

Accompagnare i progetti infrastrutturali. Gli studi di fattibilità

Silvio Pancheri*

Abstract

Queste note riprendono i principali temi oggetto dell'intervento tenuto nel corso dell'Incontro del Ceset (ottobre 2002). Non sono una relazione compiuta sugli studi di fattibilità dunque, ma un promemoria su alcuni aspetti particolarmente importanti per la giusta collocazione degli SDF all'interno del processo decisionale.

* Responsabile dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del DPS (Ministero dell'Economia) fino a gennaio 2003.

Iter degli SDF (1-7)

1. **AVVIO.** Lo sviluppo di un progetto è normalmente articolato in tre fasi: pre-investimento, investimento e fase operativa. In questa nota vengono fornite alcune indicazioni relative alla fase di pre-investimento, nella quale si procede a identificare le iniziative progettuali e a preparare gli studi preliminari. E' necessaria una valutazione e selezione preliminare semplificata per eliminare le proposte più rischiose e meno promettenti. Dopo la valutazione preliminare, le versioni dei progetti non scartati devono essere analizzate in maniera sistematica mediante appositi studi.

2. **FASI.** La fase di pre-investimento può essere scomposta in stadi o sequenze. Le sequenze identificabili nella letteratura sono le seguenti:

- Lo studio di inquadramento. Lo scopo è quello di effettuare un primo esame ragionato per decidere se è opportuno o meno intraprendere uno studio di fattibilità. In alcuni casi lo studio di opportunità è sufficiente e si può evitare questo stadio passando direttamente a quello successivo.
- Lo stadio successivo è rappresentato dalla redazione dello studio di fattibilità. Secondo alcuni, tale stadio farebbe parte della fase di preparazione del progetto (progettazione), ma si è preferito collocare gli studi di fattibilità nell'ambito della programmazione, dando loro la medesima collocazione attribuita agli studi di pre-fattibilità. La differenza tra i due stadi va ricercata nell'articolazione più complessa dell'analisi e nella puntuale quantificazione e qualificazione dei contenuti del progetto presenti nello studio di fattibilità.

3. **CONTENUTI.** Nello studio di fattibilità devono essere esaminati gli aspetti tecnici, economici, finanziari e gestionali. Tali aspetti sono strettamente interdipendenti e si comprendono meglio se vengono studiati simultaneamente da un gruppo di lavoro interdisciplinare. Lo studio di fattibilità dovrebbe permettere

di pervenire, attraverso un approfondimento delle alternative tecnico-economiche, a una scelta definitiva sul progetto, anche se le scelte tecnologiche in senso stretto possono essere rinviate alla fase di preparazione del progetto (leggi: progettazione).

4. **SCELTA.** La scelta di una certa alternativa, ad esempio tecnica, avrà un impatto significativo sulla struttura istituzionale del progetto o sui suoi aspetti economici e finanziari. Di converso la scelta di una determinata soluzione finanziaria potrà avere un impatto sulle scelte tecnologiche e istituzionali.

5. **MOTIVAZIONI.** Da quanto esposto emerge che lo studio di fattibilità deve contenere una disamina chiara ed esaustiva delle alternative tecniche, economiche e gestionali, nonché una comparazione delle stesse utilizzando criteri valutativi trasparenti e sufficientemente robusti sotto il profilo analitico. Lo studio di fattibilità deve quindi mettere in evidenza le ragioni per cui si sono fatte certe scelte tecnologico-istituzionali e non altre allo scopo di massimizzare la complementarietà delle singole componenti per raggiungere gli obiettivi specifici da conseguire.

6. **ROBUSTEZZA.** Le analisi svolte dovrebbero essere sufficientemente complete da permettere una decisione sul finanziamento del progetto con sufficiente certezza circa l'esito. Il dettaglio analitico richiesto varia da caso a caso, ma tuttavia è sufficiente che lo studio venga preparato ad un livello tale che permetta di fare emergere le caratteristiche principali del progetto, i suoi meriti e i suoi difetti. Pertanto, una preparazione adeguata non implica necessariamente l'inclusione della progettazione ingegneristica anche se la partecipazione di tecnici alla redazione dello studio di fattibilità è praticamente indispensabile.

