

5 semplici proposte, d'impatto immediato e a costo zero, per la razionalizzazione del sistema dei contratti pubblici

Gennaio 2012

dal dibattito tra un gruppo di

Consulenti Indipendenti Senior con Esperienza Internazionale

in progetti d'infrastruttura

Contatto: kang.bia@libero.it

Tel. +39.335.5258778

Presentazione del Documento

Il presente documento è uno dei risultati di un dibattito che si svolge da oltre un decennio tra un gruppo di Consulenti Indipendenti (ingegneri civili, architetti, economisti), ciascuno con oltre 20 anni di esperienza in progetti internazionali di infrastrutture civili, realizzati all'estero con il finanziamento degli Istituti Finanziari Internazionali (gruppo Banca Mondiale e Unione Europea) e con significative esperienze di lavoro anche nel nostro Paese.

Il dibattito verte sul **ritardo del sistema italiano dei contratti pubblici, come emerge dal confronto con le modalità di gestione del progetto in Europa e nei progetti internazionali.** Ha avuto risonanza in varie conferenze e su riviste specializzate del settore.

Dal confronto emerge con evidenza che, con l'attuale sistema normativo e regolamentare, **gli investimenti in infrastrutture in Italia oggi non possono dare un immediato impulso allo sviluppo**, perché le procedure d'attuazione sono lente, disperdono risorse, non portano alla selezione degli interventi di maggiore efficacia e non favoriscono una virtuosa concorrenza tra le imprese.

Il nostro dibattito è stato ripreso, tra l'altro, da:

- *Prima Conferenza Nazionale di Edilizia e Territorio (gruppo il Sole24Ore), 2000*
- *Edilizia e Territorio: Lo Studio di Pre-fattibilità, (n.2/2009)*
- *Italia e Europa a confronto sulle Opere Pubbliche, Serata d'architettura, Ordine architetti, Milano 2009*
- *Rivista "Ingegneri"(gruppo Maggioli), marzo 2010*
- *Conferenza su procedure virtuose UE e Italiane, Firenze 2010*
- *Articoli su PM Forum. (Project Management)*

Questo documento intende fornire un contributo d'idee e d'esperienza all'attuale processo di risanamento del Paese, indicando cinque specifiche misure, ampiamente sperimentate nel sistema europeo e internazionale, che possono contribuire a risolvere alcuni importanti problemi della gestione dei contratti pubblici e a migliorare l'efficacia degli investimenti in infrastrutture.

Le proposte di misure d'impatto immediato e "a costo zero" descritte nelle cinque schede allegate, mirano a conseguire gli obiettivi di seguito indicati.

1. **Rapida decriptazione del sistema normativo** e regolamentare nazionale dei contratti pubblici e armonizzazione al quadro UE (con la pubblicazione sul sito web del Ministero di una "*Practical guide*", sulla falsariga della PRAG prodotta dalla Commissione Europea).
2. **Riordino della strategica fase di identificazione dei progetti** (con l'introduzione dello Studio di Pre-fattibilità, quale strumento di pre-investimento).
3. **Abbreviazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture** (tramite l'eliminazione di un inutile livello di progettazione).
4. **Rafforzamento della Direzione Lavori sulle Infrastrutture Strategiche** (attraverso la restituzione del potere di nomina al Committente pubblico e non al Contraente Generale).
5. **Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara e preparazione del contratto** (tramite il riconoscimento professionale e l'impiego obbligatorio del "*Procurement Specialist*").

Qualora le proposte siano di interesse del Governo, potranno essere dettagliate e adeguatamente supportate da documenti sulle *best practices* prese a riferimento.

