacità di utilizzo delle risorse da parte delle Regioni sull'onda della necessità di accelerare la realizzazione dei programmi comunitari, che caratterizza l'attuale azione di politica economica regionale, è realizzato attraverso lo stimolo e il coordinamento, delle riforme istituzionali e della programmazione regionale, con quattro obiettivi fondamentali:

- l'accelerazione e la qualificazione degli investimenti pubblici e cofinanziati da privati in infrastrutture materiali, immateriali e di servizio;
- lo sviluppo della programmazione locale e l'attuazione di progetti di qualità ed integrati a livello locale;
- la modernizzazione dell'amministrazione pubblica;
- la promozione diretta degli investimenti privati.

Si tratta di aspetti profondamente intrecciati con l'attuazione delle riforme regionaliste e con le politiche ordinarie di modernizzazione della pubblica amministrazione, perseguiti attraverso:

- il potenziamento dei sistemi di monitoraggio e di verifica congiunta (Regioni-Amministrazioni centrali), della coerenza delle misure adottate nei programmi comunitari con gli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali, dell'efficacia dei programmi di assistenza tecnica affidati alle amministrazioni centrali, dei risultati dei programmi operativi;
- il potenziamento e la verifica della programmazione locale, ed in particolare dei Progetti Integrati Territoriali, e del partenariato economico e sociale a livello regionale e locale;
- lo stimolo all'introduzione, nelle amministrazioni regionali e locali, di sistemi di programmazione, controllo strategico e gestione per il miglioramento della *governance* interna, essenziale per le politiche di sviluppo;
- il supporto diretto alle Regioni per il miglioramento dei sistemi di programmazione, della qualità della committenza pubblica, per l'utilizzo degli studi di fattibilità degli investimenti, per la costituzione dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici e della rete dei nuclei.

Tabella 1 – Premi e sanzioni dei fondi aggiuntivi comunitari e nazionali

Ambito ed obiettivo	Fonte normativa	Obiettivi assegnati alle Regioni	Premi/sanzioni
Modernizzazione amministrativa	QCS 000-20006 e Del. CIPE 83/2000	17 indicatori, tra cui, l'attivazione di: - unità di controllo interno - sportello unico per le imprese: - servizi per l'impiego - nuclei di valutazione - progetti integrati - servizio idrico integrato - gestione rifiuti negli ATO	6% delle risorse del QCS (2.587 M € compreso il cofinanziamento nazionale)
Efficienza amministrativa	Reg. (CE) 1260/99, art. 44, approvato dal Comitato di Sorveglianza (nov. 2000 e marzo 2002)	8 indicatori di efficienza ed efficacia della programmazione, tra cui: - avanzamento fisico e finanziario degli interventi; - qualità dei sistemi di monitoraggio, controllo, valutazione e selezione dei progetti	4% delle risorse del QCS (1.976 M € compreso il cofinanziamento nazionale)
Accelerazione programmazione delle risorse e stipula APQ	Del. CIPE 36/2002 Del. CIPE 17/2003	- programmazione delle risorse assegnate con delibere precedenti - accelerazione procedure di programmazione nuove risorse	Rispettivamente: - 5% per ogni mese di ritardo; - perdita assegnazioni non programmate
Accelerazione impegno delle risorse ex leggi finanziarie 2002 e 2003	Del. CIPE 36/2002 Del. CIPE 17/2003	Impegno delle risorse assegnate con le due delibere, rispettivamente entro il 2004 e il 2005	Perdita delle risorse non impegnate giuridicamente
Accelerazione spesa delle risorse ex leggi finanziarie 2002 e 2003	Del. CIPE 36/2002 Del. CIPE 17/2003	Del. 36/02 rispetto profilo di spesa dal cronogramma Del. 17/03 rispetto profilo di spesa + concertazione cronogramma nuovi APQ + 25% spesa degli APQ 2002	10% delle risorse assegnate
Accelerazione spesa dei patti territoriali	Del. CIPE 26/2003	Obiettivi di avanzamento fisico e finanziario per i patti: - livello del 25% di erogazioni - avvio di almeno 50% delle iniziative	Definanziamento delle risorse non impegnate
Potenziamento funzioni di monitoraggio degli APQ	Del. CIPE 17/2003	Corretta alimentazione del sistema di monitoraggio IGRUE dei fondi strutturali Riprogrammazione massima del 30% del costo degli interventi degli APQ	Premio di oltre 60 milioni di euro
Qualità e tempestività nel consolidamento dei conti pubblici territoriali	Del. CIPE 36/2002	Rispetto delle scadenze della delibera Presentazione dei conti completi di enti collegati e territoriali Presentazione di conti certificati della Regione	Premio di 10 milioni di euro

Fonte: adattamento ed elaborazione da MEF-DPS (2004)

Lo strumento per accelerare il processo di modernizzazione dell'amministrazione è fornito dall'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, dove è previsto che gli

interventi di realizzazione delle infrastrutture da parte delle Regioni siano realizzati attraverso “riforme di settore” (in particolare, quelle che possono bloccare la possibilità di realizzare le infrastrutture e gli investimenti pubblici: servizio idrico integrato e relativa programmazione, gestione dei rifiuti urbani, pianificazione territoriale, paesistica, e dei trasporti, riforme sui mercati del lavoro, ecc.), che devono organizzarle efficacemente a livello locale. In questo senso, le rigorose *regole di premialità* comunitarie e nazionali (riassunte in tab. 1) costituiscono un forte stimolo al cambiamento, istituendo un principio concorrenziale di *quasi-mercato* nei comportamenti delle amministrazioni.

2.2 – Riforme istituzionali, sistema di governance e programmazione regionale

Le riforme dell'amministrazione investono tutti settori che prevedono la realizzazione di opere ed investimenti pubblici per lo sviluppo dei servizi infrastrutturali: il settore della viabilità stradale, aeroportuale, ferroviario, i settori relativi al territorio (difesa del suolo, opere di protezione dell'ambiente, risorse idriche), la produzione di energia non elettrica, le tecnologie informatiche, le infrastrutture per l'agricoltura, la pesca, attività industriali, commercio ed artigianato, sanità, edilizia sociale, abitativa, scolastica, ecc.

Il sistema di governo di questi settori, cruciali per lo sviluppo economico ed il governo del territorio, si basa generalmente su competenze di programmazione ripartite a tre livelli (Stato, Regioni ed enti locali: è il caso delle materie nelle quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente o lo Stato mantiene compiti di programmazione generale e definizione di *standards* qualitativi dei servizi) o a due livelli (Regioni ed enti locali, per tutte le materie nelle quali le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva).

Si tratta di un sistema, che in ultima analisi, sviluppando le riforme amministrative avviate già a fine anni novanta, sposta l'enfasi della programmazione a livello regionale e locale, modellandovi un sistema caratterizzato:

- da una maggiore autonomia del livello locale (provinciale, subprovinciale) nella definizione e nell'attuazione di programmi di sviluppo e di settore;
- dal ruolo di stimolo e coordinamento della programmazione e della pianificazione locale da parte delle Regioni;
- da rapporti verticali (tra enti) e orizzontali (tra soggetti pubblici e privati) sostanzialmente paritari, di natura contrattuale, espressi in intese e programmi;
- di conseguenza, dall'estensione generalizzata del metodo della programmazione, sia strategica che operativa;
- dall'utilizzo della “programmazione operativa” come strumento ordinario, nel quale progetto costituisce l'“unità elementare”.

