



## **GIANFRANCO MIOZZI,**

*DIPARTIMENTO E SVILUPPO E COESIONE DEL MINISTERO ECONOMIA e FINANZE-NUVAL:*

Ringrazio innanzitutto la Regione per questo invito particolarmente gradito non solo perché seguo da tempo i temi della programmazione della Regione Abruzzo con molto interesse, ma anche perché si tratta di una riflessione insieme con un approccio interdisciplinare, sui risultati di uno studio che è da considerare uno degli studi di fattibilità più importanti cofinanziati dal CIPE e dalla Regione Abruzzo riguardanti una problematica strategica per lo sviluppo in particolare modo, del turismo.

L'interesse è rafforzato dal fatto che è molto utile vedere come lo SDF è stato condotto, come è stato interpretato l'invito a "conoscere" per valutare e assumere le decisioni di investimento.

Da varie letture di SDF ho maturato la convinzione, infatti, che gli studi di fattibilità, siano ancora per molte amministrazioni pubbliche, una novità, una elaborazione che spesso si confonde con una fase non ben definita di progettazione "prepreliminare" in quanto molto spesso affidati a tecnici e non anche ad economisti.

In sostanza, la formalizzazione di una decisione scontata.

Eppure la "Legge Merloni" sin dal 1994 e relativo regolamento hanno collocato lo SDF nella fase della "programmazione dei lavori" e lo stesso programma triennale è definito "momento attuativo" di studi di fattibilità".

Ma la normativa Merloni scompone la fase programmatica in due sub fasi: la prima è costituita da uno "studio" per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze al fine di individuare gli interventi necessari al loro soddisfacimento, la seconda, condotta dal responsabile di procedimento, che sulla base dello "studio" provvede alla redazione dello studio di fattibilità necessario per l'elaborazione del programma triennale.

Fatto è che su questi studi di fattibilità con cui tutti devono fare i conti non si hanno molte indicazioni su come condurli.

Se noi esaminiamo bene la legislazione vigente infatti, mentre la normativa Merloni, il regolamento e tutta la normativa che è susseguita nel tempo, trattano con molta precisione, le caratteristiche che devono avere i diversi livelli progettuali abbiamo poche indicazioni per gli SDF.

Pertanto è un campo completamente aperto nel quale il Dipartimento per lo Sviluppo ha cercato di fornire dei contenuti operativi e metodologici.

Questi contenuti sono stati forniti innanzitutto dalla deliberazione CIPE 106/99, quando nel finanziare circa 300 studi di fattibilità nelle aree depresse in tutta Italia è stato richiesto di seguire un indice essenziale sulla struttura degli studi di fattibilità.

L'indice è il seguente:

- 1 Inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi.
2. Analisi della domanda attuale e prevista e specifica dei gruppi dei beneficiari.
3. Analisi dell'offerta attuale e prevista.
4. Descrizione dell'investimento ( localizzazione , dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc) con verifica della disponibilità dei più importanti inputs materiali ed umani e con l'individuazione delle alternative tecnologiche disponibili.
5. Analisi delle alternative possibili.
6. Analisi degli aspetti e dei costi gestionali in fase di esercizio ( se esistenti).
7. Analisi di fattibilità finanziaria ( analisi costi e ricavi).
8. Analisi di fattibilità economica e sociale ( analisi costi e benefici).
9. Descrizione ed analisi degli impatti ambientali.
10. Contributo alla programmazione 2000 - 2006 ( Fondi strutturali).
11. Relazione sintetica conclusiva riportante i principali risultati e le raccomandazioni motivate sulla fattibilità dell'opera.<sup>1</sup>

Da questo indice possono evincersi diverse considerazioni:

- in primo luogo lo SDF si colloca nel ciclo del progetto, totalmente nella fase decisionale e quindi programmatoria, conformandosi come uno strumento per l'assunzione della decisione ad investire.
- Lo SDF si colloca, salvo particolarissimi casi, in un contesto generale di settore e quindi presuppone la disponibilità e la conoscenza di dati settoriali ( Piano) che sono utilizzati nell'elaborazione dello SDF.
- La fase dello "studio dei bisogni" prevista dalla normativa Merloni rappresenta un capitolo dello studio stesso e non il presupposto di esso, (cioè per indurre il responsabile di procedimento ad effettuare lo SDF.
- Per arrivare a decidere se investire o meno risorse pubbliche, viene percorso un itinerario logico analitico che conduce con successive approssimazioni, all'individuazione della soluzione tecnico – economica

---

<sup>1</sup> La delibera CIPE precisa che "E' ammessa una diversa articolazione dello studio purchè gli elementi richiesti nei punti sopra indicati siano comunque presenti nel lavoro. Pertanto, laddove si intenda seguire schemi alternativi, sarà indispensabile segnalare, sulla base dell'indice suesposto, dove sono rintracciabili i singoli elementi all'interno della diversa articolazione adottata."

ottimale emergente comparativamente tra più alternative.

