



Le esperienze degli altri paesi europei

In Germania, Francia, Spagna il tempo medio di ultimazione di un'opera pubblica è di tre anni. Nello studio OICE, Italia fanalino di coda

A cura di Claudio Rangone

In Italia un termine di consegna dei lavori per opere pubbliche di tre anni, comune ad altri paesi europei, può sembrare più un'utopia che una provocazione. Eppure uno studio OICE (in distribuzione in versione integrale col prossimo numero della rivista), firmato dall'economista Claudio Rangone e presentato al Forum organizzato dall'Associazione, ha fatto toccare con mano il "gap" esistente tra Italia e Europa.

Una finestra sull'Europa

In Francia, dove vige ancora un sistema di "centralismo burocratico" – come l'ha definito il presidente dell'OICE Nicola Greco – sono stati sufficienti appena 24

mesi per realizzare, mediante appalto integrato – Design&Build, vari tratti autostradali compresi tra 20 e 44 km (lotto A85 tra Saint Romain sur Cher e Esvres, lotto Esvres-Druye, lotto Villefranche e Saint Romani sur Cher). Nel Regno Unito, paese del liberismo sostanziale, del privatismo (è sempre Greco che parla) 3 anni sono i tempi medi nazionali per costruire opere di medio importo (30 milioni di euro) con uno scostamento massimo del 5% tra i costi preventivati e il costo finale. In Germania, dopo la riunificazione, grazie a un forte rigore procedurale, in 12 anni sono state realizzati ben 1.100 km di nuove strutture autostradali con un

investimento di 12 miliardi di euro. Ma è la Spagna, partita buon ultima, a primeggiare in Europa perché ha saputo utilizzare al meglio l'enorme flusso di fondi europei ricevuti in 2 decenni. L'efficienza della PA e la capacità di fare squadra a Bruxelles sono tra gli aspetti salienti del riscatto spagnolo. Il Replanteo de la Obra, cioè il certificato di fattibilità dell'intervento è alla base della procedura di affidamento delle opere oltre alla stima della quantità dei lavori, assimilabile al bill of quantities inglese. La nuova metropolitana di Madrid è stata realizzata in 36 mesi, ampliata per 56,23 km con 8 stazioni di interscambio e 28 stazioni ordinarie per un importo di 2086,70

milioni di euro. Tutto nel segno della solenne promessa fatta dal premier Zapatero al re Juan Carlos al momento del suo insediamento (avremo la linea ad alta velocità più estesa al mondo nel giro di tre anni) anche se la tratta franco – spagnola Perpignan – Figueras non sarà completata prima del 2012. In Italia sono 30 anni che proviamo a ultimare l'autostrada Salerno - Reggio Calabria senza riuscirci, anche grazie alla presenza inquietante e inquinante della criminalità mafiosa denunciata al convegno dallo stesso ministro dei Trasporti, Alessandro Bianchi (vedi articolo a parte). Ma quali sono le procedure "virtuose" seguite dagli altri paesi per assicurare rapidità ed efficienza nella costruzione di opere pubbliche? Alla base c'è una sempre maggiore attenzione alla fase di programmazione degli interventi finalizzata anche alla razionalizzazione della spesa pubblica. In tutti i paesi emerge una profonda attenzione al momento progettuale e al dialogo con il progettista, con una particolare cura nella messa in gara di progetti che siano stati validati e controllati approfonditamente. A parte il Regno Unito, negli altri paesi (Francia, Germania e Spagna) si assiste all'affidamento separato di progettazione ed esecuzione dei lavori in media per più del 70% circa dei contratti affidati (in Francia e Germania siamo quasi al 90%). L'affidamento congiunto si registra negli appalti integrati per circa il 5% e nelle procedure di PPP per circa il 20%. La procedura ristretta rappresenta il modello di affidamento più in uso, soprattutto nel Regno Unito, in Francia e in Spagna, diversamente da quanto accade in Germania ove si assiste al ricorso prevalente alla procedura aperta. Il criterio di aggiudicazione più usato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con l'elemento del prezzo prevalente rispetto agli altri elementi di valutazione.

