

La gestione dei contratti pubblici di lavori

Fattori di ritardo dell'Italia e proposte per un riallineamento alle *best practice* dell'UE

Convegno presso la Camera di Commercio di Sassari del 22 maggio 2014 su:
L'innovazione nella filiera degli appalti pubblici: dall'approvvigionamento alla gestione del contratto



A cura di: Angelo Bianchi, *Procurement specialist*.

kang.bia@iol.it

Obiettivo dell'intervento

Attraverso il confronto
del sistema italiano di gestione dei Lavori Pubblici
con il sistema di gestione della UE

Identificazione di :

➡ **3 madornali errori culturali nel sistema italiano**
(e stima dei costi in un caso di studio)

➡ **9 proposte d'innovazione**

Cosa fa un *Procurement Specialist*?



Angelo Bianchi
PMP®, MBA, CEng
Procurement specialist

- *Preparazione di Dossier di gara*
(per contratti di servizi, forniture e lavori), con il supporto del Sector specialist
- *Valutazione di offerte*
(member of Evaluation Committee)
- *Assistenza al Contract Management*
- 25 anni in progetti finanziati da EU, World Bank, EBRD, EIB
- Esperienza in 21 Paesi, per conto di società inglesi, francesi, tedesche, italiane e spagnole



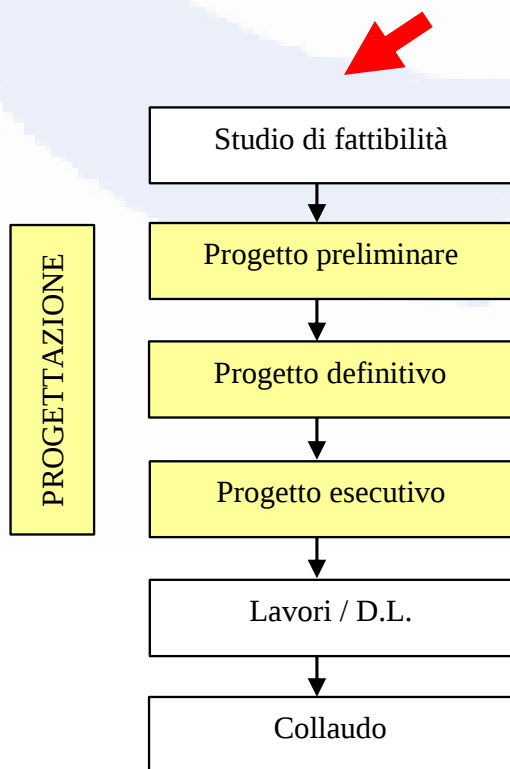
Il confronto dei sistemi di gestione dei lavori pubblici

