

***The Technical and Economic Feasibility Project:
a Lost Opportunity? The Culture of Evaluation
for the Feasibility and Sustainability of Public Works***

IL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA: UN'OCCASIONE PERDUTA? LA CULTURA DELLA VALUTAZIONE PER LA FATTIBILITÀ E LA SOSTENIBILITÀ DELLE OPERE PUBBLICHE

Francesco Calabrò, Lucia Della Spina

Responsabili scientifici LaborEst

francesco.calabro@unirc.it, lucia.dellaspina@unirc.it

La progressiva contrazione delle risorse a disposizione per la realizzazione di opere pubbliche, ha spinto il legislatore a porre maggiore attenzione alla dimensione economica della progettazione.

Il Codice dei contratti pubblici, normato dal Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i., all'art. 23 - Livelli della progettazione per gli appalti - prevede che *"la progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo"*.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, rispetto a quanto previsto dalla precedente normativa, sostituisce due livelli di progettazione, lo studio di fattibilità e il progetto preliminare. Tale nuovo livello progettuale, secondo quanto previsto dal comma 5 dello stesso art. 23, *"individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire"*. Secondo quanto previsto dal Codice all'articolo 21 - *Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici*, la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica è obbligatoria ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale delle opere da realizzare nell'ambito dei programmi triennali delle opere pubbliche per i lavori di importo superiore a 1.000.000 di euro.

Per importi inferiori esso viene sostituito dal documento di fattibilità delle alternative progettuali, attraverso il quale il progettista individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, sulla base di una serie di principi di varia natura (il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività; la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera;

la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza; un limitato consumo del suolo ecc.) tra i quali non viene ricompreso l'equilibrio economico in fase di gestione. La dimensione economica dei progetti di opere pubbliche, però, è rilevante in due fattispecie di contratti normati dal Codice: la concessione (artt. 164 e seguenti) e il partenariato pubblico privato (artt. 180 e seguenti).

Per entrambe le fattispecie il Codice fa riferimento alla necessità di verificare e garantire l'equilibrio economico-finanziario degli interventi, così come definito all'art. 3 riprendendo il *«Vocabolario comune per gli appalti pubblici»* (CPV), di cui al Regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, oggi Regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007.

L'art. 3 del Codice, al comma fff), definisce «equilibrio economico e finanziario»: *"la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento"*.

L'attenzione prestata dal Codice dei Contratti alla dimensione economica delle opere pubbliche, non solo in termini di mera stima dei costi di realizzazione, costituisce certamente un avanzamento rispetto al passato, ma esprime ancora chiaramente la percezione inadeguata, insufficiente, del contributo che la cultura della valuta-

zione economica dei progetti può fornire al processo decisionale di allocazione delle risorse da destinare a opere pubbliche. Esistono, infatti, ulteriori quesiti, di natura economico-estimativa, perlomeno di pari rilevanza rispetto a quelli formulati dal legislatore o concezioni diverse del termine “sostenibilità” riferito alla dimensione economica. In realtà, il legislatore non interviene sul tema della gestione delle opere pubbliche, se non limitatamente alle concessioni e al partenariato pubblico privato, come detto in precedenza.

Il tema, invece, è di assoluta rilevanza, basti pensare a quante sono le opere pubbliche realizzate e mai entrate in funzione o chiuse poco dopo l'apertura, proprio a causa delle difficoltà di organizzare una adeguata fase gestionale. Questo riguarda soprattutto le infrastrutture dedicate allo sport e alla cultura, anche se non mancano esempi in altri settori come ad esempio la valorizzazione del patrimonio storico-architettonico e degli immobili pubblici inutilizzati. In questo il legislatore sembra mancare anche, ad esempio, un efficace raccordo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, normato dal Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, laddove norma, attraverso l'articolo 115, le forme di gestione del patrimonio culturale, individuandone essenzialmente due, diretta o indiretta. La forma di gestione indiretta è attuata ricorrendo all'istituto della concessione a terzi delle attività di valorizzazione, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. Scopo dell'affidamento in gestione indiretta, secondo quanto specificato dal comma 4 dell'articolo 115, è quello di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali.

Lo stesso comma 4 introduce un concetto fondamentale: la scelta tra gestione diretta e indiretta non è fatta in maniera arbitraria, bensì mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. Nel caso di progetti di opere pubbliche, pertanto, ci si può trovare sostanzialmente in tre fattispecie:

- il progetto viene realizzato e gestito da soggetti pubblici;
- il partner privato sostiene, in tutto o in parte, i costi di investimento e di gestione del progetto in un contesto di attività profit;
- il partner privato, profit o no profit, assume esclusivamente la gestione di un immobile recuperato e ri-funzionalizzato con risorse pubbliche.

La costruzione del modello di gestione di un'opera, quindi, deve diventare parte integrante e sostanziale del progetto di fattibilità tecnica ed economica: in questo caso

il concetto di sostenibilità va declinato in termini di equilibrio gestionale, cioè di verifica della capacità dell'opera di generare flussi di cassa in grado di garantire un sostanziale equilibrio tra entrate e uscite, cioè la sostenibilità economica nel tempo delle funzioni previste.

Esisterebbe poi un ulteriore quesito, che però, pur nella sua rilevanza, ha natura talmente complessa da renderlo difficilmente esplicitabile nella realtà: si tratta degli effetti sinergici o dissinergici (effetti combinati) dell'insieme delle opere che costituiscono un piano triennale delle opere pubbliche. In altre parole, quest'ultimo quesito riguarda eventuali rapporti di complementarità tra opere e, di conseguenza, la loro capacità di rafforzarsi o indebolirsi a vicenda: sotto il profilo metodologico, questo approccio considera il piano triennale alla stregua di un piano strategico, andando a prendere in considerazione l'insieme degli interventi previsti e non la singola opera presa separatamente.

Nella realtà, come già accennato, pur avendo una sua utilità teorica, questo tipo di valutazione presenta livelli di complessità al momento al di là delle capacità delle amministrazioni. Restano, però, gli altri quesiti sulla sostenibilità delle opere che, oltre ad essere di minore complessità, hanno un livello di necessità assoluto, anche superiore rispetto alla mera massimizzazione del rapporto tra costi e benefici previsto dal comma 5 dell'articolo 23 del Codice, quesito, questo, che potrebbe anche essere fuorviante. In linea di principio, infatti, potremmo trovarci di fronte a soluzioni ottimali ma che assorbono una quantità eccessiva di risorse, impedendo la realizzazione di opere altrettanto importanti, o soluzioni fattibili sempre nel rapporto costi e benefici, ma non sostenibili in fase di gestione.

L'analisi costi-benefici, in realtà, è uno strumento finalizzato al miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, come sottolineato anche dal Parere del Consiglio di Stato n. 351 del 13 febbraio 2017.

L'art. 1 della Legge 241/90 fissa i principi cui deve uniformarsi l'azione della Pubblica Amministrazione: “l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza”.

Il principio dell'efficacia, invece, sembra totalmente scomparso dalla legislazione in materia di lavori pubblici, come anche quello di sostenibilità economica, ponendo esclusiva attenzione ai principi di sostenibilità ambientale ed efficienza. Ma, com'è noto, non può esistere la sostenibilità unidimensionale: o sono comprese tutte e tre le sue dimensioni o non è sostenibilità, e quanto all'assillante attenzione prestata al principio dell'efficienza, come soleva dire spesso Edoardo Mollica: “Si può essere molto efficienti anche nel pestare l'acqua nel mortaio”.