7. **VALUTAZIONI.** Lo studio di fattibilità, infine, deve essere corredato da apposite valutazioni, condotte con criteri esplicitamente richiamati nello studio stesso. In estrema sintesi, la valutazione consiste nella dimostrazione che la proposta di progetto prescelta rappresenta il mezzo più efficace rispetto alle al-

ternative per raggiungere gli obiettivi specifici di sviluppo fissati a livello programmatico.

I passaggi cruciali (8-16)

8. BANDO. Primo momento cruciale è in sede di stesura del bando (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, negli indirizzi per la redazione), dove:

- chiarire preliminarmente gli obiettivi, le domande, ma anche i vincoli posti inizialmente dalla PA e dagli altri soggetti;
- definire con chiarezza le competenze e l'esperienza necessarie (vale anche se realizzato dentro la PA: se non ci sono tecnici all'altezza e dedicati, meglio andare sul mercato);
- definire i grandi temi del capitolato d'onori (ampi a sufficienza rispetto agli oggetti da esaminare, più dettagliati rispetto alle tecniche da impiegare e le tecnologie vincolanti: ad esempio, tecniche di ingegneria finanziaria, tecnologie ferroviarie);
- scegliere un responsabile del procedimento in grado di seguire tutto l'iter dello studio (una figura simile va prevista anche se non si accede al mercato).

9. SELEZIONE. Il secondo momento cruciale è in sede di esame delle offerte e di aggiudicazione (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, nella selezione dei tecnici incaricati). E' indispensabile avvalersi di una commissione all'altezza (che conosca i temi oggetto dello studio, la qualità che potenzialmente può esprimere il mercato su quei temi; e che sappia collegialmente interpretare le offerte) sia che si debba valutare un'offerta di servizi dal mercato (D.l.vo 157/95) sia che si voglia impostare il lavoro dentro la PA (in tal caso ai tecnici incaricati va chiesto di dimostrare la capacità di lavoro di gruppo, tramite la predisposizione di un piano di lavoro articolato come un'offerta tecnico economica, della quale una commissione vaglierà l'equilibrio fra le parti e la rispondenza complessiva agli "indirizzi per la redazione", proponendo eventualmente riformulazioni del gruppo).

10. **CONTRATTO.** Terzo momento cruciale è in sede di scrittura del contratto (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, nella definizione degli ordini di servizio ai tecnici incaricati):

- esaminare con attenzione l'offerta tecnico economica del soggetto aggiudicatario, risolvendo equivoci interpretativi e imponendo contenuti li sfumati ma già compresi nel bando; descrivere con attenzione le fasi del prodotto, cui legare monitoraggio e pagamenti;
- se lo studio è realizzato dentro la PA, garantire con accordi la disponibilità dei tecnici per tutta la durata del lavoro e i mezzi materiali necessari;
- prevedere un gruppo di monitoraggio del lavoro, che assieme al responsabile del procedimento intervenga effettivamente nelle fasi previste da contratto (all'avvio, discutendo della comprensione delle finalità; alla redazione del piano di lavoro operativo; nell'esame della bozza del rapporto intermedio, prima della sua approvazione; similmente per la bozza di rapporto finale) e successivamente nel dare supporto al decisore nell'approvazione e nello sviluppo dei successivi passi.