Italia e best practice UE

I differenti approcci

Gestione del progetto

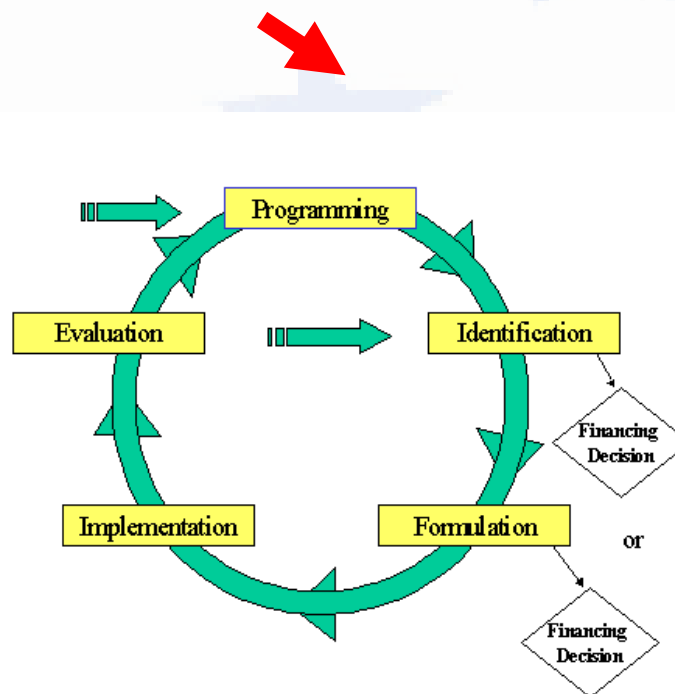
Normativa italiana dei Lavori Pubblici



enfasi sui livelli di progettazione

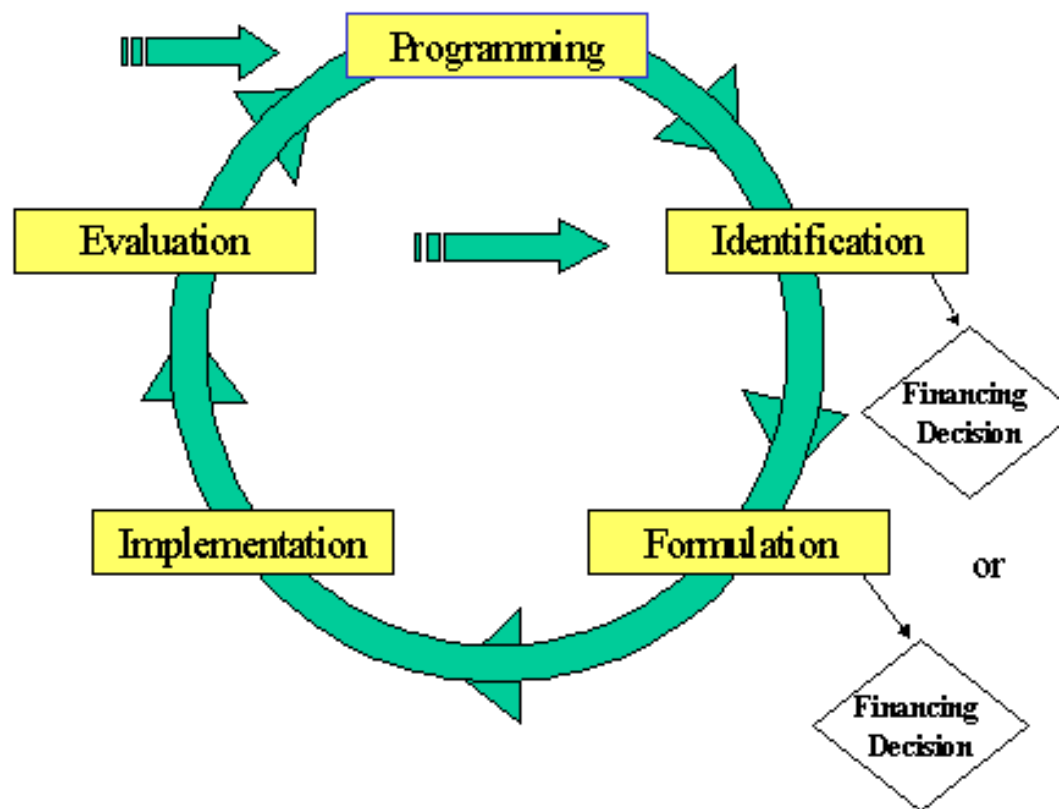
Project Cycle Management

Linee guida comunitarie

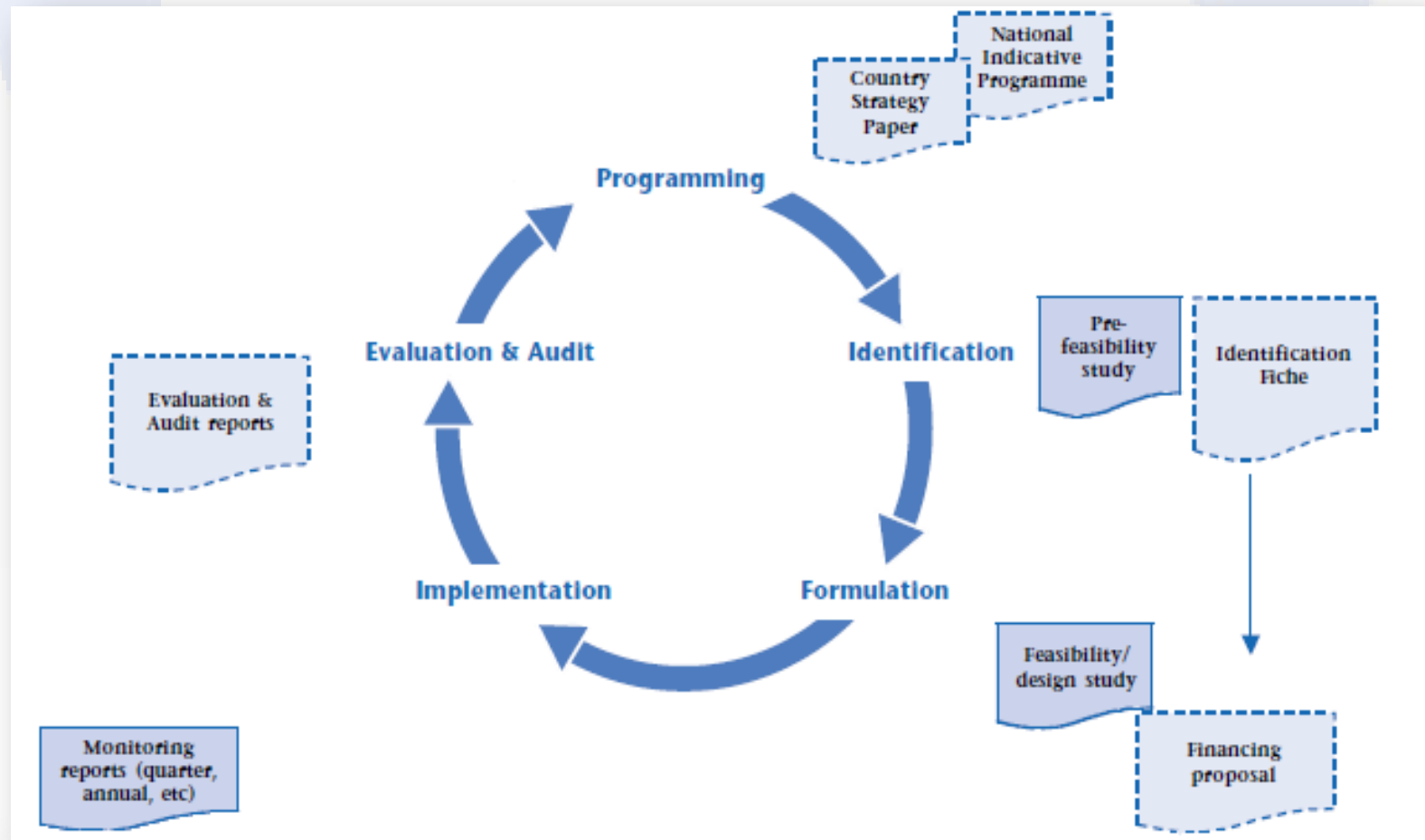


enfasi sulle fasi

La gestione del progetto nell'UE



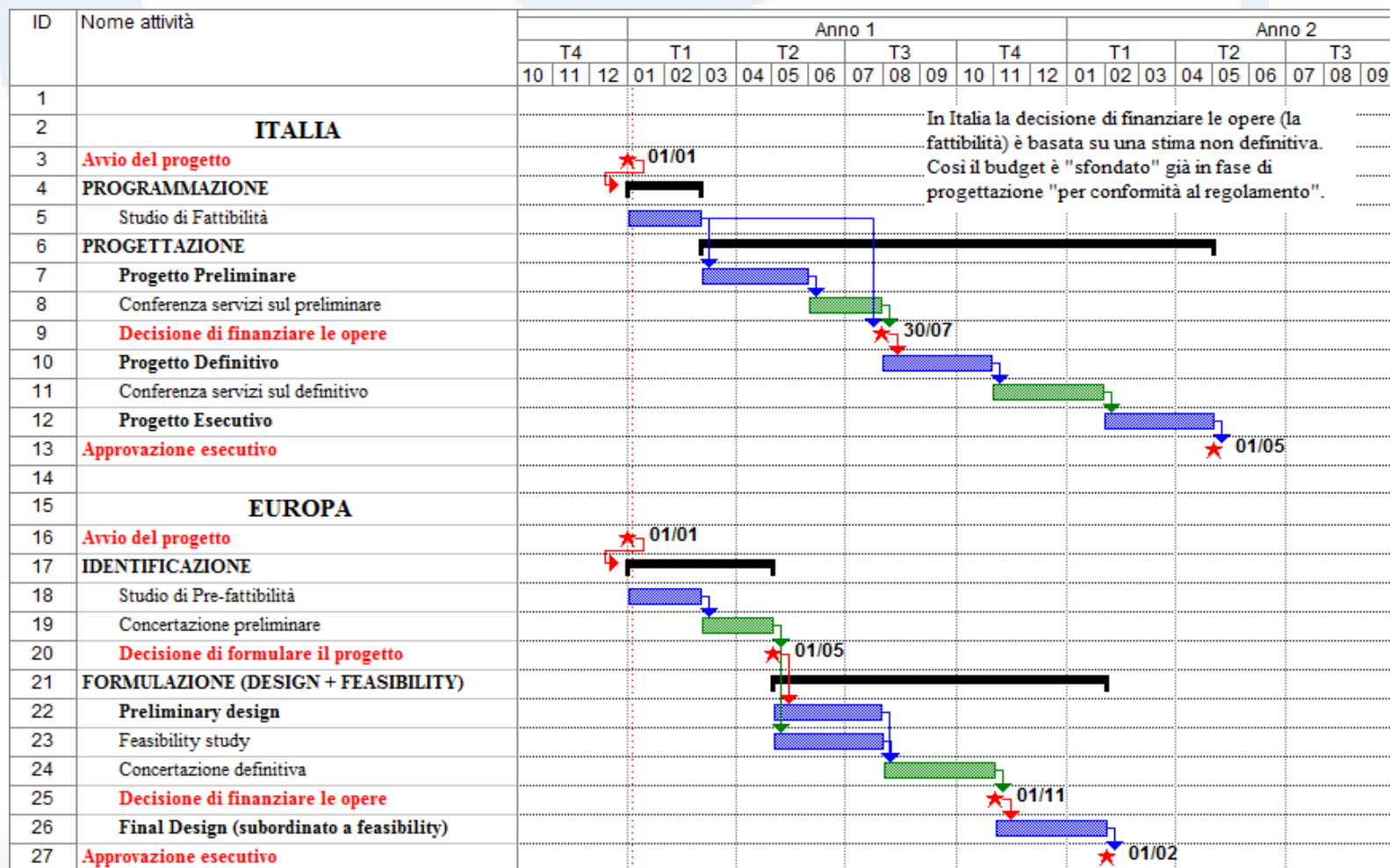
I deliverables della UE a supporto di un logico processo decisionale





I tre micidiali ‘errori culturali’ del Sistema Italiano dei Lavori Pubblici

1. Tre livelli di progettazione invece di due



