

mi della Provincia Autonoma di Bolzano (in cui per l'unico intervento finanziato non sono stati ancora effettuati pagamenti) e del Lazio (10 per cento).

Gli interventi ultimati assorbono circa 130 Meuro di finanziamenti CIPE per progetti di completamento dell'importo complessivo di circa 180 Meuro, corrispondenti ad opere del valore complessivo di circa 540 Meuro, di cui 360 relativi ad opere in esercizio.

Nella Tavola IV.3 vengono riportate le percentuali regionali delle opere ultimate ed in esercizio, rapportate sia al totale delle opere finanziate sia alle sole opere ultimate.

Da essa si vede che è entrato in esercizio il 16 per cento del complesso delle opere (15 per cento nel Mezzogiorno e 20 per cento nel Centro-Nord), corrispondenti al 7 per cento dei finanziamenti; dette opere corrispondono al 70 per cento delle opere ultimate, pari al 74 per cento in termini finanziari.

Le opere in esercizio

Tavola IV.3 – Percentuale di opere completate in esercizio al 31.8.2002

REGIONE	Percentuale di opere in esercizio sul totale		Percentuale di opere in esercizio su quelle ultimate	
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
Abruzzo	9,5	2,1	40,0	33,1
Molise	27,3	6,1	60,0	55,8
Basilicata	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Campania	7,8	3,8	40,0	57,6
Puglia	16,7	25,3	69,2	79,0
Calabria	28,6	15,1	77,8	82,2
Sicilia	10,7	1,1	100,0	100,0
Sardegna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Mezzogiorno	15,2	6,3	64,8	73,3
Piemonte	12,5	9,6	100,0	100,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	25,0	11,3	100,0	100,0
Liguria	0,0	0,0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	0,0	0,0	N.A.	N.A.
P.A. Trento	59,0	59,5	100,0	100,0
Veneto	25,0	4,9	66,7	58,9
Friuli Venezia Giulia	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Emilia Romagna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Toscana	28,6	19,2	100,0	100,0
Lazio	18,2	9,1	N.A.	N.A.
Centro - Nord ¹	19,7	9,3	87,5	80,4
Italia	16,2	6,6	70,0	74,4

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

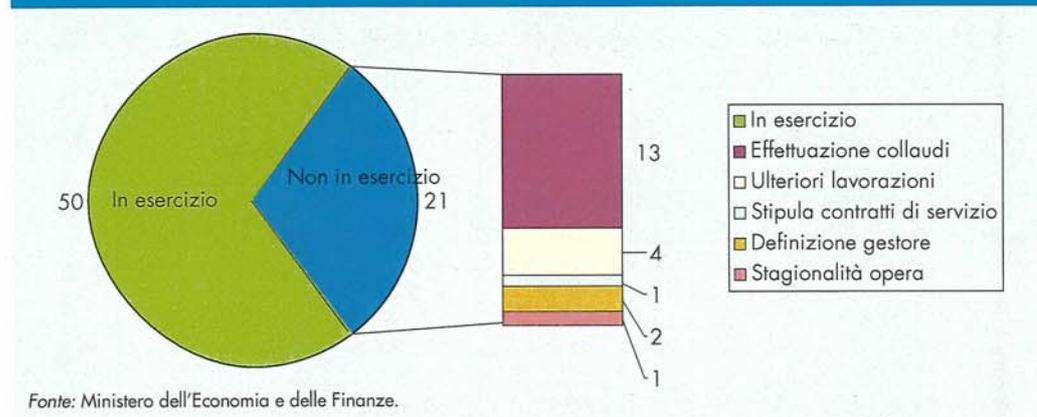
Nella Figura IV.1 vengono indicate le motivazioni per cui 21 (19 nel Mezzogiorno e 2 nel Centro-Nord) dei 71 interventi ultimati non sono ancora entrati in funzione. Per essi gli enti attuatori prevedono l'entrata in funzione entro il 2002 in 7 casi, nel primo trimestre nel 2003 in altri 2 casi, mentre per gli altri 12 non hanno fornito alcuna previsione.