- Questo processo avviene tramite una analisi multidisciplinare i cui principali protagonisti sono economisti, ingegneri, urbanisti, giuristi.
- La soluzione ottimale deriva, in sostanza, dall'analisi comparata delle diverse componenti a nessuna delle quali è assegnata a priori una supremazia sulle altre.
- Lo SDF non contiene progettazione preliminare ma è in grado di fornire gli elementi di base per impostarla. Tale configurazione riduce fortemente il costo degli SDF.
- In questo senso lo SDF è uno strumento per l'assunzione della decisione ad investire in una singola opera ma anche uno strumento in grado di inserire l'opera in un contesto più vasto collegandola a politiche per lo sviluppo locale, regionale, nazionale.

Questi elementi configurano un modello di SDF diverso da quello emergente dalla normativa sulle opere pubbliche ed è alla base della programmazione delle opere pubbliche del Quadro Comunitario di Sostegno 2000 – 2006.

Gli Studi di fattibilità hanno assunto crescente rilevanza, soprattutto quando nel 1999 con la Legge 144 è stato anche deciso ( art.4) che lo studio di fattibilità, quando si riferisce ad opere di valore superiore ai 10,16 meuro, costituisce lo strumento ordinario della pubblica amministrazione.

Quando parliamo di grandi progetti, quelli che superano i 51,65 Meuro è addirittura obbligatorio che lo studio di fattibilità sia sottoposta a valutazione economica interna alle amministrazioni pubbliche.

La legislazione è stata molto innovativa negli ultimi anni al punto che è assegnata ai Nuclei di valutazione delle singole regioni, singoli ministeri il compito "certificare" l'utilità degli investimenti ai fini dell'accesso ai fondi disponibili per la progettazione preliminare.

Un compito di grande rilevanza tecnica che ha aperto il tema della metodologia da impiegare per la certificazione in assenza di indicazioni specifiche da parte della normativa sulle opere pubbliche.

Di fatto l'indice CIPE è diventato il punto di riferimento per ogni riflessione anche per la certificazione in molte regioni ma non in tutte.

La Legge 144 del 1999 è stata ancora abbastanza incerta sugli SDF, forse ha introdotto alcuni elementi di incertezza limitandosi, ancora una volta, alla tradizionale produzione di norme di tipo procedurale.

Lo studio di fattibilità che ci viene presentato oggi sembra rappresentare vari degli aspetti citati sul modo in cui sono interpretati gli SDF.

In primo luogo, appare una strana dizione "Progetto di fattibilità per la gestione integrata della costa abruzzese". E' una strana sintesi tra studio e progetto a cui non saprei dare un preciso riferimento normativo e tecnico.

Questo se ci fermiamo al titolo, ma dalla lettura emerge una interessante realtà, rappresentata dal fatto che la Regione per poter arrivare ad individuare le aree più vulnerabili ed i relativi "pacchetti" di interventi, ha

dovuto in primo luogo conoscere a fondo la situazione della costa e rilevare con precisione i fenomeni di erosione con una adeguata metodologia statistica ed ingegneristica.

Non possiamo dare torto a questa impostazione ed all'esigenza della Regione di ricostruire il quadro settoriale.

La conoscenza della Regione si è dovuta estendere sul territorio anche oltre gli approfondimenti propri degli studi di fattibilità.

Lo SDF è stata un'ottima opportunità (e lo stesso costo lo dimostra), ma nella definizione di SDF appena enunciata, questa analisi dovrebbe essere a monte dello SDF e non nello SDF.

In sostanza lo SDF deve avere a monte come già accennato un Piano che fornisce gli elementi di conoscenza fondamentali, una strategia alla quale connettere lo SDF stesso.

Vorrei, sottolineare che stiamo assistendo, nel nostro paese, ad una rapida percettibile mutazione culturale della politica dello sviluppo, a cui poi gli studi di fattibilità si collegano.

Esiste una diffusa consapevolezza che le infrastrutture costituiscono un punto debole dello sviluppo del nostro paese.

Stiamo assistendo, alla scelta di progetti strategici a livello nazionale da realizzare procedure straordinarie di accelerazione.