L'assurda semplificazione della Nota Esplicativa della Direttiva CIPE del luglio '98

Fattibilità confusa con pre-fattibilità

2. gli studi di pre-fattibilità e quelli di fattibilità sono compattati in un unico lavoro da compiere denominato "studio di fattibilità" e costituiscono l'oggetto del finanziamento concesso dal Cipe alle amministrazioni richiedenti,

La svendita della Direzione Lavori al Contraente Generale nelle Infrastrutture Strategiche

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*

Le conseguenze dei 3 errori in milioni di euro di sprechi: un caso di studio

Il Ponte sullo Stretto



Quanto costano questi 3 errori? Un esempio.

- Nell'ottobre 2005 il Ponte sullo Stretto viene aggiudicato (prematuramente) sulla base di **un Progetto Preliminare (e Studio di Fattibilità all'italiana)** che stima l'opera in **3,9 miliardi di €**.
- **L'analisi Benefici/Costi sembra tornare.**
- **Il successivo Progetto definitivo** del Contraente Generale (con Direzione Lavori del Contraente Generale) porta la stima di costo dell'opera a **5,2 miliardi di euro**.
- **Il rapporto Benefici/Costi cambia** e Stretto di Messina esercita il **diritto di recesso**.
- La **penale** da contratto è **di 312 milioni di euro**, alla quale si aggiungono altri oneri.