Tra gli autori del dibattito

Ing. V. Di Michele (Infr. idrauliche), Dott. R. Colaizzo (Studi fattibilità e programmazione fondi UE), Ing. F. Cianci (Infr. Trasporto), Ing. A. Fornaroli (Infr. Ambiente), Ing. P. Rombi (Infr. Ferroviarie), Ing. S. Bonanni e Ing. M. Giovagnoli (Dighe), Dott. M. Pellegrini (Sviluppo Rurale), Arch. F. Brutti (Pianif. urbana), Ing. A. Pelosi (Gare Lavori), Ing. G. Germani (Autostrade), Ing. C. Florio (Pianif. Trasporti Urbani), Dott. P. Dal Chiele (Geologia Infr. Trasporto), Ing. C. Fazio (GIS), Ing. A. Bianchi (Public Procurement, promotore del dibattito e responsabile redazione del documento).

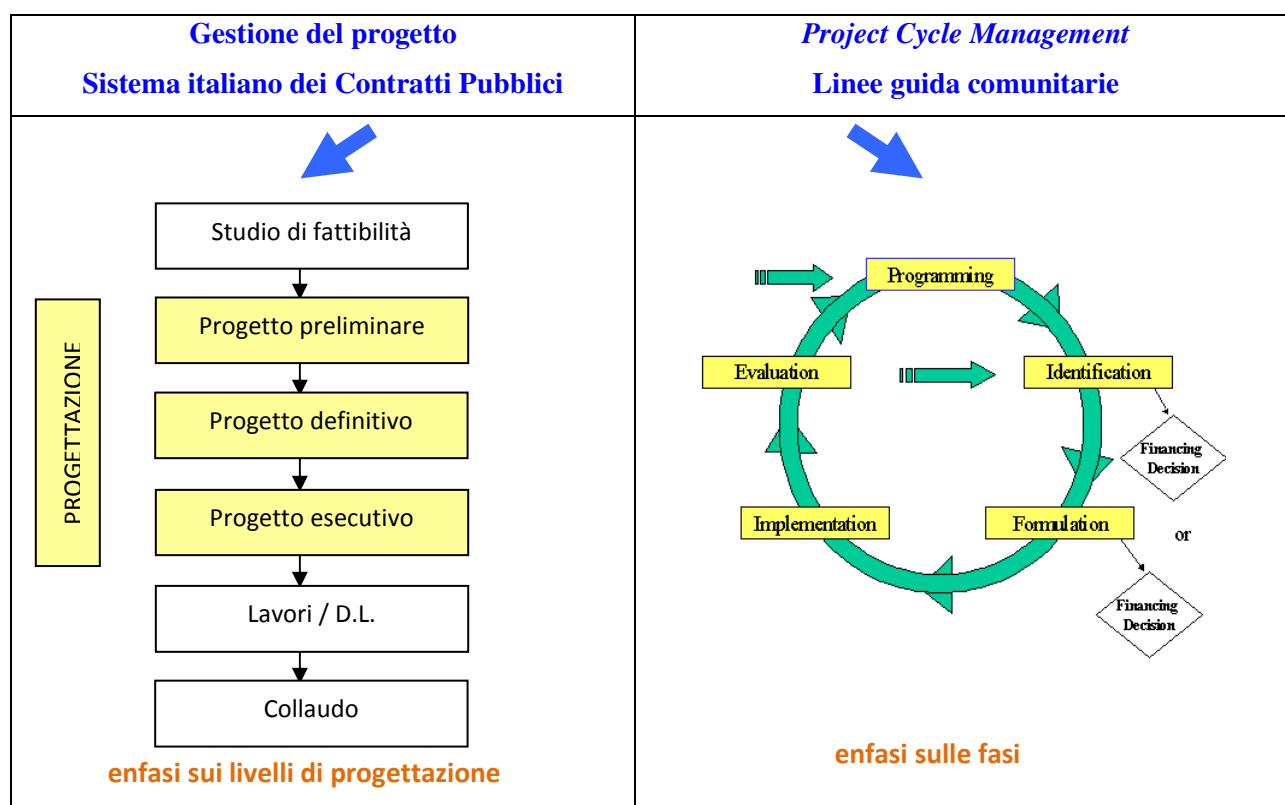
Proposta n. 1: Rapida decriptazione del sistema normativo

(con una "PRAG" del Ministero, per tutti gli interventi finanziati dal CIPE)