Per quanto riguarda lo stato dei lavori degli interventi in corso (199 casi), si sono registrati 29 casi di sospensioni in atto al 31.8.2002. Le cause di sospensione

Le opere in corso di realizzazione

sono da imputarsi prevalentemente alla redazione di perizie di variante (13 casi) e a problemi con l'impresa (quali contenzioso, rescissione del contratto, ecc., 6 casi); altre cause sono le interferenze con sottoservizi, altre attività o terzi interessati (4 casi), le avverse condizioni atmosferiche (3 casi) e gli espropri e la disponibilità delle aree (3 casi).

Figura IV.1 - OPERE COMPLETATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.8.2002



Fra gli interventi con aggiudicazione dei lavori (rientranti fra gli interventi avviati) si riscontra che per 6 di essi i lavori non sono ancora partiti: in 3 casi si prevede la consegna dei lavori entro il mese di novembre 2002 mentre in altri 2 casi, rispettivamente aggiudicati con appalto di progettazione ed esecuzione l'uno ed in concessione l'altro, deve essere ancora approvato il progetto esecutivo; in questi ultimi casi l'avvio dei lavori è previsto entro il mese di novembre 2002. Per il rimanente caso si attende il nulla-osta regionale su alcuni sondaggi, con previsioni di avvio entro la fine del 2002.

Le opere non avviate

Per quanto concerne i 32 interventi non avviati, pari all'11 per cento circa del totale, essi hanno formato oggetto anche di specifici accertamenti in loco.

Per 5 dei 32 interventi non avviati sussiste l'ipotesi di definanziamento da parte delle Amministrazioni interessate: questo significa che le Amministrazioni stanno valutando l'opportunità di revocare il finanziamento e di destinare le risorse ad altri interventi. Degli altri 27 interventi, 10 casi risultano in fase di gara, 7 casi in corso di ottenimento delle necessarie autorizzazioni, mentre in altri 10 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Nel merito rileva considerare che, secondo gli enti attuatori, è prevedibile l'avvio degli interventi entro il 2002 in 6 casi, entro il primo trimestre del 2003 in altri 5 casi, mentre per i rimanenti 21 la data di avvio, ove indicata, si colloca oltre il primo trimestre 2003.

Lo stato di attuazione delle opere commissariate

Dalle indicazioni disponibili, risulta che 3 opere sono state ultimate e sono in esercizio: si tratta dell' "Adeguamento sismico del liceo di Via Vaccaro" di Potenza, dell' "Ampliamento del Palazzo di Giustizia di Paola (CS)" e della "Caserma dei

Carabinieri di Prato Drava (BZ)". Le prime due opere sono state inaugurate, rispettivamente, alla presenza del Presidente della Repubblica (19.9.2001) e del Ministro della Giustizia pro-tempore (16.2.2001), mentre la caserma è stata affidata in custodia al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bolzano il 9.11.2001.

Altre 14 opere sono in corso di realizzazione, compresa la Caserma dei Carabinieri di Comiso (RG) per la quale la consegna dei lavori ha avuto luogo il 6.8.2002, in lieve ritardo rispetto alla proroga concessa dal CIPE. Per tali opere si è riscontrato un avanzamento medio dei lavori del 55 per cento circa (dati aggiornati ad agosto 2002).

L'unico intervento non ancora avviato, riguardante la tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana è stato defanziato dal CIPE nella seduta del 2.8.2002 ed il corrispondente finanziamento è stato destinato alla copertura dei costi di una perizia riguardante l'altro intervento sulla Circumvesuviana rientrando fra le opere commissariate, relativo alla tratta Napoli-Poggioreale.

