

# **FATTIBILITÀ E PROGETTO**

## **Territorio, economia e diritto nella valutazione preventiva degli investimenti pubblici**

**a cura di  
Roberto Mascarucci**

*Contributi di:  
Roberto Mascarucci, Giuseppe Mauro,  
Paolo Urbani, Aldo Cilli,  
Donatello Aspromonte, Lorenzo Passeri*

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

# **FATTIBILITÀ E PROGETTO**

## **Territorio, economia e diritto nella valutazione preventiva degli investimenti pubblici**

**a cura di  
Roberto Mascarucci**

*Contributi di:  
Roberto Mascarucci, Giuseppe Mauro,  
Paolo Urbani, Aldo Cilli,  
Donatello Aspromonte, Lorenzo Passeri*

**FrancoAngeli**

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento Ambiente, Reti e Territorio (DART) e del Dipartimento di Economia (DEC) dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

|  |        |
|--|--------|
| <b>Introduzione</b> , di <i>Roberto Mascarucci</i>   | pag. 9 |
| <b>1. La qualità degli esiti e la fattibilità “a due stadi”</b> , di <i>Roberto Mascarucci</i> | » 11   |
| 1. La garanzia del risultato   | » 11   |
| 2. Come è cambiato il progetto   | » 16   |
| 3. Come cambia la fattibilità  | » 19   |
| 4. Fattibilità allargata   | » 24   |
| 5. Fattibilità “a due stadi”   | » 33   |
| 6. Valutazioni tecniche e decisioni politiche  | » 40   |
| 7. Realizzare i programmi  | » 43   |
| Bibliografia   | » 48   |
| <b>2. Lo sviluppo economico e le dotazioni territoriali</b> , di <i>Giuseppe Mauro</i>         | » 49   |
| 1. Infrastrutture e sviluppo economico   | » 49   |
| 2. Infrastrutture e vantaggi competitivi locali  | » 55   |
| 3. Infrastrutture e sistemi produttivi   | » 60   |
| 4. Efficienza territoriale e gestionale: il <i>milieu innovateur</i>                           | » 63   |
| 5. Sviluppo economico e caratterizzazione territoriale   | » 66   |
| 6. Economia e territorio: un connubio possibile, un’integrazione necessaria                    | » 69   |
| 7. Le dotazioni finanziarie nel processo di sviluppo locale                                    | » 77   |
| Bibliografia   | » 79   |

|  |         |
|--|---------|
| <b>3. Gli studi di fattibilità e la programmazione dello sviluppo</b> , di <i>Paolo Urbani</i>           | pag. 82 |
| 1. I presupposti   | » 82    |
| 2. Le criticità attuali degli SdF  | » 84    |
| 3. I rapporti tra programmazione e studi di fattibilità  | » 88    |
| 4. Il territorio come elemento di coesione   | » 91    |
| 5. I principi di coerenza e concentrazione della programmazione  | » 103   |
| 6. La <i>governance</i> e la concertazione istituzionale   | » 108   |
| 7. Il ruolo degli SdF nell'ambito della programmazione unitaria  | » 115   |
| Bibliografia   | » 117   |
| <br>   |         |
| <b>4. Gli effetti territoriali delle decisioni di spesa pubblica</b> , di <i>Aldo Cilli</i>              | » 119   |
| 1. Programmi e progetti: un rapporto irrisolto   | » 119   |
| 2. Le categorie prime dello <i>spazio</i> e della <i>forma</i>   | » 131   |
| 3. L'articolazione tipologica degli effetti territoriali   | » 140   |
| 4. La valutazione del grado di "territorializzazione" delle opere  | » 146   |
| 5. L'utilità concreta degli studi di pre-fattibilità   | » 169   |
| Bibliografia   | » 182   |
| <br>   |         |
| <b>5. Le valutazioni economiche e finanziarie nella pre-fattibilità</b> , di <i>Donatello Aspromonte</i> | » 186   |
| 1. La domanda espressa dal territorio  | » 186   |
| 2. L'individuazione delle alternative di intervento  | » 196   |
| 3. Le valutazioni finanziarie ed economiche  | » 199   |
| 4. L'analisi di finanziabilità degli interventi  | » 231   |
| 5. Gli strumenti innovativi per il finanziamento dei progetti  | » 240   |
| Bibliografia   | » 252   |
| <br>   |         |
| <b>6. Lo studio di fattibilità "composito"</b> , di <i>Lorenzo Passeri</i>                               | » 255   |
| 1. Gli studi di fattibilità  | » 255   |