Problema **Committenti pubblici, Imprese e Progettisti sono costretti a gestire i contratti pubblici districando un groviglio normativo e regolamentare che rende difficile, tra l'altro, l'uso dei fondi strutturali della UE.**

Contesto

- Il sistema italiano dei contratti pubblici è una derivazione dell'ottocentesco quadro normativo dei Lavori Pubblici. E' caratterizzato da una successione di tre livelli di progettazione (invece dei due del contesto internazionale), che si sommano allo Studio di fattibilità (introdotto nel '99 dall'allora Ministro Ciampi, ma mal posizionato dal Ministero Infrastrutture nel ciclo dei servizi).
- Il *project cycle* europeo è invece impostato su una successione di quattro fasi logico-temporali del progetto (identificazione, formulazione, implementazione, valutazione finale), a valle della fase di programmazione, con una chiara definizione della sequenza logico-temporale e dei documenti a supporto delle decisioni di finanziamento.
- Il ridisegno complessivo del sistema normativo e regolamentare richiederà molti mesi.



Obiettivo **Decriptazione del sistema normativo e regolamentare nazionale dei contratti pubblici e armonizzazione al quadro UE entro un trimestre, attraverso la creazione di un Manuale operativo** per la gestione dei contratti (simile alla *PRAG - Practical Guide to contract procedures* della Commissione Europea) e sua pubblicazione entro il 31/03/2012 sul sito web del Ministero.

Risultato atteso

Un unico investimento in un Manuale Operativo di facile utilizzo periodicamente aggiornato e disponibile sul sito web del Ministero, realizzato da una task force di esperti di *project cycle management*, che indichi i percorsi raccomandati per l'attuazione dei progetti e la gestione dei contratti e costituisca lo standard di riferimento (la *best practice*) per tutti gli operatori (Committenti pubblici, Imprese e Progettisti) per gli interventi finanziati dal CIPE, recando in allegato i formulari a supporto di ciascuna fase.

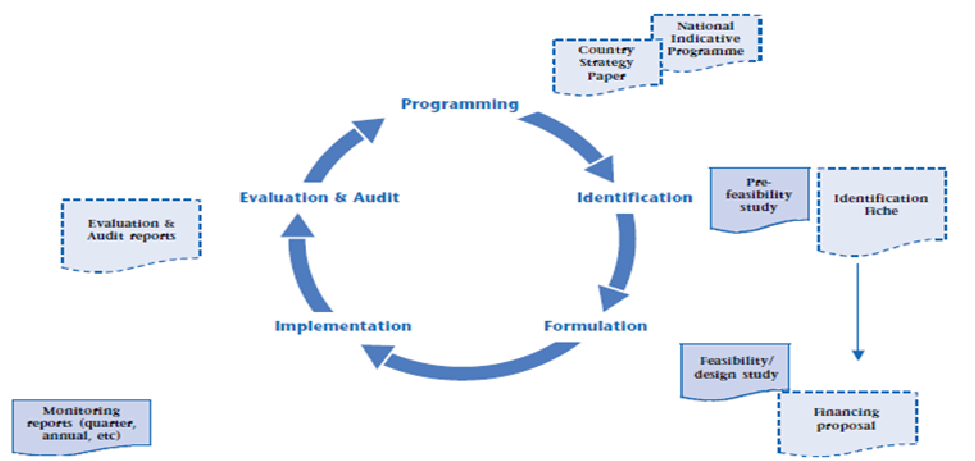
Proposta n. 2: Riordino della fase d'identificazione dei progetti

(con l'introduzione dello strategico Studio di Pre-fattibilità)