IV.4 Gli studi di fattibilità: lo stato di attuazione

Le precedenti edizioni di questo rapporto hanno fornito periodici aggiornamenti sullo stato di attuazione degli studi di fattibilità promossi dal CIPE nel 1998-99 e descrizioni sintetiche dei contenuti di alcuni studi di particolare rilievo settoriale o territoriale. Sulla base della relazione riepilogativa predisposta dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) per il CIPE in occasione della seduta del 24 ottobre 2002, è ora possibile una prima valutazione complessiva dell'esperienza.

Gli studi di fattibilità hanno l'obiettivo di trasformare una iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di più alternative atte a cogliere modalità diverse di soddisfazione del bisogno individuato e di realizzazione dell'idea originaria. Attraverso la produzione di un set di informazioni devono consentire all'autorità politica amministrativa competente una decisione fondata e motivata per la allocazione delle risorse per gli investimenti pubblici. Essi hanno inoltre l'obiettivo di individuare preventivamente gli ostacoli esistenti per la realizzazione degli investimenti programmati e quindi di agevolare, semplificare, accelerare l'iter progettuale e attuativo successivo.

Finalità degli studi

Nel corso degli anni 90, gli studi di fattibilità sono stati sistematicamente inseriti nella normativa riguardante il ciclo della programmazione e realizzazione dei lavori pubblici. Il legislatore ha via via precisato il momento del ciclo in cui si inseriscono gli studi, la funzione da essi svolta, la relazione degli studi con la preliminare individuazione dei bisogni, la relazione tra tipologia delle opere e obbligatorietà degli studi¹¹.

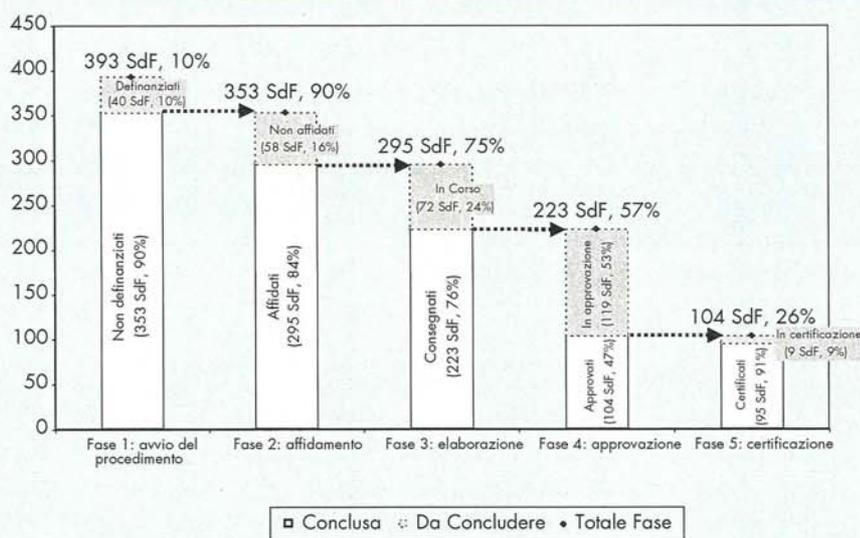
¹¹ In particolare, la legge 144 del 1999 prevede che lo studio di fattibilità per le opere di costo complessivo superiore a 10,3 milioni di euro (20 miliardi delle vecchie lire) è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle Amministrazioni pubbliche; che gli studi di fattibilità approvati dalle Amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare, e che costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere. Da ultimo, la legge n. 166 del 2002 (che rivede la legge quadro sui lavori pubblici 106 del 1997) confermando la centralità degli studi di fattibilità, ne estende le finalità (cfr. in particolare l'art. 37 bis e il ruolo assegnato alle Camere di commercio).