11. **MONITORAGGIO.** E' cruciale il monitoraggio dello studio: lavori interdisciplinari e progetti complessi possono soffrire di carenza di coordinamento; il monitoraggio "esterno" (esercitato da esperti interni alla PA) obbliga i soggetti incaricati della redazione a un confronto tempestivo. Quattro sono i momenti decisivi del monitoraggio, e tutti vanno previsti nel contratto:

- all'avvio del lavoro (ascolto delle intenzioni, spiegazioni reciproche, interpretazione autentica del capitolato da un lato e dell'offerta dall'altro);
- sulla base di un piano di lavoro per fasi operative sviluppato appositamente dal soggetto aggiudicatario (il gruppo di monitoraggio si accerta che l'impostazione – metodi, tempi, idee guida – siano ben impostate; eventualmente si riorientano);
- alla consegna della bozza del rapporto intermedio; è un momento cruciale: se si vuole, si capisce tutto del lavoro in cor-

so. I contenuti del rapporto intermedio vanno previsti con chiarezza nel contratto (= tutta l'impostazione + parte del lavoro da capitolato e offerta) e ad esso è legato un pagamento (2°): non viene concesso finché il gruppo di monitoraggio non accerta che la strada percorsa è coerente con il fine; qui il gruppo esprime il massimo della sua capacità di indirizzo. Poi esce, emendato e integrato, il rapporto intermedio (che resta un atto interno alla PA se la sua diffusione può interferire sul rapporto contrattuale);

- alla consegna della prima bozza del rapporto finale. È il momento in cui il gruppo di monitoraggio accerta (1) la completezza rispetto a bando&offerta; propone riorientamenti, invita a zoom su argomenti prima non considerati rilevanti; (2) la coerenza e l'interconnessione dei singoli risultati disciplinari; (3) la capacità della bozza di risultato di essere poi trasformata in progetto e quindi in intervento. Poi esce, emendato e integrato, il rapporto finale.

12. **TERMINE.** A lavoro ultimato il gruppo di monitoraggio esprime il proprio giudizio sulla completezza e la qualità, relazione all'amministrazione, che assume il parere e autonomamente approva il lavoro (anche, se vuole, senza sposare la tesi emergente: su di essa può chiedere un contraddittorio con il gruppo di monitoraggio e l'aggiudicatario).

13. **VERIFICA.** Prima di procedere all'approvazione, l'amministrazione aggiudicatrice procederà alla verifica della completezza dello sdf, sulla base di una relazione prodotta dai rappresentanti dell'amministrazione nel gruppo di monitoraggio. tale verifica avrà ad oggetto la presenza nello studio dei contenuti minimi previsti (cfr. ad esempio l'allegato B della delibera CIPE n. 106/99), la coerenza tra lo studio di fattibilità e le prescrizioni del Capitolato d'Oneri e con gli eventuali contenuti aggiuntivi derivanti dalla proposta tecnica formulata dal contraente in sede di offerta. Potranno a tal fine essere richiesti al contraente, oltre che la documentazione comprovante le attività svolte, anche motivati approfondimenti e/o integrazioni senza che per questo spetti ad esso alcun compenso aggiuntivo. Saranno oggetto di

verifica: la completezza e la qualità dello studio; l'attendibilità dei dati utilizzati; la dimostrazione della possibilità (o meno) di raggiungere gli obiettivi perseguiti e la misurazione quantitativa degli stessi; lo svolgimento delle verifiche di sostenibilità tecnico territoriale, economico finanziaria e procedurale amministrativa del progetto; l'analisi di sensibilità dei risultati progettuali ed il loro impatto; l'analisi del rischio relativo all'alternativa progettuale scelta; l'analisi degli aspetti organizzativi, realizzativi e gestionali.

14. CHIUSURA. La chiusura del procedimento avviene attraverso un duplice parere:

- di natura oggettiva, circa la completezza e il grado di copertura di ciascuna componente dello studio. A tal fine, l'Amministrazione committente deve verificare l'effettiva e sostanziale rispondenza puntuale dello sdf all'articolazione delle richieste del contratto e del capitolato d'oneri;
- di natura soggettiva, circa l'esito dello studio, ossia l'opportunità di procedere alla progettazione. A tal fine, l'Amministrazione committente deve tener conto delle motivazioni argomentate dallo sdf ed eventualmente integrarle con proprie considerazioni.