Questi ultimi due punti, in particolare, richiedono un breve commento.

A tendere, il sistema di programmazione regionale e locale che ne emerge è sostanzialmente a due differenti livelli: uno strategico ed uno operativo. Al livello strategico si riscontrano programmi (PRS, documenti di programmazione economico-finanziaria e piani di settore, piani socio-economici di sviluppo), caratterizzati, oltre che alla rilevanza, appunto di natura strategica e di medio-lungo periodo, da un basso grado di formalizzazione dei contenuti e dalla portata scarsamente operativa, che li rende generali e, per così dire, “di fondo” rispetto agli strumenti operativi. Al livello operativo fanno riferimento tutti gli strumenti della programmazione negoziata regionale e locale (questi ultimi con valenza di strategia locale), oltre i programmi operativi comunitari: caratteristica di questi strumenti è l’elevato grado di standardizzazione dei contenuti e delle metodologie, e la natura cogente, condizione per accedere al finanziamento delle azioni ivi previste.

La predisposizione di un programma operativo di investimenti dovrebbe essere basata su una chiara strategia di sviluppo o di settore, definita a monte in un apposito programma, che si fonda sulla completa conoscenza delle problematiche economiche e territoriali e delle condizioni di domanda ed offerta di intervento e di investimenti pubblici.

Allo stesso tempo, il programma operativo (regionale o locale, o nel progetto integrato locale) costituisce il documento che detta le condizioni per la realizzazione dei programmi (la divisione dei ruoli e dei compiti tra i soggetti partecipanti alle singole misure o azioni, normativa di riferimento, risorse da destinarvi, tempi di realizzazione, ecc.), i risultati attesi ed i progetti in essi inclusi. Di fondamentale importanza per la realizzazione del programma è pertanto che questi ultimi, per essere attuati nei tempi previsti, siano chiaramente definiti nei loro dettagli tecnici, economici, procedurali ed amministrativi, e presentino un elevato grado di realizzabilità materiale.

Tabella 2- Strumenti della programmazione a due livelli (regionale e locale)

Livello istituzionale	Natura e rilevanza degli strumenti	
	Strategica	Operativa
Regionale	Programma Regionale di Sviluppo DPEFR Piani di settore	Programmi operativi comunitari Programmi di Opere pubbliche APQ Ecc.
Locale	Piani socio-economici locali	Patti territoriali PIT (PISL) Programmi di settore (Piani d’ambito, Piani dei consorzi, ecc.)

Proprio in questo delicato snodo della predisposizione e dei contenuti dei programmi operativi all'origine delle decisioni di investimento pubblico intervengono i nuovi strumenti per il miglioramento della qualità della programmazione regionale e di settore, ovvero:

- l'istituzione dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, destinati a potenziare le capacità di programmazione e di valutazione ex ante, monitoraggio e valutazione ex post dei programmi e dei progetti di investimento pubblico;
- l'utilizzo degli studi di fattibilità come strumento ordinario di decisione dell'investimento pubblico.

2.3 – Studi di Fattibilità, decisioni di investimento e programmazione regionale

Come è efficacemente ricordato nei documenti dell'UVAL (UVAL, 2002 e 2003), gli studi di fattibilità rispondono agli obiettivi imposti dal nuovo approccio comunitario e nazionale alla politica economica regionale:

- spostare l'enfasi dal concetto di “opera pubblica” a quello di “servizio infrastrutturale”, che include nella definizione di opera pubblica anche il servizio che essa fornisce alla collettività, non esclusi gli aspetti dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione delle infrastrutture, nella quale coinvolgere, ove possibile, capitali privati e forze imprenditoriali;
- anche in quest'ottica, aumentare la qualità degli investimenti pubblici sotto i tre profili della massimizzazione della redditività sociale, della qualità del progetto di investimento, della sostenibilità gestionale e finanziaria nel medio e lungo periodo;
- accelerare i tempi di realizzazione degli interventi di investimento pubblico.

L'utilizzo dello studio di fattibilità come supporto al decisore pubblico finalizzato ad individuare, nell'ambito di uno spettro di possibilità, la migliore soluzione per il soddisfacimento di bisogni della collettività, consente al contempo di approfondire tutte le problematiche – effettive e potenziali – che una data iniziativa incontra nel proprio ciclo di vita del progetto. Attraverso la preventiva verifica delle condizioni di fattibilità economica, istituzionale, territoriale ed ambientale, lo studio consente di individuare le difficoltà che frenano o bloccano la realizzazione dei progetti infrastrutturali, e, attraverso l'analisi costi-benefici, di valutarne la convenienza relativa rispetto ad altri interventi. Pertanto, lo strumento è in grado di garantire la rapidità di attuazione del progetto di investimento pubblico e privato, innalzandone la redditività intrinseca.

In questo modo, lo studio di fattibilità diventa uno strumento centrale per le politiche economiche regionali, consentendo di perseguire contemporaneamente due obiettivi che caratterizzano l'attuale fase di intervento della politica regionale (DPS, 2000 e 2001):

- il miglioramento della qualità degli investimenti pubblici, sotto gli aspetti della corretta valutazione della domanda dell'opera pubblica, della convenienza economica, della sostenibilità finanziaria, della fattibilità;
- l'accelerazione dei tempi di realizzazione delle opere previste presenti, evitando le lungaggini e gli intoppi di natura burocratica.

La legislazione recente, a partire dalla legge 144/99, pone un accento particolare sullo studio di fattibilità quale strumento ordinario di accesso per il finanziamento delle grandi opere pubbliche, sia per valutarne scenari alternativi di intervento, che per accelerare e semplificare il processo decisionale. L'utilizzo dello strumento, già previsto dalla legislazione delle opere pubbliche (Legge "Merloni", n. 109/96 e relativo regolamento di attuazione, DM 554/99; *cfr. infra*), è stato esteso, e sono stati definiti i contenuti minimi degli studi con riferimento a specifiche linee di azione di politica economica (si vedano Dell. CIPE 30.06.1999, n. 106 allegato b e 06.08.1999, n. 135 recanti "Studi di fattibilità: indice dei requisiti minimi degli studi", nonché Conferenza dei Presidenti delle Regioni, 2003).

3 – GLI STUDI DI FATTIBILITÀ NEL CICLO DI PROGRAMMA-PROGETTO

3.1 – Natura e contenuti dello studio di fattibilità nella letteratura

Nella definizione della letteratura sugli investimenti pubblici (Florio, 1991; Pennisi, 1991), lo studio di fattibilità è collocabile nella fase dello sviluppo del ciclo di vita di un progetto, quando lo stesso (inteso nell'accezione di opera che soddisfa una determinata domanda della collettività locale) è stato già individuato, e le relative alternative di realizzazione sono state considerate ed analizzate.

A monte dello studio di fattibilità, nella fase di ideazione del progetto, le esigenze conoscitive del proponente (l'amministrazione) dovrebbero essere state soddisfatte da *studi a largo raggio* (studi di area, studi settoriali, studi orientati all'uso delle risorse, studi per gruppi di progetti), in genere risultati di un'attività di monitoraggio sistematico delle esigenze o di mandati specifici dell'amministrazione. Il progetto andrebbe poi identificato attraverso *studi di opportunità specifici*, che dovrebbero aver eliminato i dubbi sull'opportunità di procedere all'investimento; attraverso gli *studi di prefattibilità* dovrebbero essere state individuate e selezionate le alternative progettuali. La fattibilità si collocherebbe pertanto dopo la selezione delle alternative, al momento della decisione del progetto di investimento.