|   |          |
|---|----------|
| 2. Un nuovo modello per le verifiche di fattibilità                                     | pag. 257 |
| 3. Lo SdF “composito”   | » 259    |
| 4. I contenuti della nuova fattibilità  | » 264    |
| 5. Le valutazioni e le verifiche  | » 272    |
| 6. Le procedure di affidamento degli incarichi per la redazione dello SdF “a due stadi” | » 279    |
| Bibliografia  | » 282    |
| <b>Appendice. Indice-tipo per uno studio di pre-fattibilità</b>                         | » 285    |
| <b>Gli Autori</b>   | » 287    |



# INTRODUZIONE

di *Roberto Mascarucci*

Lo scopo di questo libro è quello di proporre una riflessione sul tema della valutazione preventiva di fattibilità dei programmi territoriali complessi e del suo rapporto con la progettazione degli interventi.

Ciò in relazione ai risultati della tornata di Studi di Fattibilità (SdF) voluti dal CIPE a seguito della cosiddetta “nuova programmazione”, ma anche con riferimento alla recente evoluzione della legislazione in materia di lavori pubblici (in particolare il nuovo regolamento di attuazione ed esecuzione del testo unico sugli appalti).

Il ragionamento è sviluppato sulla base di una triangolazione disciplinare tra la progettazione del territorio, l’economia dello sviluppo e il diritto amministrativo, puntando l’attenzione sulla sovrapposizione dei ruoli attribuiti allo SdF: quello tradizionale di verificare *ex ante* la fattibilità di un intervento e quello più innovativo di aiutare gli amministratori pubblici a stabilire “cosa conviene fare” per lo sviluppo di una comunità locale e “come bisogna farlo” per garantirne l’esito positivo.

La tesi è che c’è bisogno di scindere la fattibilità in due fasi, distinte e sequenziali, da collocare diversamente nel ciclo della programmazione/progettazione. La prima di queste due fasi (la “pre-fattibilità”), per svolgere efficacemente il suo compito, deve aggiungere alle tradizionali verifiche di fattibilità tecnica, economica e procedurale, anche un’attenzione alla considerazione preventiva degli effetti territoriali degli interventi (che possono modificare i criteri di convenienza e opportunità di un programma) e alla questione dell’accettabilità sociale dell’iniziativa (anche ricorrendo alle *survey on-line* e ai *focus group on web*).

Gli autori che hanno collaborato a questo progetto presentano alcune caratteristiche comuni: la convinzione dell’opportunità di un approccio integrato tra le rispettive discipline e l’impegno contestuale nella scuola e sul territorio che li ha portati a partecipare tutti (a diverso titolo) all’esperimento della “nuova programmazione”.



# 1. LA QUALITÀ DEGLI ESITI E LA FATTIBILITÀ “A DUE STADI”

di *Roberto Mascarucci*

## 1. La garanzia del risultato

In tema di programmazione dello sviluppo e di realizzazione delle opere pubbliche uno dei problemi fondamentali della nostra pubblica amministrazione è la sua scarsa capacità di saper essere un “buon committente”.

Risulta difficile per i nostri enti locali decidere cosa è più giusto fare per lo sviluppo del loro territorio (qual è l'intervento pubblico più “conveniente” in quel momento e in quel contesto) e soprattutto individuare il percorso giusto che garantisca il raggiungimento degli obiettivi assunti (in termini di tempi di realizzazione, funzionalità degli interventi, qualità degli esiti).

La difficoltà di individuare gli interventi più adatti allo sviluppo del territorio può essere imputata alla disattenzione degli amministratori pubblici o alla scarsa preparazione dei tecnici, ma forse più in generale è da ascrivere a un diffuso costume della politica italiana che tende ad assumere le decisioni di spesa in ragione delle imprese da sostenere, piuttosto che in funzione delle reali esigenze delle comunità locali.

È per questo che spesso accade che in un territorio manchino risorse per progetti utili mentre arrivano finanziamenti per progetti inutili. Oppure che si investa su aree geografiche in ritardo di sviluppo con programmi che finiscono per favorire solo imprese esterne al sistema locale. O ancora che di fronte alle poche risorse pubbliche disponibili si finisca per privilegiare interventi a scarsa rilevanza strategica.