Per quanto riguarda il parere soggettivo sull'esito dello studio, l'Amministrazione committente può far proprio l'esito dello studio, e quindi assumere una decisione coerente con le raccomandazioni dello studio stesso, oppure può formulare valutazioni diverse in base ad ulteriori considerazioni derivanti da elementi che esulano l'oggetto dello studio.

15. VARIANTE (SDF CIPE 70/98). Una volta chiuso il procedimento, l'Amministrazione committente inoltra lo studio all'Amministrazione proponente (Centrale o Regionale) di cui all'allegato 1 della delibera CIPE 106/99, allegando la relazione scritta contenente il parere oggettivo sulla completezza dello studio e soggettivo sull'esito di fattibilità. L'Amministrazione proponente, esaminata la coerenza dei risultati dello studio con gli obiettivi programmatici dell'Amministrazione stessa e con i criteri e gli indirizzi della programmazione dei Fondi Strutturali

nell'ambito del QCS Ob. 1 2000-2006, si riserva di provvedere alla certificazione dei risultati dello sdf.

16. SVILUPPI. Per quanto riguarda le fasi successive, l'art. 4 della legge n. 144/99 ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti un fondo per il finanziamento a fondo perduto della progettazione preliminare, relativa ad opere di costo superiore a 3 miliardi, per le quali sia stato redatto uno studio di fattibilità il cui esito sia positivo. La delibera CIPE 76/2000 e la circolare n° 1240 della CDDPP stabiliscono che per accedere al fondo di progettazione preliminare, lo studio di fattibilità deve essere approvato e certificato dal Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici di cui all'art. 1 della 144/99, oppure da strutture similari cui la Regione ha specificatamente attribuito le competenze del Nucleo ai sensi del comma 3 dell'art. 1.

Cinque temi sugli SDF (17-21)

17. *il mercato di riferimento per i servizi è vasto lato domanda della PA e limitato lato offerta di consulenze (ancora generico e non specializzato).*

E' un mercato che si è qualificato per i lavori fatti in campi analoghi, ma che non è spesso in grado di trasferire l'esperienza passata, per via del turnover dei consulenti. Molte società hanno saturato per più di un anno le proprie possibilità di accettare commesse. I giovani e i 'locali' non reggono le spese per presentarsi da soli alle gare: ciò anche in ragione del livello di strutturazione sovente chiesto alle proposte-offerte (bastava forse che la PA costruisse buoni capitolati e i giovani e i locali sarebbero tornati competitivi sul prezzo).

18. *l'aver puntato sull'offerta tecnica ha indotto molte amministrazioni a non maturare adeguatamente il tema oggetto della gara e, come corollario, anche l'importo a base di gara è stato determinato in via parametrica o per raffronto anziché per via analitica.*

Non sempre la PA usa predisporre una costruzione analitica dei costi (come invece nella progettazione, che ha regole precise), né costruisce per lo SDF un rigoroso capitolato d'oneri. Il mix /bando generico/ generici prodotti attesi /prezzo parametrico /offerta economica con scarsa incidenza (talvolta con formule di assegnazione dei punteggi errate) è fondato sull'assioma che il mercato ne sa di più della PA. Indimostrato.

19. *nella gara anche le griglie di valutazione (punteggi) che danno molto risalto all'offerta tecnica e poco a quella economica determinano gli esiti degli SDF.*

Ritenere che 80-20 oppure 90-10 fossero i punti assegnabili rispettivamente all'offerta tecnica e al prezzo, supponendo con ciò di migliorare la qualità, è forse un errore, basato su questo ragionamento: non deve vincere chi gioca sul prezzo, deve anzitutto essere garantita una elevata qualità (da qui deriva la soglia minima di punti per rendere l'offerta accettabile, etc.). *L'effetto è stato il seguente:* bandi mal formulati e generici, con l'amministrazione che non sa quel che vuole e lascia molto spazio alle offerte tecniche; poi una commissione che ne sa ancor meno decide quale sarà la prescelta. Talvolta l'iter di assegnazione dei punteggi si chiude poi con una formula sbagliata e sul prezzo si assegnano ancor meno dei 10 o 20 punti previsti.