Gli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE: situazione a settembre 2002

Nel 1999 il CIPE (con le delibere 106 e 135 del 1999) ha promosso l'avvio di oltre 393 studi di fattibilità, co-finanziandone al 50 per cento i relativi costi a valere sulle risorse stanziare per le aree sottoutilizzate. L'obiettivo specifico dell'iniziativa era quello di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, con gli studi co-finanziati, il CIPE intendeva promuovere la diffusione di uno strumento tecnico in grado di motivare e dare supporto alle decisioni di investimento.

Al settembre 2002, dei 393 studi originariamente co-finanziati dal CIPE, 223 risultano completati. Di questi ultimi, 104 sono stati approvati e, nel loro ambito, 95 risultano già dotati della certificazione di coerenza. Dei rimanenti, sono ancora da affidare 58 studi, 72 sono in corso e 40 sono stati defianziati (cfr. Figura IV.2).

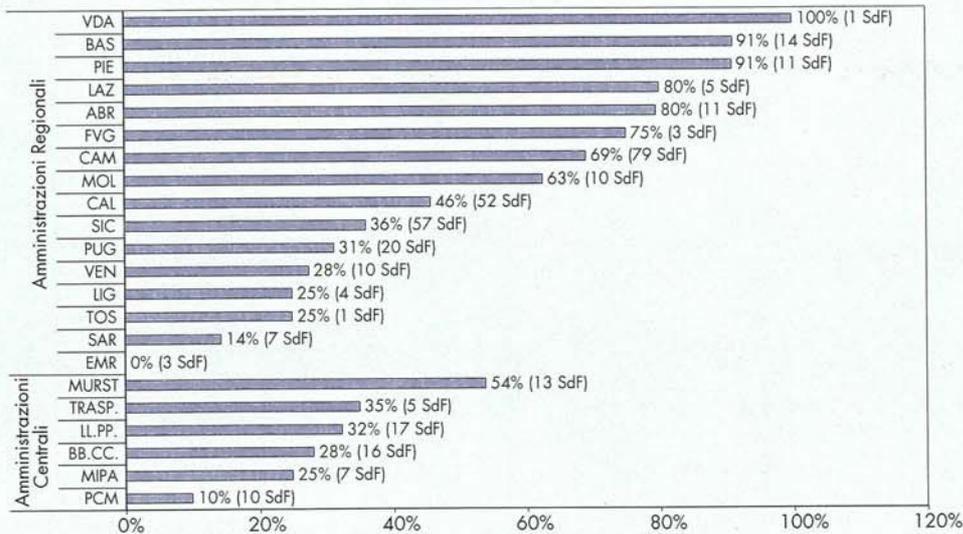
Figura IV.2 - RIEPILOGO DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Sotto l'aspetto territoriale, 338 studi (proposti dalle Amministrazioni centrali e dalle regioni interessate) riguardano le regioni del Sud (86 per cento del totale), mentre gli altri 55 (14 per cento) investono le regioni del Centro-Nord. La Figura IV.3 illustra graficamente l'indice di avanzamento medio (percentuale di completamento del percorso degli studi, dal finanziamento alla certificazione) per Amministrazione proponente. L'avanzamento medio complessivo è del 50 per cento; per le Amministrazioni regionali è del 54 per cento, e per le Amministrazioni centrali è del 32 per cento. Da notare nel Mezzogiorno l'avanzamento di regioni come la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania, che si attestano su livelli del 70 per cento ed oltre, ben al di sopra della media complessiva.

Figura IV.3 - INDICE DI AVANZAMENTO DEGLI STUDI PER AMMINISTRAZIONE PROPONENTE



Nota: l'indice è ottenuto costruendo, per ogni studio, un coefficiente di avanzamento dato dal rapporto tra il numero di fasi completate ed il totale delle quattro fasi comprese nell'iter procedurale "tipo" degli studi (affidamento, consegna, approvazione, certificazione), e poi calcolando, per ogni Amministrazione proponente, la media dei coefficienti di avanzamento dei singoli studi di sua competenza. Tra parentesi viene riportato il numero di studi promossi da ciascuna Amministrazione. Le Amministrazioni sono individuate con le sigle delle denominazioni vigenti al momento del finanziamento degli studi.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il volume complessivo di risorse attivate per gli studi (al netto dei definanziamenti) è di 86 milioni di euro (compreso il co-finanziamento delle Amministrazioni proponenti). I settori di maggior rilievo sono i trasporti e le risorse ambientali (comprese le risorse idriche), corrispondenti al 50 per cento del numero di studi ed al 60 per cento del volume di finanziamenti.