La scelta degli interventi più adatti alle esigenze del luogo e del momento è operazione difficile e spesso incompatibile con la durata del mandato amministrativo. Presuppone, per altro, che gli amministratori pubblici abbiano ben chiaro lo stato della situazione di fatto, il quadro diagnostico delle sue disfunzioni e le ipotesi di intervento sul lungo e sul breve periodo.

È difficile per gli amministratori individuare tempestivamente di cosa

ha bisogno la comunità locale (in termini di investimenti pubblici), specialmente in una situazione di cambiamenti repentini come quella attuale. È difficile gestire gli enti locali con le logiche del *marketing*, senza averne né l'attitudine né i mezzi. È difficile, infine, operare scelte strategiche che portino a concreti risultati nella breve durata di un mandato elettorale.

Ma, se può risultare comprensibile la difficoltà di scegliere il programma d'azione più conveniente per la comunità locale, non altrettanto si può dire della difficoltà di garantire (una volta decisa l'opera da realizzare) il compiuto raggiungimento delle sue caratteristiche previste.

Nella prassi corrente, invece, un buon progetto ha tante occasioni per produrre effetti di qualità scadente:

- un'attuazione difforme dal pensiero originario, per l'incapacità di garantire la corretta esecuzione del progetto iniziale;
- una realizzazione ritardata nel tempo, per procedure più lunghe del previsto, che proietta l'intervento in un contesto nel frattempo mutato;
- la mancata previsione di modalità di gestione di alcune sue parti essenziali, che ne fanno un'opera incompleta.

La difficoltà della nostra pubblica amministrazione di saper essere un "buon committente" coincide in questo caso con l'incapacità di saper controllare l'efficacia dell'intero processo che conduce dall'idea-progetto alla sua realizzazione finale.

È per risolvere questo tipo di problematiche (sia la difficoltà di individuare gli interventi più adatti, sia quella di garantire la qualità degli esiti finali) che, negli ultimi anni, la pubblica amministrazione sta mostrando un rinnovato interesse per gli Studi di Fattibilità (SdF).

Di norma (e per definizione) uno SdF ha il compito di valutare preventivamente se un progetto può essere realizzato dal punto di vista tecnico e se risulta conveniente dal punto di vista economico. Ma i concetti di "realizzabilità" e "convenienza" sono molto cambiati negli ultimi tempi, in ragione del mutamento delle condizioni di implementazione dei progetti e dell'evoluzione del concetto stesso di progetto (come tenterò di argomentare nelle pagine che seguono).

### *1.1. Gli Studi di Fattibilità*

I primi SdF applicati a interventi come quelli di cui ci vogliamo occupare in questo libro (interventi pubblici per lo sviluppo dei territori) risalgono alle valutazioni preventive che le grandi banche operanti nei Paesi in ritardo di sviluppo effettuavano già negli anni Cinquanta per decidere sulla

fattibilità di iniziative di sostegno (per lo più agricole). Erano studi di impostazione prettamente tecnico-economica ed erano strutturati secondo riferimenti di metodo che tendevano a privilegiare le verifiche di convenienza finanziaria ed economica dell'investimento (pubblico o privato).

Il ricorso sistematico agli SdF per avviare programmi d'azione di tipo pubblico è stato poi introdotto in Italia, nell'ambito della politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, ai tempi della prima applicazione della "programmazione per progetti", per effetto della legge 64/1986 ("Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno")<sup>1</sup>. Ma quelli erano per lo più studi tendenti a "giustificare" strategicamente gli interventi, piuttosto che a valutarne la fattibilità tecnico-economica<sup>2</sup>.

Il recente rinnovato interesse per gli SdF è collegato, invece, alla cosiddetta "nuova programmazione", quella fase di rilancio dell'approccio programmatico voluta dal Ministero del Tesoro<sup>3</sup> sul finire degli anni Novanta che a partire dal *workshop* di Catania "Cento idee per lo sviluppo" del Mezzogiorno (2 dicembre 1998) ha avviato una stagione intensa di iniziative per lo sviluppo dei territori dell'Obiettivo Uno ("una fase di rilancio e di reimpostazione dell'intervento nazionale per lo sviluppo, segnatamente nelle aree depresse e nel Mezzogiorno"<sup>4</sup>), con esplicito riferimento ad alcuni assunti tipici della "programmazione per progetti": autonomia decisionale dei territori decentrati sotto l'assistenza/vigilanza del centro, elaborazione di strategie di riferimento e poi individuazione dei progetti con esse coerenti, avvio del ciclo del progetto solo dopo aver verificato la fattibilità tecnico-economica dell'iniziativa.