PROBLEMI e PROPOSTE

1. IL POT POURRI DEL CODICE UNICO

Italia

Europa

- Groviglio Normativo e Regolamentare

- *Practical Guide (PRAG)*



Proposta n.1

Un unico Manuale Operativo, sul sito web del Ministero, periodicamente aggiornato, con linee guida, dossier di gara tipo e formulari d'appoggio (tipo PRAG)

2. GLI INUTILI TRE LIVELLI DI PROGETTAZIONE

Italia

- Progetto Preliminare
- Progetto Definitivo
- Progetto Esecutivo

Europa

- ----
- Preliminary design
- Final design



Proposta n.2

Eliminazione del Progetto preliminare

(e della relativa Conferenza di servizi, senza danni per la concertazione)

3. CONFUSIONE TRA PRE-FATTIBILITA' E FATTIBILITA'

Italia

Europa

- Lo Studio di Pre-fattibilità è confuso con quello di Fattibilità
- Il *Pre-feasibility study* è un documento strategico, affidato a professionisti di grande esperienza, che dà avvio al progetto



Proposta n.3

Introduzione dello Studio di Pre-Fattibilità,
distinto dallo Studio di Fattibilità

4. ERRATO POSIZIONAMENTO DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'

Italia

- E' in testa al ciclo di progetto. L'analisi ABC è prematura.

Europa

- E' contestuale al Preliminary Design. L'analisi ABC è su una stima di costi definitiva



Proposta n.4

Riposizionamento dello Studio di Fattibilità
(contestuale alla Progettazione definitiva), strumento
per la decisione di finanziamento delle opere

5. DEBOLEZZA PROFESSIONALE DEL CACOFONICO RUP

Italia

- Il RUP è responsabile della gestione del progetto, malpagato e senza credenziali

Europa

- Il Project Manager del Committente è una figura strategica e qualificata



Proposta n.5

Introduzione di un sistema di credenziali per il RUP
e aggiornamento obbligatorio (crediti formativi).

6. SCARSA QUALITA' DEI DOCUMENTI DI GARA

Italia

- Li prepara un Soggetto generalista “di passaggio” : legali, amministrativi, tecnici.

Europa

- Sono competenza del *Procurement Specialist*, selezionato tramite gara



Proposta n.6

Introduzione della figura del *Procurement Specialist*,
cui affidare la preparazione del Dossier di gara e
riservare un ruolo nella Commissione di gara.

7. PROVINCIALISMO DEI CONTRATTI DI LAVORI “*Taylor Made*”

Italia

- Schemi di contratto predisposti da legali di Paese del Committente. Tutti diversi e spesso di scarsa qualità.

Europa

- Contratti FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*), uguali in tutti i progetti comunitari e internazionali.



Proposta n.7

Introduzione di schemi di contratto standard del tipo FIDIC per i lavori, e di analoghe forme per servizi e forniture

8. DEMONIZZAZIONE DEI CONSULENTI

Italia

- La PA non utilizza più Consulenti specialisti, terrorizzata dalla Corte dei Conti e da qualche Ministro.

Europa

- I Consulenti indipendenti sono contrattati con gara europea per le fasi strategiche (identificazione e gare), attraverso i *Framework Contract*.



Proposta n.8

Introduzione dei Contratti Quadro per la selezione di Consulenti Individuali come strumento ad evidenza pubblica

9. RESTITUZIONE DEL POTERE DI NOMINA DELLA DL AL COMMITTENTE PIUBBLICO

Italia

- L'affidamento a Contraente Generale non è nient'altro che una forma di contratto "che affida la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura.

Europa

- Nei contratti FIDIC Design-Build e NEC3 per appalty 'by any means' l' *Engineer* is appointed by the *Employer*.



Proposta n.9

**Potere di nomina del Direttore Lavori al
Committente e non più al Contraente Generale e
abolizione dell'Alta Sorveglianza**

I have a dream

Thomas Telford, fondatore dell'*Institution of Civil Engineers* e padre del sistema inglese di gestione dei progetti è seppellito a **Westminster Abbey**

Io mi auguro che **il padre del nuovo Codice Unico italiano** non sia un ex magistrato, non sia un esperto di diritto amministrativo, ma un ingegnere tanto autorevole e con tale senso etico da meritarsi il **Pantheon**