L'obiettivo dello studio di fattibilità è quello di fornire la base per una decisione di investimento che sia completa, coerente e con risultati chiaramente interpretabili, analizzando

i fattori tecnici, economici, finanziari, burocratici ed amministrativi che incidono sulla realizzazione dell'opera.

Tabella 3 – Le fasi del ciclo di vita del progetto e gli studi correlati

Fasi del ciclo	Sottofasi	Studi
Ricerca	Ideazione	Studi di opportunità a largo raggio
	Identificazione	Studi di opportunità specifici
Sviluppo	Selezione	Studi di pre-fattibilità
	Preparazione	Studi di fattibilità
Implementazione	Valutazione	Valutazione del progetto
	Attuazione	Progetto

Per quanto in letteratura i contenuti dello studio di fattibilità non siano esattamente definiti, ne vengono individuati almeno sei (Florio, 1991):

- 1 – la definizione degli obiettivi e dell'oggetto dello studio;
- 2 – l'analisi della domanda dell'opera attuale e potenziale;
- 3 – le opzioni tecnologiche disponibili per la realizzazione dell'opera, e le alternative;
- 4 – i tempi di implementazione dell'opera ed i relativi esborsi stimati;
- 5 – un'analisi finanziaria ed economica di costi e benefici della realizzazione dell'opera;
- 6 - l'analisi del rischio e della sensitività dei risultati ottenuti.

Su queste basi, nella prassi italiana, i contenuti minimi degli SdF comprendono, per esigenze di completezza, anche i risultati di fasi conoscitive a monte (studi di opportunità e di prefattibilità), raggruppabili in almeno tre ambiti di analisi (Del CIPE n.106/99 e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome , 2003; Dosi, a cura di, 2003; cfr. tab. 4):

- la rilevanza dell'idea-progetto ai fini della programmazione regionale (inquadramento dell'opera, analisi della domanda soddisfatta e da soddisfare e dell'offerta attuale e con intervento, modello organizzativo di gestione e manutenzione delle opere e valutazione delle alternative progettuali);
- l'analisi della fattibilità tecnica, ambientale, economica, finanziaria, amministrativo-procedurale;
- l'analisi della convenienza economico-sociale.

Tabella 4 – Contenuti minimi degli studi di fattibilità (Conferenza dei Presidenti, 2003)

Ambiti di analisi E obiettivi	Contenuti	Elementi da descrivere, individuare, identificare
RILEVANZA DELL’IDEA- PROGETTO E DESCRIZIONE DELLE ALTERNATIVE PROGETTUALI	Inquadramento complessivo dell’opera	- Contesto territoriale, socio-economico, istituzionale, normativo, programmatico - Finalità DIRETTE E INDIRETTE dell’opera - CONNESSIONE EVENTUALE CON ALTRI INTERVENTI e opere, - SOGGETTI COINVOLTI
	Analisi della Domanda	- bacino di utenza - domanda soddisfatta (d. presente) e da soddisfare (d. futura) - domanda “aggiuntiva” (influenzata dall’intervento proposto), domanda “solubile” (entrate possibili) domanda “sociale
	Analisi dell’Offerta	- offerta attuale dei beni e servizi (ipotesi “con” e ipotesi “senza” intervento) - offerta prevedibile (ipotesi “con” e ipotesi “senza” intervento)
	Modalità di gestione e manutenzione	- tipologia gestionale - normativa, soggetti, modalità, attività - aspetti finanziari ed economici (rientri tariffari e non a regime) - fattibilità del modello di gestione a normativa vigente
	Descrizione delle alternative	- “macro alternative” dimensionali, tecnologiche, localizzative, gestionali - punti di forza e debolezza di ciascuna soluzione in termini tecnici, ambientali economici, gestionali;
ANALISI DELLA FATTIBILITA’	Fattibilità Tecnica	- funzioni da insediare - descrizione quali-quantitativa dei beni/servizi previsti dall’opera - caratteristiche tecnico-funzionali e dimensionali dell’opera - caratteristiche localizzative dell’intervento - descrizione del piano di attività su diagramma Gannt, Per, ecc.
	Compatibilità ambientale	- coerenza con la normativa in materia ambientale - principali componenti ambientali potenzialmente coinvolte - impatti dovuti all’opera: parametri macro-localizzativi); - modificazioni previste; impatti sulle componenti ambientali principali); principali misure compensative previste in fase di progettazione e poi da adottare
	Sostenibilità finanziaria	<i>Specificazione degli Investimenti totali, costi e ricavi di esercizio, fonti di finanziamento, congruenti con l’analisi precedente</i>
	Verifica procedurale	- adempimenti tecnici, amministrativi e procedurali (autorizzazioni, pareri e nulla osta preliminari subordinati all’avvio dell’iniziativa e tempi previsti per il loro rilascio); - interferenze con altri enti - procedure che si intendono seguire per l’individuazione dei partner istituzionali, finanziari e gestionali - procedure necessarie per acquisizione delle competenze tecniche e gestionali necessarie ad assicurare il buon funzionamento dell’opera
	Analisi di rischio e di sensibilità	eventuali fattori di incertezza (tempi di realizzazione, impatti ambientali, variabilità della domanda, evoluzione tecnologica, la partnership, il modello di gestione, i costi...) e stima della variazione dei parametri dell’analisi finanziaria ed economica, se i fattori di incertezza identificati influenzano tali aspetti; l’analisi di sensibilità va svolta sia relativamente all’analisi di sostenibilità finanziaria, sia per la convenienza economico-sociale,
ANALISI DELLA CONVENIENZA	Convenienza economico- sociale	- costi esterni o indiretti (costi sopportati da soggetti diversi da quello cui compete la realizzazione o la gestione dell’opera; costi relativi ad opere collaterali all’intervento; costi connessi alle attività economiche indotte; costi “esterni al mercato”, relativi a beni e servizi non vendibili) - benefici esterni o indiretti (derivanti alla collettività nel suo insieme attraverso la realizzazione dell’opera)

3.2 – Lo studio di fattibilità nella legislazione italiana

Questi elementi di ambiguità nella definizione di SdF utilizzata nella prassi italiana è originata dalle ambiguità presenti nella stessa legislazione dei lavori pubblici (la cosiddetta “Legge Merloni”, legge 109/96 e il relativo regolamento di attuazione, DM 554/99), in almeno tre ambiti cruciali, tra loro interconnessi:

- nella natura e nella definizione di studio di fattibilità;
- nel ruolo dello stesso nel ciclo di programmazione-progettazione;
- nei contenuti dello studio.

La normativa assegna allo SdF almeno due distinte funzioni o prevede due tipologie differenti di SdF, mutuamente escludentesi: quella di anello di congiunzione tra programma e progetto e quella di “studio” volto ad individuare i fabbisogni di studi di fattibilità.