È da quella impostazione che sono emerse precise indicazioni in merito alla necessità di prendere in carico le questioni territoriali nella nuova configurazione del ciclo del progetto, attribuendo importanza alle conseguenze territoriali delle azioni in programma, orientando le scelte verso soluzioni

<sup>1</sup> L'art. 6 della legge 64/1986 prevede, infatti, che tra i criteri ai quali conformare "il riordino degli enti già collegati alla cessata Cassa per il Mezzogiorno" ci sia anche quello di "assicurare [...] la promozione e l'assistenza tecnica in materia di studi di fattibilità".

<sup>2</sup> In attuazione della legge 64/1986 e nell'ambito del Programma Triennale per il Mezzogiorno, l'autore ha coordinato i gruppi di lavoro incaricati di redigere i seguenti Studi di Fattibilità: "Riqualificazione del sistema urbano di Chieti Scalo" (Concessione Agensud 30 marzo 1989, n. 74); "Recupero e valorizzazione di aree di interesse archeologico nel territorio della Comunità Montana Aventino Medio Sangro" (Concessione Agensud 1° giugno 1989, n. 192); "Miglioramento e salvaguardia del sistema museale teatino" (Convenzione Agensud 2 febbraio 1990, n. 890).

<sup>3</sup> L'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica è poi diventato Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>4</sup> Dal documento "Cento idee per lo sviluppo".

non solo in grado di migliorare il rapporto costo-efficacia degli investimenti, ma anche più sostenibili sotto il profilo ambientale, più efficaci nell'azione di strutturazione dello spazio regionale, più coerenti con una visione al futuro del territorio.

Proprio nel 1998, per altro, con la legge 415/1998 si modificava l'art. 14 della legge 109/1994 (oggi art. 128 del D.lgs. 163/2006) prevedendo esplicitamente che il programma triennale fosse "momento attuativo di studi di fattibilità" e che detti SdF fossero finalizzati a individuare i bisogni delle comunità locali, a identificare "i lavori strumentali al soddisfacimento di detti bisogni" e a indicare "le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi".

Sarà poi la legge 144/1999 che introdurrà (per la prima volta nell'ordinamento italiano) l'obbligatorietà del ricorso agli SdF per opere di importo superiore a 20 miliardi di lire<sup>5</sup>. Ma senza che esista nessun riferimento normativo sull'impostazione di metodo e sul contenuto minimo degli SdF.

Fino ad allora i manuali tecnici per la redazione degli SdF contenevano per lo più indicazioni su come redigere uno SdF economico-finanziario in campo di sviluppo industriale<sup>6</sup> o agricolo<sup>7</sup> e non si ponevano nemmeno il problema della valutazione interdisciplinare di progetti integrati per lo sviluppo del territorio (che è invece l'aspetto che intende affrontare questo libro).

Per indirizzare diversamente le esperienze avviate a seguito della "nuova programmazione", si è avvertita infatti l'esigenza di dare indicazioni più pertinenti per la redazione dei nuovi SdF. Ed è così che è nato il documento *Note per la redazione degli studi di fattibilità ex Delibera CIPE 30 giugno 1999, n. 106 (Regioni del Sud), ed ex Delibera CIPE 6 agosto 1999, n. 135 (Regioni del Centro Nord)*, che ha introdotto la ben nota suddivisione del concetto di sostenibilità in tre aspetti: tecnico-ingegneristico, economico-finanziario e amministrativo-istituzionale<sup>8</sup>.

È poi seguito un manuale realizzato per conto della Conferenza delle

<sup>5</sup> L'art. 4 della legge 144/1999 recita, infatti: "lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche".

<sup>6</sup> UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), *Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies*, 1995.

<sup>7</sup> USDA (United States Department of Agriculture), *Cooperative Feasibility Study Guide*, 2000.

<sup>8</sup> Il testo del documento è riportato integralmente in R. Mascarucci, *Nuova programmazione e progetti di territorio*, Sala, Pescara 2000.

Regioni<sup>9</sup> e qualche altra indicazione metodologica fornita via via dall'UVAL<sup>10</sup> e da altri soggetti istituzionali competenti in materia<sup>11</sup>.