Molte di queste opere dovranno essere probabilmente oggetto proprio di uno studio di fattibilità per la cui stesura le Amministrazioni pubbliche, prive di documenti di programmazione settoriali dovranno ricostruire gli scenari di settore.

Le amministrazioni pubbliche dovrebbero cominciare a destinare risorse sia per studi di settore che per SDF.

Infatti quando ci si è trovati a lanciare il Quadro Comunitario di Sostegno 2000 - 2006, si è visto che si parlava molto di fabbisogni infrastrutturali insoddisfatti, ma di progetti in realtà non ce n'erano in grande abbondanza.

Il C.I.P.E., già nel 1998 ha incominciato a finanziare gli studi di fattibilità per agevolare questo processo di promozione di SDF, per agevolare la programmazione dei programmi operativi regionali (POR) dei DOCUP individuando con SDF iniziative che mostrassero la convenienza ad investire fondi comunitari, fondi regionali o statali.

Questo processo ha avuto un fortissimo impatto innovativo nelle regioni e nella pubblica amministrazione centrale ma è stato rallentato da una serie di fattori che probabilmente non sono stati sufficientemente valutati a livello centrale.

C'è ancora una non confortante impreparazione della pubblica amministrazione di fronte alla realizzazione degli studi di fattibilità ed alla loro effettiva utilizzazione ai fini delle decisioni ad investire.

Bisogna essere in grado infatti di scrivere bandi, capitolati tecnici indicando precisi obiettivi e metodologie; condurre le gare, valutare le offerte di S.D.F e gli studi stessi.

Inoltre è necessario che gli SDF siano monitorati nel corso della loro stesura per indirizzare in tempo l'analisi verso i filoni più promettenti e lasciando invece in secondo ordine quelli che mostrano non essere utili al raggiungimento di una conoscenza approfondita.

Per svolgere tali compiti è necessario che la preparazione di chi redige gli SDF di coloro che svolgono il monitoraggio e del decisore finale siano almeno pari anche per evitare che sofisticate, costose ma utili analisi siano effettuate invano.

Vorrei infine sottolineare che nella scelta degli investimenti da effettuare è necessario mantenere un approccio integrato uscendo dalla logica settoriale e tenendo conto del contesto in cui l'opera deve collocarsi in armonia e stretta funzionalità con altre azioni concomitanti volte allo sviluppo a livello locale, a livello regionale, a livello nazionale.

Quando si affronta il tema come quello della difesa delle coste o della difesa del suolo un generale, è necessario tener conto che non si sta svolgendo semplicemente un'operazione all'interno di un settore e non si può prescindere, nell'individuare le priorità, da tutto quello che è nel "contesto", dalla vocazione di quel territorio.

L'azione di tutela e l'azione per lo sviluppo devono essere due aspetti del medesimo processo.

Tale visione, espressa in maniera molto chiara dall'Ingegnere Caputi, rappresenta in realtà uno degli aspetti più complessi e forse una sfida che non dobbiamo perdere per tutti noi che ci occupiamo dei temi dello sviluppo.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRENDE LA PAROLA:

PIERLUIGI CAPUTI,

REGIONE ABRUZZO, DIRETTORE GENERALE SETTORE TERRITORIO O E  
AMBIENTE:

*il dott. Miozzi introduce una riflessione sull'integrazione delle azioni, che deve rappresentare un reale obiettivo per la pubblica amministrazione. Occorre però ipotizzare di dover operare su canali finanziari all'oggi ancora non noti, per arrivare ad un risultato che sia realmente integrato. Infatti le risorse finanziarie non sono direttamente disponibili sull'azione integrata, i canali finanziari sono quelli tradizionalmente disponibili.*

*Per dare un esempio di questa integrazione ricordo ai presenti che la Regione, in collaborazione con la Provincia di Teramo e con la Facoltà di Geologia dell'Università di Roma, ha cominciato a lavorare, da qualche tempo, nel campo delle ricerche delle sabbie a mare, ipotizzando che la soluzione dello studio di fattibilità comunque richiedesse la disponibilità di sabbia. Pertanto integrando sia le specifiche competenze professionali che i canali finanziari è possibile raggiungere gli obiettivi prefissati.*

*Credo che, il professor Leopoldo Franco che sostituisce il professor Noli, che è stato impossibilitato a venire, comincerà a parlarci anche sui generali problemi di equilibrio delle linee di costa; è infatti, come detto, le quantità di sabbie in gioco non sono più adeguate per reggere l'equilibrio molto instabile, molto anaelastico delle nostre coste.*