La normativa sui lavori pubblici assegna allo SdF un ruolo fondamentale nella definizione del Programma Triennale delle opere pubbliche (art. 14 L. 109) e dei suoi aggiornamenti annuali. Il programma (comma 2) è anzi *momento attuativo* degli studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei fabbisogni. Secondo questa accezione, lo SdF costituisce una sorta di anello di congiunzione tra la programmazione di livello strategico, definita dalla programmazione generale e dai Piani di Settore nazionali e regionali, e la programmazione operativa, espressa dal Programma Triennale delle opere pubbliche e dalle sue articolazioni annuali. Un anello che ha il compito di individuare le opere (o gruppi di opere) del programma prioritarie e/o da realizzare nel programma annuale (escluse, quelle di manutenzione, recupero, completamento o che hanno già raggiunto un elevato grado di progettazione esecutiva).

Come tale, si chiede agli SdF (più di uno) di individuare “*i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni, di indicare le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi, e di considerare al loro interno, lo stato di fatto di ogni intervento nelle sue componenti storico-artistiche architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative, tecniche*” e finanziarie, con particolare riferimento alle componenti private attivabili. In sostanza, lo SdF sarebbe lo strumento che precisa ed analizza della fattibilità di opere già decise, individuandone la fattibilità materiale e pratica nel quadro programmatico, di pianificazione ed amministrativo esistente. Pur collocandosi nella fase di programmazione, lo SdF si collocherebbe a valle della fase decisionale vera e propria (l’opera è stata già decisa e se ne valuta la fattibilità), e come tale il proprio oggetto non dovrebbe essere quello di valutare più progetti alternativi *tra loro* (come sostenuto da qualche autore) ma più alternative tra metodi

differenti di realizzazione dello stesso progetto. Gli esiti dello studio di fattibilità sono il requisito per il passaggio alla fase realizzativa (progettazione ed opere).

Questa nozione di SdF, che riguarda un insieme di opere già definite (almeno nelle loro alternative realizzative) e pertanto inseribili nei programmi operativi entra però in contrasto con la definizione di “studio” contenuta nell’art. 11 del regolamento (DM 554/99) di attuazione della L. 109/94, che recita che “*le amministrazioni aggiudicatrici elaborano uno studio per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento*” (comma 1), e che sulla base di tale studio (comma 2) promuovono gli SdF finalizzati alla predisposizione dei programmi. Lo “studio” previsto da questa norma si colloca a monte degli studi di fattibilità, ed è anzi proprio volto ad individuarne e precisarne la “domanda” da parte delle Amministrazioni; sembrerebbe costituire un momento preliminare all’individuazione degli SdF, di congiunzione tra il ruolo della pianificazione strategica e quella preliminare (espressa, appunto, dagli SdF) alla programmazione operativa.

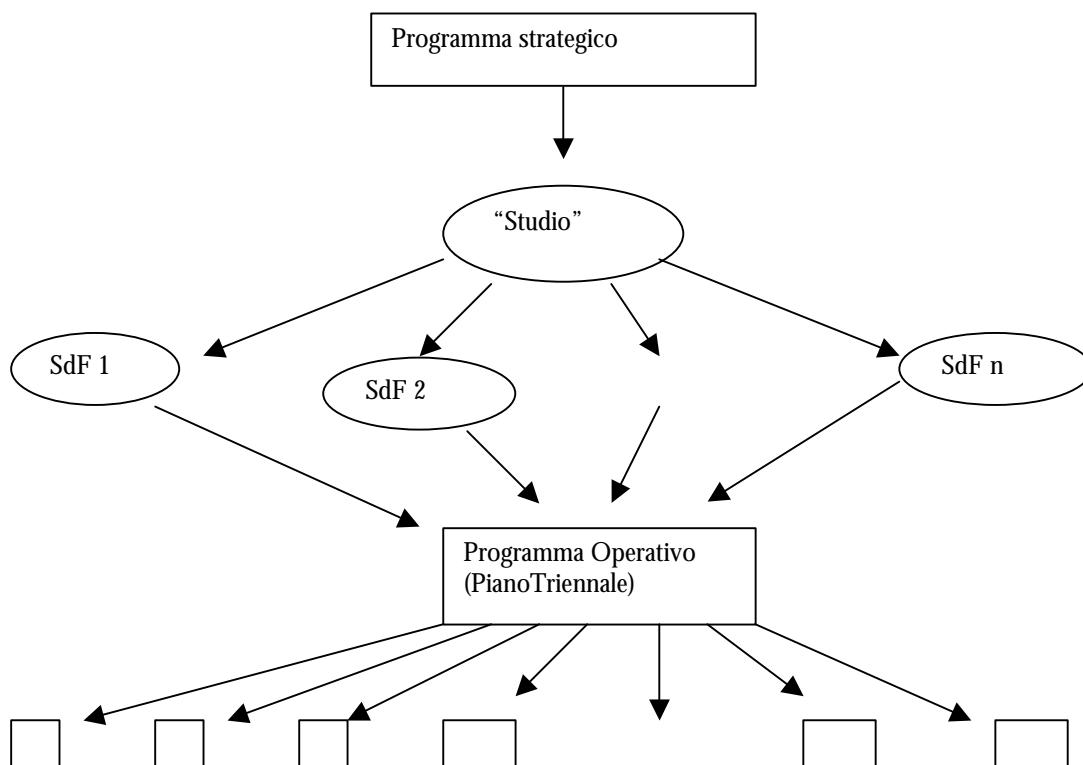
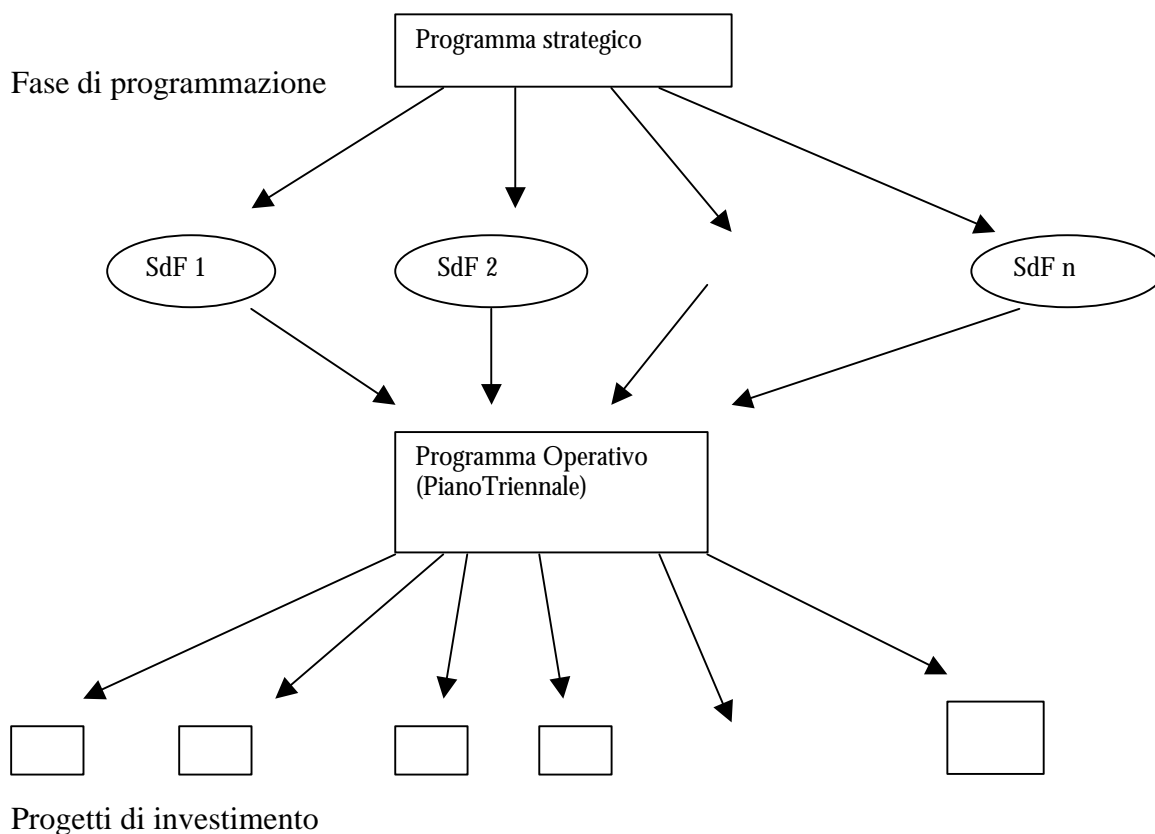
Questa seconda definizione di “studio”, essendo preliminare alla definizione dell’insieme delle opere da effettuare, si presta a perseguire vari obiettivi conoscitivi a monte della fase della rilevazione dei fabbisogni, tipici delle analisi che la letteratura definisce (*cfr. supra*, par. 4.1) appartenenti alla categoria degli *studi a largo raggio* (di area, di settore, ecc.) o degli *studi di opportunità o di prefattibilità*: in sostanza, di una vasta area di esigenze conoscitive a monte dell’analisi della fattibilità vera e propria.