20. *l'esito degli SDF non necessariamente coincide con l'esito del servizio messo a gara.* Lo SDF non termina con la consegna degli elaborati da parte del soggetto incaricato della sua redazione: molte fasi mancano ancora (ad esempio, la P.A. che ha commissionato lo SDF può aver riservato per sé alcune fasi tecniche – quali le analisi di sensibilità – o il giudizio su aspetti redistributivi) fasi che possono cambiare anche radicalmente taluni aspetti della soluzione che andrà in progettazione (ad esempio, nella scelta di materiali più economici o sacrificando la qualità in presenza di vincoli di spesa)

21. *la normativa è meno deterministica di quanto si vuole essa sia.* Se osserviamo cosa dice la Legge 144/1999, art.4, comma 1 *Lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore*

a 20 MD di lire, costituisce lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche.

Significato: l'esito dello SDF non è la decisione di investimento ma la base tecnica per prendere la decisione di investimento, decisione che spetta all'amministrazione. la decisione di investimento deve dipendere dallo SDF ma non necessariamente confermarne gli esiti. Nella decisione di investimento (prerogativa dell'amministrazione e dei suoi organi) entrano elementi che non competono allo SDF (strategie di sviluppo, come ad esempio nel Mezzogiorno la scommessa del PSM circa i tassi di crescita del Pil, che è scenario fra gli scenari, mera indicazione di politica economica). la decisione di investimento è corroborata o sconsigliata dallo SDF, mai negata e nemmeno imposta dai suoi esiti. Quando lo SDF non era obbligatorio la decisione di investimento (in opere pubbliche) veniva assunta secondo gli stessi principi, ossia gli indirizzi di politica economica. Lo SDF non sostituisce tale approccio con un mero tecnicismo (dove sempre riemerge comunque una scelta di politica economica: *rendimento di strade vs rendimento di ospedali* ad esempio).

Gli effetti economici (22-26)

22. L'analisi costi benefici trova in primo luogo una propria collocazione privilegiata (ma non esclusiva) all'interno degli studi di fattibilità degli interventi infrastrutturali, come momento sintetico di prefigurazione degli effetti economico sociali, siano essi misurabili attraverso stime monetarie (che resta il cuore dell'analisi), siano essi misurabili altrimenti o solamente oggetto di apprezzamento qualitativo o descrittivo (e sono gli elementi offerti dall'analista al decisore come inscindibili nella decisione di investimento).

23. Quale ruolo dunque e quale collocazione vanno assegnati all'analisi costi benefici nel disegno di accelerazione del recupero del ritardo infrastrutturale e in un'ottica di riqualificazione degli investimenti pubblici? Una volta che la valutazione pre-

ventiva è stata assunta come modalità ordinaria nelle scelte di programmazione e selezione degli interventi, all'analisi costi benefici viene chiesto di non porsi esclusivamente a valle del percorso di fattibilità progettuale, ma di accompagnare lo sviluppo delle stesse opzioni progettuali, partecipando ai momenti e alle fasi cruciali del loro cammino, dal momento della loro ideazione, al loro affinamento, alla decisione di intervento. La progettazione, abituata – in assenza di un quadro programmatico consistente - a crearsi autonomamente i propri scenari di riferimento, si può giovare enormemente della nuova situazione caratterizzata da un numero maggiore di punti di riferimento. E con essa se ne può giovare l'attendibilità dell'analisi costi benefici, legata, com'è, alla plausibilità degli scenari di domanda, di offerta, di assegnazione modale. Non è infatti tanto nella carenza di risorse pubbliche e private quanto piuttosto nella fragilità dei progetti (nelle carenze dei progetti) che oggi e soprattutto in prospettiva potrà presentarsi il collo di bottiglia esiziale nella rincorsa al recupero del ritardo infrastrutturale. Progetti di qualità inadeguata, sovente ideati frettolosamente e incompleti, provocano allungamenti della fase di approvazione molto più frequentemente di altre cause legate a pure lentezze amministrative. Qui l'analisi costi benefici trova il proprio ruolo e qui emerge il ruolo dell'analista chiamato a esercitarla.