In realtà, nella prassi corrente, gli SdF fin qui redatti (escludendo quelli che dello SdF hanno solo il nome, presentando nel migliore dei casi idee-progetto allo stato embrionale) si possono inquadrare in due principali categorie:

- quelli che a diverso titolo e con differente livello di approfondimento tecnico e di pertinenza disciplinare tendono a dimostrare la validità dell'iniziativa presa in considerazione, adducendo spesso ragioni effimere sotto il profilo valutativo e inconsistenti sotto il profilo tecnico, restando quasi sempre nell'ambito delle valutazioni puramente qualitative;
- quelli che invece seguono un approccio più rigoroso e completo, caratterizzandosi però in modo monosettoriale o in specifici campi tecnici (per esempio, gli SdF di tipo trasportistico) o in campo finanziario (per esempio, gli SdF effettuati dalle banche per la validazione delle iniziative di *project financing*).

In ambo i casi l'approccio è insoddisfacente: o perché troppo generalista, o perché troppo settoriale. Al contrario, è nostra intenzione affrontare il tema della fattibilità in modo più globale e integrato, riportando lo SdF alla sua funzione originale: quella di verificare se l'intervento preso in considerazione si può fare ("realizzabilità") e soprattutto se è conveniente per la collettività ("convenienza").

In particolare, specialmente in questo momento di rinnovata attenzione per le problematiche di sviluppo del Mezzogiorno, è nostra intenzione occuparci degli SdF che riguardano i programmi articolati e complessi per lo sviluppo dei territori e delle comunità locali o che, comunque, anche quando riguardano opere singole, le considerano all'interno di una valutazione comprensiva e integrata che si confronti con la complessità del sistema fisico e socioeconomico nel quale gli interventi si collocano.

Infine, è nostra intenzione tenere a mente che l'utilità maggiore dello

<sup>9</sup> Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, "Studi di fattibilità delle opere pubbliche, Guida per la certificazione da parte dei nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici", febbraio 2001.

<sup>10</sup> L'UVAL è l'Unità di Valutazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS). Tra le pubblicazioni inerenti l'argomento segnaliamo: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, "Studi di fattibilità per gli investimenti pubblici. Monitoraggio degli Studi CIPE e prospettive per il futuro", Relazione UVAL, giugno 2003; R. Cervigni, P. Rubino, S. Savastano, "Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di piano economico-finanziario per l'attuazione della legge obiettivo", *Materiali UVAL*, n. 11, anno 2006.

<sup>11</sup> Per esempio: UNITEL (Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali), "Nuove linee guida per la finanza di progetto e studi di fattibilità", febbraio 2009.

SdF consiste non tanto nel giustificare a priori la realizzabilità di un'iniziativa, quanto quella di valutare se un determinato programma d'azione è conveniente per la collettività e quali sono le condizioni da definire fin dall'inizio del procedimento per assicurare la garanzia del risultato in termini di qualità degli esiti.

## **2. Come è cambiato il progetto**

Il primo ragionamento da affrontare, in questo sintetico percorso logico, riguarda l'evoluzione del concetto di progetto.

Ormai il progetto non si identifica più con la sola configurazione fisica dell'intervento da realizzare. Disegnare l'organizzazione spaziale di un intervento (ma anche definirne gli aspetti tecnici) costituisce solo l'avvio di un "processo" progettuale, che deve necessariamente passare attraverso una serie di azioni coordinate e dirette allo scopo.

Anche nel caso delle opere singole, il progetto è ormai diventato un programma d'azione finalizzato al raggiungimento di un obiettivo. E questo programma deve essere trasformato in risultati concreti attraverso un percorso che prevede il coinvolgimento di più soggetti, la composizione di differenti interessi, la traduzione di volontà e aspettative in soluzioni tecniche, l'attivazione di procedure di implementazione, l'individuazione di modalità di gestione. E in questo programma, oltre alle tradizionali verifiche di conformità e coerenza agli strumenti in vigore, devono trovare spazio sia la valutazione preventiva degli effetti dell'intervento sul contesto, sia la verifica delle economie che ne sostanziano la "convenienza".

E ancor più quando non è applicato alla realizzazione di una singola opera, ma riguarda programmi d'area composti da più interventi, il progetto diventa un insieme coordinato di azioni che l'ente pubblico mette in essere per modificare una specifica realtà territoriale. Per l'ente pubblico il progetto è, quindi, il modo di organizzare la sua azione di medio periodo, in un rinnovato quadro dei rapporti tra programmazione e progetti.