Si tratta cioè di una definizione che nel recente passato (Dosi, a cura di, 2003) ha portato ad un utilizzo diffuso, ma improprio dello studio di fattibilità inteso nella sua accezione scolastica, coinvolgendo le problematiche generali espresse dal territorio, per le quali sono più idonei gli studi di opportunità, gli studi di area, gli studi settoriali e, più in generale, gli studi di prefattibilità, o le problematiche di tutti gli stadi intermedi tra la formulazione degli obiettivi e lo SdF vero e proprio (talora risalendo sino alla formulazione degli obiettivi stessi). In sostanza, il rischio di tale definizione è che allo studio vengano assegnate una funzione di supplenza della programmazione di settore a livello strategico, che definisce, appunto in base ad un’analisi delle criticità e dei fabbisogni, le linee di interventi, nonchè di progetti di rilevanza strategica.

L’argomento è di una certa rilevanza, in considerazione del fatto che, come visto, nelle normative nazionali e regionali di tutti i settori coinvolti nelle opere pubbliche (si veda la tabella allegata al DM 21 giugno 2001 che definisce i piani triennali) è prevista la redazione di piani strategici ed operativi, con competenze assegnate a vari soggetti. In questo caso, il

chiarimento della portata e del contenuto dello “studio” dovrebbero essere volti a evitare che sostituisca la pianificazione di settore.

Figura 1 – Le due collocazioni degli studi fattibilità nella legislazione attuale



La seconda incongruenza nella legislazione attuale è inerente al momento (al quale lo strumento sembra appartenere) di congiunzione tra programmazione e progettazione.

Tabella 5 - Fasi e documenti della progettazione previsti dal regolamento attuativo della “Legge Merloni” (Legge 109/96 e DM 554/99)

Fase/Documento	Contenuti
Documento preliminare all'avvio della progettazione Artt. 15-21	Situazione iniziale e possibilità di far ricorso a tecniche di ingegneria naturalistica
	Obiettivi generali da perseguire e strategie per raggiungerli
	Esigenze e bisogni da soddisfare
	Regole e norme tecniche da rispettare
	Vincoli di legge sul contesto dell'intervento
	Funzioni che dovrà svolgere l'intervento
	Requisiti tecnici che dovrà rispettare
	Impatti dell'opera sulle componenti ambientali
	Fasi di progettazione da sviluppare, loro sequenza logica e tempi di svolgimento
	Livelli di progettazione, elaborati grafici e descrittivi da redigere
	Limiti finanziari da rispettare e stima dei costi e delle fonti di finanziamento
	Sistema di realizzazione da impiegare
Progetto preliminare Artt. 18-24	Relazione illustrativa
	Relazione tecnica
	Studio di prefattibilità ambientale
	Indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari
	Planimetria generale e schemi grafici
	Prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza
	Calcolo sommario della spesa
Progetto definitivo Artt. 25-34	Relazione descrittiva
	Relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica
	Relazioni tecniche specialistiche
	Rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico
	Elaborati grafici
	Studio di impatto ambientale ovvero studio di fattibilità ambientale
	Calcoli preliminari delle strutture e degli impianti
	Disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici
	Piano particellare di esproprio
	Computo metrico estimativo
	Quadro economico
Progetto esecutivo Artt. 35-45	Relazione generale
	Relazioni specialistiche
	Elaborati grafici (ivi compresi strutture, impianti, e ripristino e miglioramento ambientale)
	Calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti
	Piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti
	Piani di sicurezza e di coordinamento
	Computo metrico estimativo definitivo e quadro economico
	Cronoprogramma
	Elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi
	Quadro dell'incidenza della quantità di manodopera
	Schema di contratto e capitolato speciale di appalto

La legislazione, in particolare, è esaustiva per le fasi di progettazione, molto meno per la fase a monte che congiunge la progettazione con la programmazione, ed in particolare con lo strumento a ciò deputato, che è lo studio di fattibilità.

La progettazione (Capo II del DM 554/99 di applicazione della Legge 109/94), infatti, è effettuata, salvo diverse disposizioni del responsabile del procedimento, secondo tre distinti e progressivi livelli di definizione: preliminare, definitivo ed esecutivo, che “*tra di loro interagiscono e si sviluppano senza soluzione di continuità*”. La normativa detta precise norme sullo svolgimento di questi e fasi e soprattutto sul prodotto progettuale (cfr. tab. 5).

Al contempo, viene codificato, a monte di queste fasi progettuali, il contenuto di un quarto documento, il *Documento preliminare all'avvio della progettazione*, da redigere a cura del responsabile del procedimento, corredato da un'apposita relazione illustrativa che contiene gli elementi di base sui quali realizzare la progettazione.

Tra questi elementi: illustrazione delle ragioni della soluzione prescelta sotto il profilo localizzativo e funzionale e delle problematiche connesse alla prefattibilità ambientale, alle esistenze archeologiche, ecc.; l'esposizione della fattibilità dell'intervento, individuata sotto l'aspetto ambientale, l'accertamento delle modalità di acquisizione degli oneri e la situazione dei pubblici servizi degli immobili da utilizzare eventualmente; gli indirizzi per la redazione del progetto, anche per le esigenze di gestione e manutenzione.

Si tratta, come è facile vedere, di molti dei contenuti dello studio di fattibilità. Se ne conclude che secondo la normativa il Documento Preliminare alla Progettazione non può che basarsi sui risultati dello studio di fattibilità a monte. Qualora cioè gli SdF che definiscono i contenuti delle opere si concludano con una valutazione positiva, essi contengono un insieme di indicazioni di dettaglio che possono essere utilizzate nel Documento preliminare da redigere a cura del responsabile del procedimento.