Le procedure di affidamento in Europa

Negli ultimi tempi due formule che prevedono compiti a carico del privato

stanno crescendo: il Design & Build, soprattutto nel Regno Unito e il partenariato pubblico privato. Il primo consiste in un collaborative procurement che fa propri alcuni concetti innovativi basati sulla logica di "collaborazione" e non di "antagonismo" tra le parti contrattuali. In particolare, l'idea di una sostenibile e pienamente consapevole allocazione dei rischi contrattuali tra le parti, l'esigenza di una valutazione dei costi riferita all'intero ciclo di vita dell'opera nonché l'apertura all'innovazione, progettuale e tecnologica, in ogni fase della procedura di affidamento e di esecuzione del contratto. E' l'ultima tappa di quel vasto processo culturale di innovazione delle procedure e dei ruoli negli appalti pubblici, teso alla razionalizzazione della spesa pubblica secondo il basilare principio del best value for money, che trova nel Regno Unito la sua massima espansione. Il metodo più sofisticato di D&B, usato solo per le autostrade e per i grandi interventi è l'ECI (Early contractor involvement), una sorta di "dialogo competitivo" con una progressiva riduzione degli offerenti, per fasi successive, da 8 a 4 e poi a 2 sulla base di elementi di qualità, esperienza, capacità propositiva e disposizione collaborativa, con aggiudicazione all'80% per gli elementi qualitativi del progetto e il 20% al prezzo. Nel caso del partenariato pubblico privato, è compreso sia l'appalto che la concessione con compiti a carico del privato contraente di progettazio-

"In Francia sono stati realizzati tratti autostradali compresi tra 20 e 44 km in due anni. In Italia sono 30 anni che proviamo a ultimare l'autostrada Salerno – Reggio Calabria senza riuscirci"

ne (definitiva ed esecutiva): il finanziamento, la manutenzione e la gestione del servizio connesso nel lungo termine, fino a 35 anni. Questa formula – segnala lo studio di Rangone – vede una crescita costante dalla fine degli anni '90 in molti mercati UE, con punte massime nel mondo anglosassone (il c.d. PFI), nei paesi nordici, in Olanda, in Spagna (dove, però, prevale la concessione), tutti paesi dove raggiunge ormai il 15/20% della spesa totale in opere, mentre è ancora all'inizio in Francia e Germania, dove si attesta intorno al 5/8%.

E' essenzialmente un'invenzione italiana, invece, la formula del contraente generale riferita al settore pubblico così come delineato dal nostro Codice degli Appalti e cioè un appalto con affidamento al privato del progetto definitivo/esecutivo, del parziale pre-finanziamento e dell'esecuzione con remunerazione all'ultimazione dell'opera. Tale figura si differenzia dal main contractor essenzialmente perché questi redige – quando ne è richiesto – il solo progetto esecutivo e non prefinanzia, mentre si distingue dal PPP perché l'elemento chiave del partena-

DATI DI SINTESI SULLA PRODUTTIVITA' PAESE

| | |
|--------------|--|
| REGNO UNITO: | Linea ferroviaria alta velocità Parigi – Londra 10 anni : eseguiti lavori per 8,57 MD |
| SPAGNA: | Metropolitana di Madrid 11 anni : eseguiti lavori per 8,00 MD |
| GERMANIA: | Autostrade riunificazione 12 anni : eseguiti lavori per 12,8 MD |

riato è la remunerazione legata al servizio nel tempo.