24. All'analisi costi benefici, nell'alveo della verifica di fattibilità, spetta il compito di far “dialogare” per tempo le varie componenti costitutive del progetto, con due obiettivi fra loro subordinati ma altrettanto indispensabili: quello, generale, della ricerca della soluzione che massimizza il benessere sociale sotto una serie di possibili vincoli (tecnologici, finanziari, ambientali), e quello, derivato dalla presenza “a valle” di ogni fase delle altre elaborazioni progettuali, del controllo del mantenimento della coerenza fra le parti.

Ciò significa, ad esempio, che gli effetti attribuiti a un progetto dovranno essere direttamente o indirettamente riconducibili alle azioni e ai costi per esso sostenuti; che le previsioni di traffico dovranno trovare capienza sufficiente nella rete futura e non solo lungo il tratto oggetto di attenzione progettuale; che le

opere di mitigazione siano effettivamente contabilizzate fra i costi. Significa anche che a fronte di esiti incerti o negativi dell'analisi costi benefici il dialogo con i progettisti consenta tempestivamente adeguate revisioni progettuali, volte a ricercare soluzioni coerenti con le caratteristiche del problema che si intende risolvere.

25. Il rapporto fra tutti i soggetti chiamati a verificare la fattibilità e la convenienza dell'iniziativa di investimento deve dunque essere oggetto di successive iterazioni. In tal modo si evitano, da un lato, quegli errori di valutazione che sovente si riscontrano e che derivano dal posizionare l'analisi costi benefici – esclusivamente, una volta per tutte - “a valle” di tutte le altre elaborazioni costitutive del progetto, dall'altro si favorisce il suo progressivo affinamento. Se vuole incidere sulle scelte, la valutazione economica deve essere partecipe dei momenti e delle fasi cruciali del cammino degli interventi, e non certo solo uno strumento di certificazione finale della bontà, della mediocrità o dell'impossibilità a realizzarsi di progetti già impostati, da prendere o lasciare.

26. Ciò vale per la valutazione economica non meno che per la valutazione ambientale e per la valutazione finanziaria, ossia per l'intero spettro degli strumenti attraverso la quale oggi si esercita, prevalentemente a posteriori, il controllo della fattibilità dei progetti degli interventi programmati e che devono invece divenire strumenti attraverso i quali perseguire anche la migliore impostazione dei progetti .

Concludendo (27-30)