Questo diverso modo di intendere il progetto, che si riferisce in particolare ai progetti di sviluppo e ai progetti di territorio, pone in diversa luce il ragionamento sulle verifiche preventive di fattibilità, come pone in diversa prospettiva la collocazione delle verifiche di fattibilità all'interno dello stesso processo di programmazione/progettazione degli interventi.

Quella degli SdF, però, in ragione della citata evoluzione del concetto di progetto, si è rilevata una categoria molto ampia e quindi troppo generica, ricomprendendo studi riguardanti tipologie diverse di opere, nonché

collocati diversamente nel processo di decisione della spesa. In particolare, l'esperienza ha fatto emergere con chiarezza una tipologia di SdF "anomali" rispetto alla norma: quella relativa a progetti integrati di sviluppo locale destinati a confrontarsi con le questioni attinenti specificamente agli aspetti territoriali degli interventi.

Questo contributo intende evidenziare i limiti del tradizionale modo di redigere gli SdF, per quel che attiene alla loro capacità di considerare la componente "territoriale", ma anche suggerire linee di indirizzo per un diverso modo di intendere la fattibilità nel caso dei progetti complessi.

È importante, dunque, chiarire ancora alcuni aspetti sui concetti di "realizzabilità" e "convenienza" degli interventi articolati e complessi.

### 2.1. Realizzabilità

In merito alla realizzabilità bisogna dire, anche con riferimento alle valutazioni *ex post* effettuate su un numero considerevole di SdF in questi ultimi anni<sup>12</sup>, che la verifica dei soli aspetti tradizionalmente presi in considerazione (tecnici, economico-finanziari e procedurali) non è sufficiente a garantire che l'intervento sia effettivamente realizzabile. Un programma di intervento, infatti, può essere tecnicamente *possibile*, finanziariamente *vantaggioso* e proceduralmente *praticabile*, ma non trovare sul mercato le condizioni per la sua reale "attivabilità", per la mancanza di soggetti imprenditoriali intenzionati a intervenire o per l'attrito intrinseco del sistema economico locale che non consente l'avvio del programma a quelle condizioni. Oppure, può succedere (e succede spesso) che interventi teoricamente *possibili*, *vantaggiosi* e *praticabili* siano inattuabili per la mancata "accettazione sociale" da parte della comunità locale (ci vogliamo riferire, per esempio, a tutti quegli interventi oggetto di violente prese di posizione contrarie da parte dei gruppi di opinione, NO-TAV, sindrome *nimby* ecc.).

È evidente, dunque, che una verifica di fattibilità preventiva deve poter esplorare (seppure in termini generali) l'esistenza delle condizioni minime di attivabilità necessarie per garantire il successivo proseguimento del programma.

<sup>12</sup> L'autore ha partecipato in prima persona alla stagione degli SdF scaturiti dalla "nuova programmazione", essendo stato consulente del DPS (UVAL) dal 2000 al 2002 per "l'avvio e la valutazione degli SdF cofinanziati dal CIPE, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla pianificazione territoriale" e consulente di Sviluppo Italia dal 2003 al 2006, come esperto di territorio dello *staff* tecnico che ha affiancato la struttura interna nello sviluppo del Programma Operativo "Advisoring e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli SdF".

## 2.2. Convenienza

Per quanto concerne, invece, la convenienza, abbiamo già detto come, in una situazione congiunturale di limitatezza delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito della rinnovata importanza attribuita alla programmazione, sia diventato ormai fondamentale valutare *ex ante* la convenienza economica delle nuove iniziative progettuali. Per questo bisogna fare chiarezza sul concetto di "convenienza territoriale" di un intervento o di un insieme coordinato di interventi, ovvero della sua "strategicità" rispetto ai programmi di sviluppo, nonché sull'influenza che la strategicità eventualmente riconosciuta può avere sulla decisione di spesa.

Per esempio, se è vero che l'infrastrutturazione di un territorio può aumentare l'efficacia dei programmi di sviluppo, non è però sufficiente il riconoscimento del rapporto causa/effetto che lega la crescita economica alla realizzazione dell'infrastruttura ad avvalorare la decisione di spesa. Molto spesso, infatti, è proprio l'esistenza di una situazione di sviluppo in embrione che, insieme con opportune suscettività riconosciute, giustifica l'intervento di potenziamento della dotazione territoriale<sup>13</sup>.