Problema: Confusione tra Pre-fattibilità e Fattibilità dei progetti

Contesto

- In Italia lo Studio di Pre-fattibilità è confuso con lo Studio di Fattibilità¹, contrariamente a ogni prassi europea dove i due studi sono accuratamente distinti.
- Occorre invece riconoscere il carattere strategico e fondante della fase di identificazione del progetto (fase di *pre-design*), introducendo lo Studio di Pre-fattibilità.
- Nei progetti europei e internazionali, lo Studio di Pre-fattibilità è posizionato saldamente "in testa" al ciclo di vita del progetto ed è affidato con procedure concorsuali a consulenti di grande esperienza. Esso consente di individuare la domanda da soddisfare e le caratteristiche del contesto territoriale, le strategie progettuali e le alternative esistenti, gli elementi principali di sostenibilità finanziaria, economica ed istituzionale-amministrativa, i principali *Stakeholders* coinvolti, nonché di decidere se il progetto è meritevole di ulteriore approfondimento attraverso studi e progettazioni, i cui strategici ToR (*Terms of Reference*) e la cui stima di costo sono definiti dallo stesso Studio di Pre-Fattibilità.
- Lo Studio di Fattibilità è invece logicamente posizionato nella stessa fase del Preliminary design (il nostro Progetto definitivo) e dà luogo alla decisione di finanziare la realizzazione delle opere (final design+ lavori), sulla base dell'analisi di convenienza dell'investimento effettuata con una stima del costo delle opere che include le indagini di campo ed è sostanzialmente definitiva.



Obiettivo **Attenzione e qualità sulla fase di identificazione dei progetti, attraverso l'introduzione dello studio di pre-fattibilità in testa al ciclo di vita del progetto, come strategico strumento di pre-design e pre-investment.**

Risultato

atteso Uno studio di costo contenuto ma di elevata qualità, in grado di fornire al Committente le informazioni per valutare la soluzione preliminarmente prescelta al fine di accettarla/modificarla/respingerla e di impostare le successive fasi del progetto.

¹ Si veda al riguardo la Nota esplicativa sugli Studi di Fattibilità, pubblicata a seguito della Direttiva CIPE del 9.7.98. Tale Direttiva ebbe il merito - con Ciampi Ministro del Tesoro - di introdurre nei Lavori Pubblici in Italia lo Studio di Fattibilità, per esigenze di allineamento con la programmazione comunitaria ed in vista di Agenda 2000. Diede luogo, poi, all'art. 4 della legge 144/99, collegato alla finanziaria.

Malauguratamente, tale nota non fece distinzione tra Studio di pre-fattibilità e Studio di fattibilità. La mancata distinzione tra Pre-fattibilità e fattibilità ha portato all'assurdo della decisione del finanziamento del Ponte sullo Stretto sulla base di uno Studio che, essendo basato su una stima di costi non definitiva, in letteratura sarebbe identificato come uno Studio di Pre-Fattibilità!