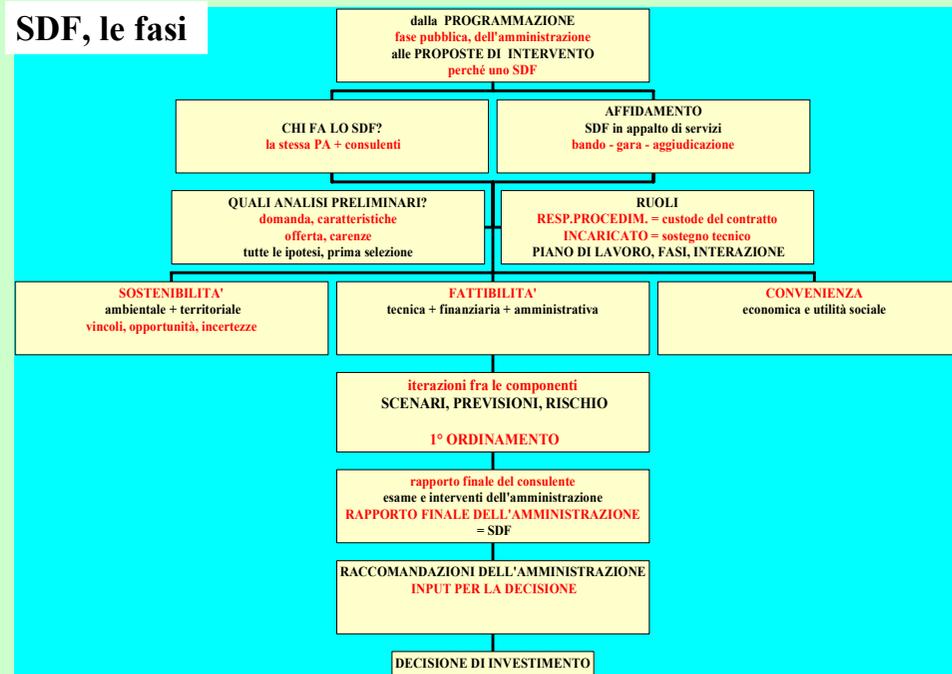
27. Per gli studi di fattibilità è ancora tempo di sperimentazione: una volta reintrodotta in modo generalizzato, lo studio di fattibilità consentirà di esaminare preventivamente l'insieme degli elementi (territoriali, ambientali, tecnici, finanziari, amministrativi) costitutivi del processo progettuale e realizzativo, riducendo così le incertezze delle successive fasi.

28. E' stata avviata la prima sperimentazione in larga scala dei possibili effetti (benèfici) derivanti da quello che a prima vista potrebbe essere inteso come un ulteriore balzello procedurale sulla via già complessa che porta dall'individuazione di un fabbisogno di servizi (la programmazione) alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per la loro erogazione. Nel solo Mezzogiorno oltre 250 studi di fattibilità sono stati già messi a gara.

29. Lo studio di fattibilità può dunque divenire uno strumento potente nelle mani dell'amministrazione con il fine di dare contestualmente: un chiaro supporto alle decisioni di investimento (nel conforto tecnico fra le scelte di intervento), un chiaro indirizzo alla successiva fase della progettazione (accelerazione nei tempi, riduzione dei rischi di revisione dell'impianto progettuale).

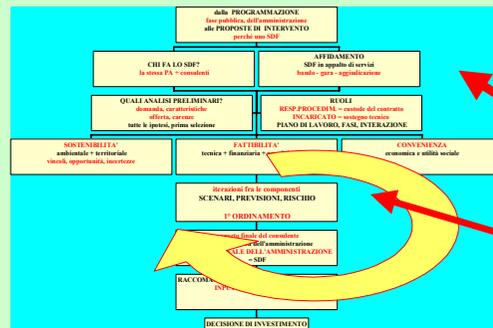
30. Affinché lo strumento trovi una collocazione stabile nel ciclo del progetto e ne aumenti l'efficacia, restano peraltro numerose questioni da risolvere, che possono richiedere provvedimenti normativi. È opportuna innanzitutto una esplicitazione dei contenuti minimi inderogabili di ogni studio di fattibilità e del processo attraverso il quale l'amministrazione assume la decisione di procedere alla progettazione e, quindi, alla realizzazione. La carenza di specifiche tecniche offre oggi alle amministrazioni ampi margini di discrezionalità nel definire "studio di fattibilità" servizi di consulenza di natura fra loro affatto differente, con evidenti ripercussioni nel caso in cui a seguito dello studio derivi una "competizione" fra diverse proposte di intervento per accedere a risorse finanziarie limitate.

SDF, le fasi



LE FASI dello SDF: L'IMPOSTAZIONE





Ideazione (i contorni dello SDF, l'offerta)

Elaborazione: processo **iterativo**, confronto fra le componenti

Ordinamento delle alternative, esplicitando i motivi. Poi consegna alla P.A.

Lo SDF del consulente