La conclusione è ovvia: se lo SdF deve costituire il momento che rende operativo l'investimento programmato, perseguendo l'obiettivo generale di politica economica di accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, allora basta prevedere e codificare i risultati dello studio di fattibilità ed utilizzarli come *inputs* del Documento Preliminare della Progettazione per risolvere al contempo le attuali incongruenze rilevate nella collocazione dello SdF nel continuum programmazione-progettazione e nei contenuti degli studi di fattibilità.

4 – UNA RECENTE ESPERIENZA REGIONALE

Le incongruenze appena rilevate nella natura, nelle caratteristiche e nei contenuti degli studi di fattibilità si sono ripercossi nella prassi recente delle politiche regionali, caratterizzate dall'avvio nella diffusione dello strumento.

Dall'inizio del decennio, si è incentivato l'utilizzo sistematico dello studio di fattibilità per la decisione di investimenti pubblici:

- incentivandone l'uso attraverso il ricorso ai mutui della Cassa Depositi e prestiti e al Fondo per la Progettazione preliminare L. 144/99);
- avviando il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 basando la definizione delle opere da inserire nei programmi sugli SdF cofinanziati dal CIPE (Dell. CIPE 70/98 e 106/99).

Per quanto la realtà sia estremamente differente dall'una all'altra Regione, l'esperienza di valutazione qui presentata (Monaco, 2004) sembra entro certi limiti, prestarsi ad alcune conclusioni generalizzabili sulla prassi recente dell'utilizzo degli studi di fattibilità. Tale valutazione ha sollevato dubbi da un lato sulla natura e le caratteristiche degli studi realizzati, (e quindi, la presenza dei requisiti minimi per poterli considerare studi veri e propri), dall'altro sulla loro possibile traducibilità operativa. Si tratta, ovviamente, di due aspetti intimamente connessi tra loro.

4.1 – Obiettivi, natura e contenuti degli studi

Il primo elemento apparso evidente è la differente natura degli studi realizzati, che riconduce a varie possibili definizioni di studio di fattibilità (e non). Gli studi costituiscono una molteplicità di “prodotti”, con contenuti molto eterogenei tra loro, risultato evidentemente di una molteplicità di obiettivi degli studi stessi, con chiari riflessi e della qualità degli studi, anche intesa nel senso di “requisiti minimi” valutabili.

La molteplicità degli obiettivi degli studi è soprattutto sintomo della mancanza, all'interno dell'amministrazione regionale, di una domanda chiara ed inequivocabile sui contenuti dello studio, cioè sul *cosa chiedere* ad uno SdF. Una mancanza che è risultato della scarsa dimestichezza che l'amministrazione regionale ha avuto con lo strumento, sintomo di un certo stato confusionale sul compito degli SdF dell'epoca della definizione degli studi (anno 2000), ed oggi certamente meno presente, grazie allo sviluppo del dibattito recente ed al conseguente chiarimento del quadro normativo. Ma una mancanza che è anche in qualche modo

riconducibile, nell'amministrazione regionale mandante dello studio, allo stato dell'arte della programmazione strategica ed operativa.

In sostanza, è apparso evidente come nei settori in cui la programmazione strategica (espressa con i programmi di settore o indicazioni di linee generali nei documenti di programmazione), era assente, mancando le linee programmatiche di riferimento e talora perfino documenti di diagnosi dello stato del settore o territoriali, agli studi si è chiesta sostanzialmente una funzione di supplenza di tale programmazione generale, con la definizione di grandi linee programmatiche, e/o di riforma del settore, oppure la soluzione di specifici problemi (tecnici o legislativi).

Nei settori nei quali, pur essendo assente una programmazione strategica, la Regione ha avviato programmi operativi (APQ nell'ambito dell'intesa Istituzionale di Programma o specifiche Misure Docup), affidando di fatto ad essi una funzione anche di supplenza del programma strategico, l'orientamento della domanda dell'amministrazione sui contenuti degli SdF è stata decisamente verso problemi specifici. Ma, e qui probabilmente si riscontra il deficit conoscitivo dell'amministrazione, nel tentativo di approfondire più di una problematica emergente, nel caso abruzzese si è spesso affidato allo studio l'individuazione di quelli che, inseriti in un programma, potrebbero essere definiti "progetti strategici", programmi o insiemi integrati o combinazioni di opere di natura, competenze, caratteristiche e grado di realizzabilità materiale molto differenti tra loro.

Nei casi in cui il programma strategico era presente, ma mancavano programmi operativi, si è affidato allo SdF una funzione al contempo di definizione e di valutazione di fattibilità di insiemi di interventi previsti nel quadro della programmazione di settore: una sorta di "validazione" di strategie e scelte di massima già effettuate, senza entrare nel merito specifico della singola opera, al fine della possibile predisposizione di un programma che avesse valenza operativa e fosse "fattibile" inteso nel senso più ampio del termine

Tabella 6 Obiettivi degli SdF in funzione dello stato della programmazione regionale

		Programmi strategici	
		Presenti	Assenti
Programmi operativi	Presenti	Situazione A Fattibilità di singoli progetti	Situazione C Programmi locali Insiemi integrati di progetti o progetti integrati
	Assenti	Situazione B Fattibilità di gruppi e pacchetti di opere	Situazione D Diagnosi del territorio Approfondimenti tematici Studi di settore Formulazione degli obiettivi e/o soluzione di problemi specifici delle politiche settoriali

E' pertanto chiaro che la presenza di programmi strategici e, ancor più, di programmi operativi, orienta fortemente la domanda dell'Amministrazione verso studi di fattibilità volti a prevedere la realizzazione di opere o di pacchetti di opere, focalizzando l'attenzione della domanda stessa verso gli aspetti più operativi, con strategie e su problematiche già definite a monte e inquadrare pertanto in un contesto decisionale più focalizzato alla soluzione di problemi specifici (alternative del singolo investimento o pacchetti di investimenti).

Se tali sono le osservazioni sullo stato della domanda dei contenuti degli studi di fattibilità, è evidente che la mancanza di chiarezza, dal punto di vista dell'offerta, cioè della definizione giuridica dello studio di fattibilità, e della sua collocazione all'interno del ciclo di programmazione-progettazione, non aiuta a comprenderne i contenuti.

Da questo punto di vista, tre appaiono le situazioni rilevanti, di seguito elencate ad un crescente livello di definizione:

- l'insieme degli studi "a programmazione completamente assente" (diagnosi del territorio, studi di settore, approfondimenti tematici, formulazione di obiettivo o soluzione di problemi specifici delle politiche settoriali, ecc., nelle quali gli studi vanno a coprire esigenze di programmazione presenti nell'amministrazione, ma non ben precisate, che potrebbero rientrare nell'area degli "studi" previsti dalle attuali disposizioni sulle opere pubbliche, a monte del processo di valutazione della fattibilità del singolo progetto finalizzata al suo inserimento nella programmazione operativa programma Triennale e nei programmi
- l'area grigia costituita dalle situazioni intermedie tra investimento completamente definito o gruppi di investimenti estremamente articolati, veri e propri progetti integrati (situazioni B e C nel caso abruzzese analizzato). In questi casi, si è riscontrata la presenza di investimenti a medio e alto grado di definizione, senza che tuttavia

venissero rispettati ma non secondo i canoni dello SdF della “Guida”. I risultati dello studio costituiscono comunque avanzamenti di natura progettuale che spesso arrivano ad un grado di prefattibilità. In questi casi potrebbe essere opportuno individuarli e classificarli come studio di prefattibilità o inquadrarli nella tipologia di “studi” prevista dal regolamento, preliminari alla individuazione di studi di fattibilità di opere, che in questo caso costituirebbero degli approfondimenti di alternative già individuate di massima. Si potrebbe definire il contenuto di tali studi in termini di analisi ambientale, da effettuare almeno con il grado di astrattezza della VAS, rimanendo quindi a livello strategico.