Le proposte dell'OICE

L'analisi del quadro normativo generale rilevato nei quattro paesi scelti per l'indagine, offre, dunque, spunti per portare all'attenzione degli operatori del settore un insieme di proposte che contribuiscano a migliorare il funzionamento complessivo del settore delle opere pubbliche, oggetto di ripetuti e ancora non compiuti interventi normativi, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Gli elementi problematici che vengono ancora più messi in rilievo dal confronto con gli altri paesi e sui quali occorre intervenire per individuare delle soluzioni efficaci sono:

- La forte presenza del settore pubblico nell'ingegneria e nell'architettura, che ha dimostrato essere fonte di scarsa efficienza; occorre un incremento del processo di terziarizzazione delle attività tecniche e, nello stesso tempo, è necessario indirizzare le attività degli uffici tecnici nelle più delicate e rilevanti attività di

programmazione e controllo dell'iter progettuale e realizzativo dell'opera.

Per favorire questa transizione di competenze appare necessario spostare l'incentivo agli uffici pubblici (oggi pari al 2% del valore dell'opera, cifra che ormai risulta superiore a quella di qualsiasi attività progettuale affidata in gara) dalla progettazione alla programmazione e al controllo: se un'opera viene realizzata nei tempi e ai costi previsti i tecnici interni avranno diritto ad un incentivo premiante. Per quel che concerne invece gli affidamenti in-house, dopo avere apprezzato l'intervento del Governo sui servizi pubblici (art. 13), occorre fare in modo che sia il più possibile contenuto il ricorso agli affidamenti diretti da enti locali a società controllate che si occupano di attività progettuali e, ancora di più, evitare che queste società operino sul mercato godendo della posizione privilegiata che deriva dalle loro attività "protette" e riservate.

- La mancata centralità della progettazione, insieme alla necessità di ricondurre l'uso dell'appalto integrato a fattispe-

"La formula Design & Build si basa sulla logiche di "collaborazione" e non di "antagonismo" tra le parti contrattuali"

cie comuni a quelle in uso a livello europeo, nonché di implementare la fase di validazione dei progetti. Va in senso diametralmente opposto la scelta del Codice dei contratti pubblici (art. 53) di liberalizzare l'appalto di progettazione e esecuzione, eliminando ogni vincolo alla stazione appaltante (salvo un generico obbligo di motivazione e un richiamo, introdotto nel secondo decreto correttivo del Codice, alla complessità dell'opera per gli appalti sotto soglia) e introducendo anche la possibilità di svolgere la gara sulla base del progetto preliminare, chiedendo in offerta il progetto definitivo. La scelta fatta si presta facilmente a usi a dir poco distorti e a possibilità di varianti (dovute alle richieste degli enti sul progetto definitivo) che non verrebbero sottoposte al mercato, ma rimarrebbero nell'ambito di una libera contrattazione fra ditta appaltatrice ed Ente appaltante, ancora prima di redigere il progetto esecutivo. Ma la centralità del progetto risulta scalfita gravemente anche dall'attuale meccanismo di selezione e di qualificazione che non pone in risalto la professionalità del progettista interno all'impresa di costruzioni. Viceversa si dovrebbe puntare su di un sistema che imponga all'impresa di costruzioni di associarsi o individuare un progettista in possesso dei requisiti e delle referenze per la redazione del progetto esecutivo e, come eccezione, quella di ammettere la partecipazione diretta dell'impresa ma a condizione che possa dimostrare attraverso i propri tecnici interni di avere le stesse qualifiche progettuali chieste ai progettisti esterni.

- Il ripristino della procedura ristretta come metodo per la selezione qualitativa



va e professionale. Nel secondo decreto correttivo del Codice appalti è stata eliminata la possibilità, nelle procedure ristrette, di operare la scelta dei candidati attraverso la c.d. forcella, al fine di ammettere alla presentazione delle offerte un numero limitato di offerenti (il c.d. passaggio dalla "long list" alla "short list"). Ma soltanto con un numero limitato di offerenti risulta gestibile l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che comporta un rilevante impegno della commissione giudicatrice, impegnata a valutare una pluralità di elementi qualitativi e non. La modifica voluta con il secondo decreto correttivo rischia quindi di rendere ingestibile la gara e di costringere le amministrazioni a "semplificarsi la vita" scegliendo la strada dell'affidamento al prezzo più basso, con decine di offerte di ribasso che non garantiscono in alcun modo sulla qualità delle offerte e sulla professionalità dei soggetti che si candidano all'affidamento.