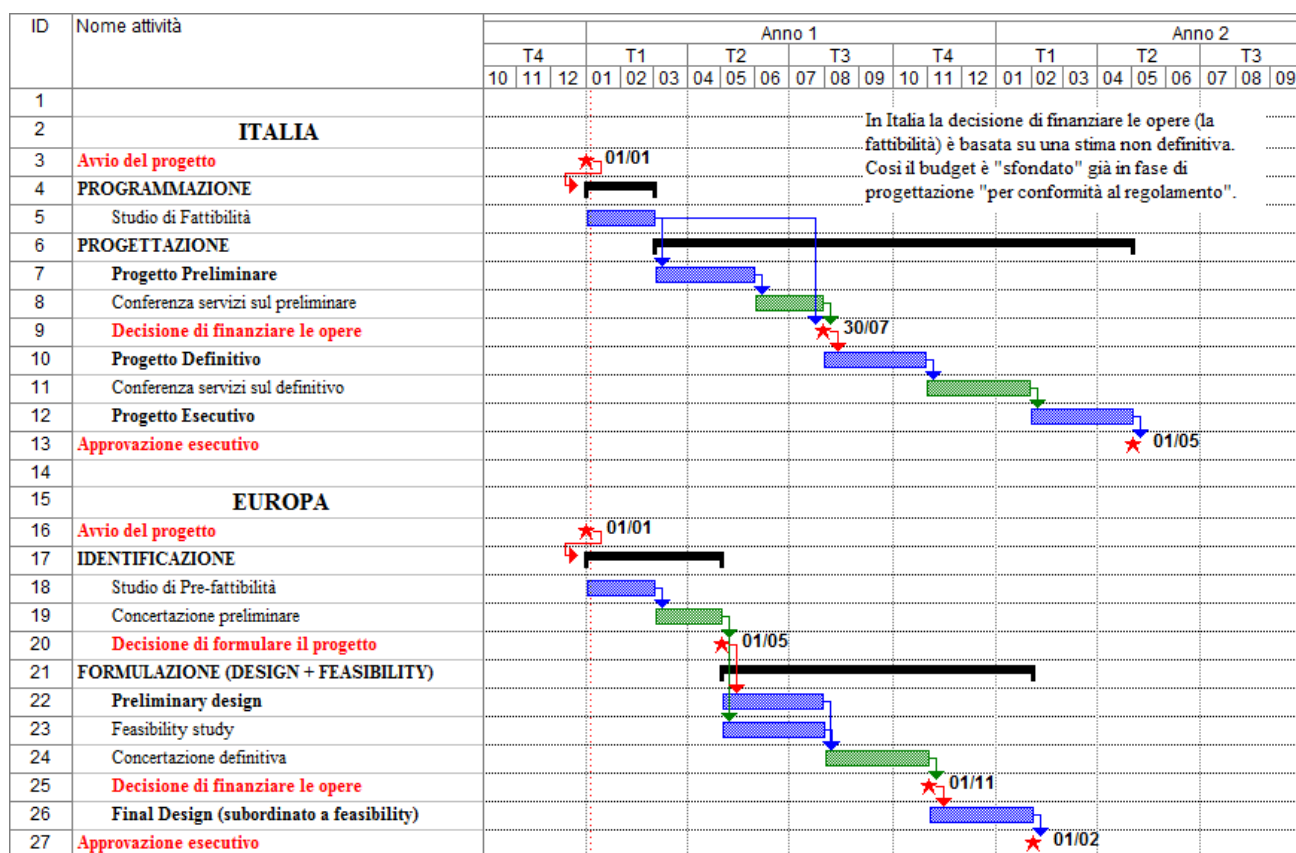
Proposta n. 3: Abbreviazione dei tempi di realizzazione dei Lavori Pubblici

(tramite l'eliminazione di un inutile livello di progettazione)

Problema: In Italia, retaggio del Regio Regolamento del 1865, conserviamo tre livelli di progettazione: preliminare, definitivo ed esecutivo, con tre approvazioni e un inutile allungamento dei tempi

Contesto

- Internazionalmente i livelli di progettazione sono due: il *Preliminary* (che corrisponde al nostro Progetto definitivo) e il *Final Design* (che corrisponde al nostro esecutivo).
- Per allineare la nostra procedura alle regole internazionali occorrerebbe eliminare il Progetto preliminare e la relativa Conferenza di servizi, ottenendo un risparmio nei tempi di attuazione del ciclo dei servizi e una razionalizzazione del processo decisionale.
- Nel diagramma seguente sono messe a confronto le procedure standard per un progetto d'infrastruttura di medie dimensioni in Italia e in Europa: i nostri tempi sono mediamente più lunghi e il processo decisionale è illogico.



Obiettivo Riduzione dei tempi attraverso l'eliminazione di un livello di progettazione (il Progetto preliminare), e la conseguente eliminazione della Conferenza di servizi sul Progetto preliminare, senza danni per la concertazione. La concertazione preliminare per il progetto avverrebbe, infatti, utilizzando lo Studio di Pre-fattibilità, di più facile lettura rispetto al Progetto preliminare.

Risultato

atteso

Tempi più rapidi nell'attuazione del progetto e processo decisionale più logico. Tra l'altro, eliminazione del rischio di sfondamento del budget durante la fase di progettazione, perché la decisione di finanziamento avviene sul *preliminary* (il nostro progetto definitivo, che contiene le indagini di campo) e la stima di costo tra *preliminary* e *final* non cambia in maniera sostanziale. Questa armonizzazione porterebbe, in definitiva, a un migliore utilizzo dei fondi strutturali UE.