La conclusione è ovvia: la natura ambigua degli studi di fattibilità si è riflessa sulla qualità degli stessi, per effetto congiunto di fattori della “domanda” di studi e dell’“offerta”.

L’assenza di programmi strategici da parte dell’amministrazione committente si è riflessa sul contenuto degli SdF. Questi hanno svolto in sostanza un ruolo di supplenza dei programmi, o al massimo di approfondimento di specifiche tematiche, utili per focalizzare determinati problemi (studi di opportunità, studi di area, studi settoriali, ecc.) Di conseguenza, il contenuto degli SdF è differente a seconda delle due fattispecie: nella prima non è possibile gli SdF non definiscono nel dettaglio gli interventi da attuare. E spesso non danno indicazioni conclusive, hanno un grado di specificazione tecnico-economica molto basso e risultano deludenti anche nelle analisi di fattibilità ambientale e di fattibilità economico-finanziaria.

Dal lato dell’“offerta”, si è visto come nell’attuale definizione giuridica emergano sostanzialmente due “missioni”, mutuamente escludentisi, degli SdF: la prima è quella di una sorta di studio preliminare alla redazione dei programmi triennali ed annuali delle OO.PP. da redigere da parte delle amministrazioni locali. In tal caso, nel caso abruzzese, gli studi analizzano complessi di opere, il loro grado di dettaglio sulle singole opere non è mai eccessivamente elevato, e spesso gli studi non arrivano a conclusioni operative sulla singola opera.

Ne emergerebbe in sostanza la necessità di fare maggiore chiarezza nelle missioni da affidare agli studi di fattibilità. Se l’obiettivo di politica economica regionale è quello di estendere l’uso dello studio di fattibilità, esso andrebbe inquadrato con maggiore precisione nel ciclo di vita del progetto come fase di congiunzione tra programmazione e progettazione: il “momento finale” della programmazione che presenta al suo interno elementi utili ed inputs fin da ora utilizzabili come ai fini della definizione della progettazione vera e propria così come è configurata nella normativa sui lavori pubblici.

Va da sé che l'obiettivo o oggetto dello studio, come sopra individuato, ha conseguenze a cascata sui contenuti dello stesso. Nei casi in cui i programmi operativi presentavano qualche carenza, (quasi tutti) gli studi non individuavano e valutavano la fattibilità di singole opere, ma al massimo di gruppi o pacchetti di opere. In questo caso, i contenuti degli studi non hanno riflesso neanche quelli "ufficiali" proposti dalle Guide ministeriali o della Conferenza dei Presidenti.

I contenuti (e quindi i criteri di valutazione) "ufficiali" sono prevalentemente improntati a decisioni di investimento ben definite e articolate in una o più alternative progettuali, cioè alle fattispecie nelle quali lo studio è volto a studiare più alternative di realizzazione di un investimento già deciso o a confrontare tra loro più alternative i investimenti volti a perseguire gli stessi obiettivi. Si tratta di situazioni (in tabella inquadrabili sotto la voce A) nelle quali, in presenza di uno o più obiettivi ben individuati, si mettono a confronto differenti possibilità realizzative del singolo intervento (confronto *delle* alternative) o varie alternative di interventi (confronto *tra* alternative). In nessuno dei casi riscontrati degli SdF abruzzesi è stato possibile valutare secondo i parametri ormai consolidati gli SdF.

4.2 – Traducibilità in opere degli studi

Dalla qualità e dalla tipologia dei differenti studi consegue inoltre la possibilità di traduzione operativa degli stessi, rispondendo all'obiettivo di accelerare gli investimenti pubblici, ponendo le basi per la realizzazione delle fasi a monte (programmazione) o per il passaggio alle successive fasi nel ciclo del progetto (prefattibilità-fattibilità-preliminare-definitivo-esecutivo).

Gli elementi da considerare sono differenti rispetto a quelli della valutazione vera e propria, in quanto riferiti alla loro possibilità di essere tradotti in opere. In particolare:

- alcune variabili non irrilevanti ai fini della decisione politica (dimensioni finanziarie degli interventi, rilevanza regionale o locale e localizzazione degli interventi);
- la fattibilità programmatica, intendendo con questo termine la coerenza degli interventi previsti con programmi strategici (generali o di settore) ed il loro possibile inquadramento (e quindi la loro finanziabilità) nell'ambito dei programmi operativi comunitari o nazionali (accordi di programma nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di programma), che incidono immediatamente anche sulla loro fattibilità finanziaria;
- la fattibilità amministrativa, che, attraverso la complessità dei soggetti e degli attori coinvolti (quindi del processo decisionale), della complessità delle procedure implicate (quindi delle risorse e dei tempi necessari) influisce sui tempi di realizzazione delle opere stesse;

- la fattibilità tecnica, intesa nel senso di completa e chiara definizione degli elementi dell'intervento, della specificazione delle opere, della fattibilità ambientale
- la convenienza economico-sociale;
- la sostenibilità finanziaria, intesa come studio approfondito della possibilità di copertura finanziaria attraverso un apporto adeguato ed articolato di fonti finanziarie pubbliche e private, valutate nel loro insieme, e con un certo grado di attendibilità, fino al punto da poter confrontare e valutare la possibilità di modelli alternativi di finanziamento e gestione delle opere stesse

Valutati, cioè nei termini sopra indicati, gli SdF presentano innumerevoli difficoltà sul piano della traducibilità.

Gli elementi di maggiore disturbo per l'attuazione delle opere previste dagli studi di fattibilità sono risultati di natura metodologica, istituzionale e finanziaria; tra essi, le carenze del primo gruppo (di carattere metodologica) si riflettono sostanzialmente sulle altre due, a loro volta aggravate dall'evoluzione che nel frattempo, nel periodo di elaborazione degli studi si è verificata nel contesto decisionale degli stessi.

Come visto, la maggior parte degli studi di fattibilità è relativa a pacchetti di opere e non individua una specifica opera da realizzare, con la conseguenza che il contenuto complessivo è molto vago. Una valutazione effettuata per le tre aree tematiche (rilevanza dell'idea-progetto e relative alternative, analisi della fattibilità, analisi della convenienza, vedi tabella) in base ai criteri della guida ha fornito risultati molto equivoci per ciascuno degli SdF.

Inoltre, e qui si riscontrano le più gravi carenze degli studi, le analisi finanziarie, ed in particolare le fonti di finanziamento delle opere ivi previste sono particolarmente carenti, enunciate in termini generali, e quasi sempre fantasiose e che in molti casi si traducono in descrizioni di carattere generale e manualistico. Mancano simulazioni sul mix di strumenti di finanza straordinaria-ordinaria ed innovativa attivabili ai fini del finanziamento. In ogni caso, le analisi finanziari prescindono dalla realtà finanziaria regionale

Ad onor del vero, bisogna sottolineare che all'epoca dell'elaborazione degli studi il quadro legislativo ed istituzionale sulla finanza e le competenze regionali e locali non era ancora ben definito. I programmi operativi comunitari non erano stati ancora avviati, per cui le fonti di finanza straordinaria genericamente enunciate negli studi non avevano ancora assunto una certa concretezza (non è un caso che nella formulazione definitiva del programma operativo regionale mancano misure nelle quali alcune delle opere sono finanziabili). La stessa riforma della finanza regionale era appena stata avviata. In questi casi, la redazione degli studi

avrebbe dovuto essere svolta in più stretta interazione o con il coinvolgimento diretto dei funzionari regionali.