Il tempo medio di consegna per gli studi finora completati è stato di circa 8 mesi, con oscillazioni da 4 a 22 mesi. I tempi medi di consegna presentano minore variabilità nella distribuzione per settore e variabilità maggiore nella distribuzione per Amministrazione proponente.

Sbocchi progettuali

Nel complesso si può affermare, nei limiti delle informazioni rese finora disponibili¹², che gli studi stanno assolvendo il compito di generare un parco progetti di notevole diversificazione settoriale e di potenziale rilevanza per l'applicazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo: sono stati conclusi 223 studi, di cui gran parte in settori strategici per la programmazione 2000-2006, come trasporti, risorse naturali e risorse culturali (cfr. Tavola IV.4).

¹² Le Amministrazioni proponenti hanno finora trasmesso all'UVAL informazioni riferite a 322 studi (l'80 per cento del totale), con dati aggiornati in misura pari al 54 per cento del totale.

Tavola IV.4 – NUMERO DI STUDI FINANZIATI, COMPLETATI E CERTIFICATI PER SETTORE

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

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si sono rivelati più lunghi del previsto. Meno di un terzo degli studi sono stati avviati nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della parte maggiore degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi.

D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: vanno segnalati infatti l'introduzione di 9 interventi basati su SdF co-finanziati dal CIPE nel primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) della "legge obiettivo"; l'avvio dell'uso di risorse della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione preliminare di interventi basati su SdF finanziati dal Comitato (6 studi, di cui 3 nel Mezzogiorno); l'utilizzazione infine, da parte di regioni dell'Obiettivo 1 come Campania e Sicilia, dei risultati di studi CIPE per l'impostazione di vari Progetti Integrati Territoriali (PIT) da finanziare con risorse del QCS 2000-2006.

La diffusione del metodo degli studi

Oltre alla generazione di un parco progetti di qualità, con la tornata sperimentale di studi CIPE ci si proponeva anche di promuovere la diffusione, tra le 22 Amministrazioni proponenti e le circa 300 Amministrazioni appaltanti, di un *metodo* di qualificazione delle scelte di investimento: questo con l'obiettivo di più lungo periodo di elevare la capacità delle Amministrazioni pubbliche di fornire ai decisori politici strumenti tecnici solidi da usare per le scelte pubbliche del futuro. Obiettivo secondario, ma non irrilevante, era la crescita di un mercato capace di rispondere sempre più efficacemente alle richieste, anche complesse, delle Amministrazioni. A tale riguardo, la relazione UVAL consente di mettere a fuoco taluni profili caratterizzanti il ciclo degli studi, nel quale elementi di successo e di criticità si sono spesso tra di loro intrecciati.