Proposta n. 4: Rafforzamento della Direzione Lavori sulle Infrastrutture Strategiche

(attraverso il conferimento del potere di nomina al Committente e non al Contraente Generale).

Problema: il Codice Unico apre una falla nel sistema di controllo delle infrastrutture strategiche, dando il potere di nomina della Direzione Lavori al Contraente Generale.

Contesto

- Con la cosiddetta Legge Obiettivo il Ministero delle Infrastrutture introdusse la figura del “Contraente Generale”, per velocizzare la realizzazione delle infrastrutture strategiche.
- La Legge Obiettivo è poi confluita nel Codice Unico dei contratti, senza sostanziali modifiche. Di fatto, oggi le grandi infrastrutture italiane sono realizzate con le procedure della ex Legge Obiettivo: tra queste il Ponte sullo Stretto, la Salerno-Reggio, il Progetto Quadrilatero, la Stazione AV di Firenze.
- E’ bene fare chiarezza su alcune caratteristiche di questo istituto contrattuale, che è stato presentato all’opinione pubblica come uno strumento innovativo, di matrice internazionale ed anglosassone.
 - L’affidamento a Contraente Generale² non è nient’altro che una forma di contratto “che affida la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura”, con il solo onere aggiuntivo per il Contraente - rispetto all’usuale contratto di progettazione e costruzione - “dell’anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell’opera, in tutto o in parte”³.
 - L’anticipazione temporale del finanziamento è un impegno temporaneo del Contraente Generale, limitato alla fase di esecuzione del progetto, e in ogni caso il Contraente Generale ne scarica l’onere finanziario sul prezzo d’offerta. Non si tratta, quindi, di un contributo al piano finanziario, come quello caratteristico della concessione, che viene ripagato dalla gestione economica delle opere. Non siamo nel campo dei modelli di contratto DBO (design, build and operate).
 - Il Codice Unico prevede che il Direttore Lavori (l’artefice del controllo dei lavori) sia nominato dal Contraente Generale, lasciando al Committente la sola difesa di un’Alta Sorveglianza, senza peraltro precisarne mezzi e compiti. Va detto, inoltre, che una così importante questione sui ruoli per il controllo delle infrastrutture strategiche è liquidata nel nostro Codice Unico in tre sole parole, alla lettera d) del comma 2 dell’art.176 (cfr. riquadro).
 - La più autorevole istituzione internazionale in tema di contratti per lavori pubblici, la FIDIC, non prevede questa tipologia di contratto. La forma contrattuale FIDIC che più si avvicina al nostro istituto del Contraente Generale è il cosiddetto *Yellow Book* (contratto design-build di progettazione e costruzione). Lo *Yellow Book* prevede categoricamente che il Direttore Lavori (l’*Engineer*) sia di nomina del Committente.
 - Anche nelle NEC family of standard contracts della prestigiosa associazione professionale britannica ICE (*Institution of Civil Engineers*), o nelle analoghe famiglie di contratto dell’AIA (*American Institute of Architects*) o dell’AGC (*Associated General Contractors of America*) degli USA, il ruolo corrispondente al Direttore dei Lavori è sempre di nomina del Committente.

Dal Codice dei Contratti

Art. 176

comma 2 lett. d):

il contraente generale provvede all’esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori e alla loro direzione;

comma 3 lett. c):

il soggetto aggiudicatore provvede: all’alta sorveglianza sulla realizzazione delle opere

Obiettivo Rafforzamento della Direzione Lavori sulle Infrastrutture Strategiche, attraverso il conferimento del potere di nomina al Committente e non più al Contraente Generale.

Risultato

atteso Miglior controllo di tempi e costi delle opere di infrastruttura.

² Art. 162, comma 1 lettera g) del Codice Unico dei contratti

³ Per il Ponte sullo Stretto il prefinanziamento è il 10%, detratto su ciascuno Stato d’avanzamento.