Le difficoltà di carattere istituzionale costituiscono probabilmente il più serio ostacolo alla realizzabilità delle opere previste negli SdF. Particolarmente in alcuni settori (trasporti, segnatamente viari e soprattutto ferroviari) il contesto istituzionale di riferimento è ancora poco chiaro, e la divisione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali è ancora da definire. Ne nascono difficoltà decisionali, di coordinamento tra enti e aziende ai vari livelli amministrativi, e procedurali di non poco conto e problemi pratici che rendono spesso insormontabili ai fini della traducibilità dei risultati degli studi in opere concrete.

5 - ALCUNE CONCLUSIONI OPERATIVE

La recente esperienza degli studi di fattibilità ha suscitato riflessioni su due distinti piani: uno propriamente metodologico, relativo alla *qualità* dello SdF ed uno, più pratico, rispondente all'obiettivo politico di accelerare gli investimenti e l'attuazione di programmi.

Si tratta di due piani non indipendenti l'uno dall'altro, e collegabili in vario modo al grado di "maturazione" della programmazione regionale: un adeguato grado di specificazione nelle opere previste dagli SdF (cioè la *qualità* dello studio) dipende dalla domanda dell'amministrazione, connessa come visto al livello di maturazione dei programmi dell'Amministrazione (strategici ed operativi nel settore di riferimento), ma anche al ruolo che è affidato allo studio di fattibilità nella legislazione e nel processo di programmazione.

Se gli obiettivi di politica economica affidati agli studi di fattibilità sono di migliorare la qualità degli investimenti e di accelerarne la realizzazione, lo studio di fattibilità vi concorre quando sussistono due condizioni:

- 1 – dal punto di vista della qualità dell'investimento e della celerità del processo decisionale permette di raggiungere conclusioni univoche sulla realizzabilità e la fattibilità di un'opera, valutata sotto i suoi vari aspetti (tecnici, economici, finanziari, di fattibilità amministrativa);
- 2 – dal punto di vista della celerità nella realizzazione delle opere costituisce un effettivo passo avanti nella catena programma-progetto.

Nella prassi, la prima condizione si verifica raramente, come conseguenza delle ambiguità rilevate nella definizione giuridica di "studio", ma anche per effetto di una domanda di studi da parte delle amministrazioni, che non è mai precisa in tutti i suoi elementi e nelle conclusioni che lo studio deve raggiungere. Da questo punto di vista, il processo di

apprendimento innescato dalle prime esperienze potrà rivelarsi prezioso per il futuro, come del resto il “chiarimento” nei contenuti degli studi avvenuto in corso d’opera da parte delle autorità di politica economica nazionale. Se quindi l’obiettivo dello strumento “studio di fattibilità” è quello di migliorare la qualità degli investimenti, i requisiti minimi richiesti allo studio sono una condizione sufficiente per garantirne il raggiungimento.

Per quanto riguarda il secondo punto, l’attuale configurazione dello studio di fattibilità presenta ambiguità nella collocazione dello stesso nel ciclo programma-progetto che non consentono di perseguire l’obiettivo di accelerare gli investimenti nella fase decisionale, né nelle successive, non essendo ancora tale da garantire una fluidità del processo programma-progetto.

A tal fine, sarebbe utile tenere in considerazione alcuni elementi emersi dall’analisi:

- 1 – tenere conto comunque del fatto che le esigenze conoscitive delle amministrazioni a monte della realizzazione delle opere sono le più varie, e vano dagli approfondimenti dei programmi
- 2 – inserire pertanto l’area attualmente grigia della *prefattibilità* nel ciclo di programma, finalizzandone i contenuti ad un avanzamento nel ciclo stesso di programma-progetto, per evitare perdite di risorse e di tempo e per finalizzare l’azione delle amministrazioni a migliorare la qualità dei programmi ed in particolare di quelli a valenza operativa;
- 3 – definire il contenuto della *prefattibilità*, lasciando aperti molti aspetti della decisione comprendendo così l’attuale definizione di “studio” ex art. 11 del regolamento di attuazione della Merloni;
- 4 – prevedere un adeguato ammontare di risorse a disposizione delle amministrazioni per realizzare studi di fattibilità delle opere;
- 5 - precisare i contenuti degli studi di fattibilità in termini di conclusioni che essi devono raggiungere (fattibilità della singola opera), e di conseguenza, delle singole parti. Ad esempio, l’analisi della domanda deve essere finalizzata ad individuare la domanda specifica dell’opera; l’analisi della fattibilità amministrativa sarebbe così meglio centrata sul sistema delle competenze, dei soggetti interessati e del numero e tipo di procedure previste nelle alternative progettuali; l’analisi ambientale potrebbe adottare un approccio generale, tipo valutazione strategica e di massima per ciascuna alternativa, per evitare duplicazioni con le fasi di progettazione a valle;
- 6 – collegare i contenuti dello studio di fattibilità alle fasi successive previste dalla legislazione (Documento Preliminare alla progettazione). In particolare, lo studio di fattibilità dovrebbe contenere l’approfondimento di alcuni aspetti contenuti nel documento preliminare (obiettivi e strategie, vincoli legislativi sul contesto dell’intervento, pre-valutazione degli

impatti ambientali che l'intervento deve avere, limiti finanziari da rispettare, stima dei costi e delle fonti di finanziamento).

Si verrebbe così a configurare una divisione del lavoro tra studi di fattibilità, momenti preliminari (prefattibilità), e momenti successivi (documento preliminare e conseguente progettazione) che rendono più fluido e sequenziale il passaggio delle fasi del ciclo di vita del progetto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome (2003): “ Studi di fattibilità delle opere pubbliche – Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), Giugno 2003.

Dosi C. (a cura di) (2003): “Gli studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità e requisiti”, mimeo.

Florio M. (2001): Valutazione degli Investimenti pubblici, Angeli, Milano.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione (2001): Quarto Rapporto sullo sviluppo territoriale 2000-2001, Roma, 2001.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione (2002): Quinto Rapporto sullo sviluppo territoriale 2001-2002, Roma, 2002.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione (2004): Il Fondo per le aree Sottoutilizzate. Elementi informativi sull'attuazione nel 2003, Roma, maggio 2004.

Monaco T. (2004): “Studi di fattibilità, investimenti pubblici e programmazione. L'esperienza degli SdF ex delibera CIPE 70/98 nella Regione Abruzzo”, relazione presentata alla I Conferenza Nazionale della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Roma, gennaio 2004.

Pennisi G. (a cura di) (1991): Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

UVAL (2002): Studi di Fattibilità Relazione dell'UVAL sullo stato di attuazione degli studi di fattibilità avviati con delibera CIPE 70/98, - Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione, Roma .

UVAL (2003): Studi di Fattibilità per gli Investimenti Pubblici: monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro, Relazione dell'Unità di Valutazione degli Investimenti pubblici - Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione, Roma, giugno 2003.