- *Eterogeneità dei temi degli studi.* I temi oggetto di studi di fattibilità sono caratterizzati da notevole eterogeneità: accanto a studi di specifici interventi infrastrutturali, si riscontrano studi assimilabili ad altre tipologie, quali studi di programmi di opere, studi settoriali o di ambito, studi di prefattibilità ed infine studi infrastrutturali promossi da Amministrazioni non titolari delle corrispondenti competenze istituzionali. In positivo, tale ampliamento d'ambito degli studi risponde ad esigenze conoscitive e programmatiche realmente sentite dalle Amministrazioni. D'altro lato, varie delle tipologie di studi sopra ricordate implicano un percorso più difficoltoso di transizione dalla fase di studio a quella di progettazione. Questo a causa o della necessità del concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento o del ruolo propedeutico alla individuazione della idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità.
- *Formulazione della "domanda".* Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire un capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali. La difficile definizione, sin dalla fase di predisposizione del bando, dei quesiti essenziali a cui l'Amministrazione voleva dare risposta ha lasciato, sia in fase di offerta sia in fase di effettuazione dello studio, debolezza di indirizzi e eccessivi margini di interpretazione agli offerenti/fornitori sul reale fabbisogno espresso dalle Amministrazioni.
- *La "risposta" del mercato.* La risposta del mercato delle consulenze alla domanda delle Amministrazioni è stata caratterizzata da scelte strategiche differenziate delle diverse società, oscillando dalla partecipazione comunque e dovunque alla mancata partecipazione anche in aree tematiche o territoriali di stretta competenza. Questo ha determinato una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. Ciò nonostante, la presenza di soggetti con esperienze significative si è oggi decisamente ampliata. In vari casi, gli aggiudicatari non sono stati in grado di esprimere raggruppamenti con adeguati ed omogenei livelli di specializzazione settoriale; in altri non sono stati attivati meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti. Questi due fattori, unitamente alla sia pur relativa novità dello strumento nel mercato italiano, hanno dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi. I professionisti ed i consulenti e le loro società non sempre sono stati in grado di supplire alle carenze iniziali delle domande della pubblica Amministrazione, appiattendosi su richieste e domande mal formulate o, in alcuni casi, addirittura, approfittando in modo "opportunistico" della elevata domanda di servizi per moltiplicare le proprie occasioni commerciali e il proprio fatturato anche in carenza di una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.

- *Il Monitoraggio.* Alcune Amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative di monitoraggio in corso d'opera degli studi: oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, il monitoraggio ha costituito spesso una "palestra" attraverso cui le Amministrazioni hanno chiarito e specificato gli obiettivi dello studio e rafforzato, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (Amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità tecniche di valutare la qualità degli studi in corso e di impostare gli studi da avviare in futuro. I tavoli di monitoraggio non sembrano, tuttavia, aver avuto la diffusione necessaria per garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi, funzione questa che in prospettiva dovrà essere rafforzata.
- *Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento.* L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi ha costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi. Tuttavia, sulla base delle conoscenze sin qui acquisite dall'UVAL sui singoli studi, si può riscontrare una certa eterogeneità e delle metodiche e della qualità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità di singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le aree di competenza richieste. In generale si riscontra una difficoltà a evidenziare nessi chiari tra le singole componenti analitiche ed i risultati complessivi dello studio.

Prospettive future

La valutazione svolta sul complesso degli studi CIPE consente l'individuazione di alcune aree di azione, utili per la valorizzazione dei risultati degli studi di fattibilità già conclusi, che per la promozione della qualità degli studi futuri.

a) valorizzazione dei risultati degli studi

Progetti. Appare necessario imprimere una accelerazione al processo di traduzione degli studi completati in progettazione delle opere di cui sia stata verificata la convenienza. La fase di passaggio fra la disponibilità dei risultati degli studi e la loro traduzione in progetti non è oggi automatica e richiede uno sforzo ulteriore, sul piano tecnico, istituzionale ed amministrativo. Tale fase dovrebbe essere facilitata, se non addirittura delineata, nella stessa stesura degli studi. Dal punto di vista tecnico occorre assicurare che nello studio siano contenute tutte le informazioni necessarie alla redazione di un progetto preliminare per non duplicare, anche in termini di tempo e di costi, fasi analitiche previste. Dal punto di vista amministrativo, occorre verificare la rispondenza puntuale delle opere proposte e validate dagli studi alle priorità di investimento delle Amministrazioni competenti. Per gli studi già completati tale analisi riveste particolare urgenza, anche in vista della riprogrammazione delle risorse del QCS