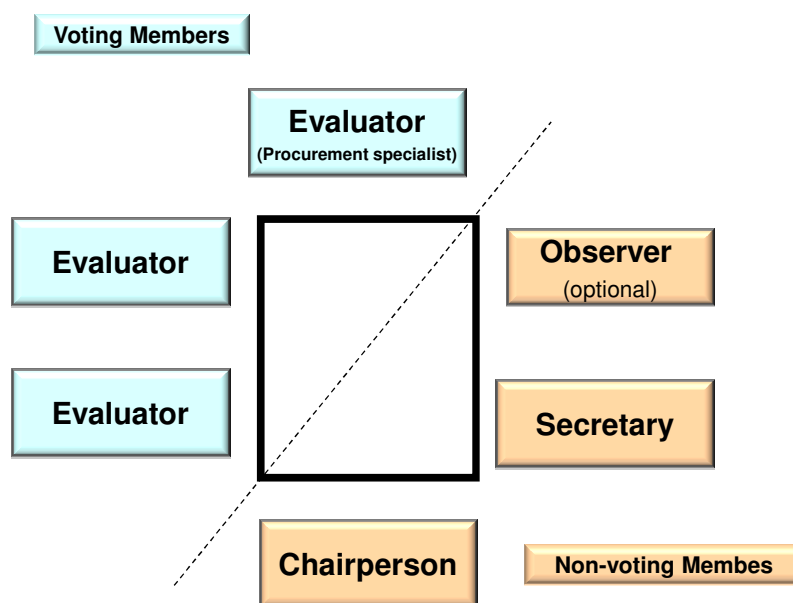
Proposta n. 5: Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara

(tramite il riconoscimento professionale e l'impiego obbligatorio del "Procurement Specialist" certificato).

Problema: Scarsa qualità dei Documenti di gara e degli schemi di contratto, predisposti da figure professionali occasionalmente incaricate, che non consente una sana e leale competizione tra le Imprese

Contesto

- In Italia i Documenti di gara sono predisposti da soggetti "generalisti", occasionalmente incaricati dai Committenti senza un'adeguata verifica delle qualifiche o selezionati all'esterno (spesso senza una procedura concorsuale): tecnici, amministrativi o legali "di passaggio" predispongono "bandi" senza alcun riferimento a documenti standard in uso nel contesto competitivo europeo e internazionale, inventando improbabili griglie di valutazione.
- Un tale processo non consente una leale e sana competizione e spesso causa una "selezione alla rovescia": soprattutto nelle gare di lavori viene premiata l'offerta che presenta il più forte ribasso, senza un'adeguata verifica della *technical compliance* (conformità tecnica dell'offerta alla documentazione di gara).
- All'estero il Dossier di gara è predisposto dal *Procurement specialist*, uno specialista con competenza specifica, selezionato con procedura ad evidenza pubblica e in tempi non superiori alle tre settimane (attraverso le procedure di *Framework contract*). Anche in commissione di gara, uno dei *voting members* ha qualifiche da *Procurement specialist*.



Obiettivo Garanzia di professionalità certificata e conseguente efficacia nei processi di gara e preparazione del contratto, attraverso l'impiego obbligatorio della figura professionale del *Procurement specialist* (esperto con specializzazione certificata, ottenuta tramite opportuno sistema di credenziali aperto ai dipendenti della PA).

Risultato

atteso: Dossier di gara di qualità, operazioni di gara senza vizi sostanziali, contratti su standard internazionali con clausole che garantiscano il controllo della effettiva realizzazione delle obbligazioni contrattuali promesse in offerta.

Al *Procurement specialist* sarebbe affidata in via esclusiva la responsabilità della preparazione del Dossier di gara e della redazione finale del Contratto, nonché sarebbe riservato un ruolo obbligatorio di *Procurement specialist* tra i membri della Commissione di gara. Il *Procurement specialist* sarebbe reso disponibile mediante accordo quadro gestito da un organismo nazionale (tipo CONSIP).