In senso lato, un intervento "conviene" quando produce benefici maggiori dei costi. Nei programmi privati questo bilancio avviene sul piano esclusivamente finanziario, nei programmi pubblici il rapporto costi/benefici si allarga al piano economico. Nei programmi complessi, che comportano un insieme coordinato di interventi e quindi un effetto diffuso sul territorio, l'analisi dei costi e dei benefici deve riguardare l'insieme degli interventi e soprattutto la possibile attivazione di sinergie tra gli interventi stessi.

Sul versante dei costi si tratterà di tenere in giusta considerazione quelli "ambientali" connessi alle forme di impatto sull'ecosistema e quelli "sociali" connessi alle implicazioni del programma sull'equilibrio (a volte fragile) del sistema locale. Ma sul piano dei benefici il ragionamento è più complesso, per due ordini di motivi.

Il primo è che i benefici allargati di un programma d'azione su un contesto territoriale non sono facilmente apprezzabili in termini puramente "quantitativi". Il secondo è che spesso questi benefici sono fortemente connessi all'inesco di "sinergie di sistema".

Sul primo punto, la sfida per gli "esperti di territorio" è proprio quella di mettere a punto tecniche e metodi capaci di apprezzare gli effetti degli interventi sul territorio, attraverso una loro efficace articolazione e una mo-

<sup>13</sup> Cfr. Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, Commissariat Général du Plan, *Mutations Économiques & Urbanisation*, La Documentation Française, Paris 1987.

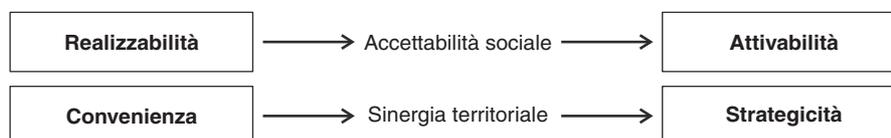
dalità di valutazione *ex ante* che sia specifica dell’approccio disciplinare e capace di aggiungere un ulteriore (specifico) punto di vista alle tradizionali valutazioni di convenienza.

Sul secondo punto, invece, si gioca tutta l’innovazione di un approccio integrato alla valutazione. L’*expertise* territoriale deve saper cogliere il “valore aggiunto territoriale” (inteso come capacità dell’intervento di mettere in sinergia risorse esistenti creando le connessioni giuste per impostare un programma a somma positiva), contribuendo così a formare il giudizio integrato di convenienza economica e opportunità territoriale<sup>14</sup>.

Si tratta, dunque, di saper apprezzare l’effetto sinergico che un insieme di interventi sul territorio è capace di sviluppare. Può capitare, infatti, che progetti non vantaggiosi se valutati singolarmente possano attivare fenomeni di “sviluppo autopropulsivo” nel sistema locale, imputabili alla favorevole circostanza di *milieu*. E poiché questa “favorevole circostanza”, oltre che dalla fortunata contingenza spazio-temporale, può essere in qualche modo provocata dal progetto stesso, la valutazione preventiva della convenienza del progetto deve essere in grado di tenere in debita considerazione anche questa capacità<sup>15</sup>.

È evidente che, in ragione di questa diversa concezione della realizzabilità che si allarga all’attivabilità e della convenienza che si allarga alla strategicità, cambia profondamente il modo di verificare *ex ante* la fattibilità di un’iniziativa.

Figura 1 – Evoluzione dei concetti di “realizzabilità” e “convenienza”



Fonte: elaborazione propria

### 3. Come cambia la fattibilità

Il rinnovato modo di intendere il progetto come paradigma generale di azione della pubblica amministrazione (anche in parziale sostituzione dei piani comprensivi), nonché l’innovativa definizione della “convenienza” di un inter-

<sup>14</sup> Sul concetto di “valore aggiunto territoriale” si fa riferimento alle elaborazioni teoriche di Giuseppe Dematteis già ampiamente citate in R. Mascarucci, *Goal Congruence. Il ruolo del territorio nelle visioni strategiche*, Meltemi, Roma, 2008.

<sup>15</sup> Cfr. R. Mascarucci, *Goal Congruence. Il ruolo del territorio nelle visioni strategiche*, Meltemi, Roma, 2008.