- Le anomalie delle offerte economiche. C'è la necessità di un sistema accurato di valutazione delle offerte e di un nuovo meccanismo di calcolo delle prestazioni di ingegneria e architettura rispetto a quello delle tariffe professionali attraverso un nuovo meccanismo di valutazione dei costi che, come accade a livello internazionale, valuti la prestazione posta a base di gara tramite un cronoprogramma dell'impiego del personale che è strettamente connesso al programma dell'attività progettuale; al costo del personale dovrebbero essere poi sommati i costi generali e di funzionamento. Per quel che riguarda, poi, l'impatto della liberalizzazione delle tariffe minime, il settore della progettazione ha visto, in questi ultimi mesi, aggiudicare gare con ribassi che arrivano anche al 70%. È evidente che si tratta di offerte palesemente anomale e che dovrebbero essere attentamente valutate dalle amministrazioni, nell'ottica della tutela della qualità complessiva dell'offerta e nell'interesse del principio generale del buon anda-



mento dell'azione amministrativa.

- La provocazione del "target price". Se le imprese non conoscessero il budget dell'Amministrazione, ma si limitassero a valutare il progetto definitivo o esecutivo, proponendo se del caso delle varianti, e quotando le prestazioni offerte, l'amministrazione potrebbe essere più libera di aggiudicare al prezzo più conveniente non in senso assoluto, ma rapportato anche alle eventuali modifiche progettuali (ammesse dalla stazione appaltante) e alle diverse caratteristiche proposte dalle imprese. In questo caso l'Amministrazione potrebbe trovarsi ad aggiudicare una offerta che formuli un prezzo anche più alto del "target price", ma soltanto a condizione di avere accertato che la soluzione tecnica proposta offra dei vantaggi tali da compensare l'eventuale maggiore esborso. Questo sistema, naturalmente, funzionerebbe solo in presenza di una stazione appaltante attrezzata adeguatamente per valutare a fondo le offerte ricevute.

- La mancanza della cultura del PMC. Nella prassi internazionale è frequente che gli organismi affidatari si facciano assistere, per tutta la durata della proce-

dura, da consulenti che sono incaricati di supportarli nella verifica dell'operato dell'appaltatore e del progettista. Nel nostro ordinamento questa esigenza appare particolarmente evidente quanto meno nei grandi lavori infrastrutturali per i quali un ruolo assolutamente fondamentale e dominante viene assegnato alla figura del Contraente Generale, soggetto che correttamente è stato individuato come strumento per razionalizzare la gestione di appalti di grandi dimensioni e complessità. È pertanto necessario che la Stazione Appaltante attui un sistema di controlli adeguato alle caratteristiche e alla complessità dell'opera da realizzare e che sia operativo durante tutto l'iter, sia progettuale che costruttivo della stessa, tale da assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmati sia in termini di tempi che di costi e di livelli qualitativi. Questo sistema di controlli è stato progressivamente adottato anche in Italia ma solo nei casi di "appalto integrato" di particolare importanza (Tramvie di Palermo, Metropolitana di Brescia). In questi casi, le amministrazioni locali competenti hanno appaltato all'esterno i servizi chiamati di "Project and Construction Management" (P&CM) ottenendo risultati positivi in termini di controllo sull'attuazione delle prescrizioni contrattuali.

L'OICE incoraggia il regolare ricorso da parte del committente pubblico alla figura del PMC, un sostanziale "cane da guardia" messo a controllare la realizzazione da parte dell'impresa nei tempi e nei costi prefissati.

"Il partenariato pubblico privato comprende sia l'appalto che la concessione con compiti a carico del privato contraente di progettazione"