

Razionalizzazione del ciclo del progetto in Italia nel sistema dei contratti pubblici: 10 proposte d'impatto immediato

a cura di

Ing. Angelo Bianchi e Ing. Antonio Valerio Di Michele

Il ritardo del sistema italiano dei contratti pubblici appare evidente se confrontato con le modalità di gestione dei progetti in Europa e nei progetti internazionali.

Dal confronto tra prassi italiane e internazionali 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, non portano alla selezione degli interventi di maggiore efficacia, disperdono risorse e non favoriscono una virtuosa concorrenza tra le imprese.

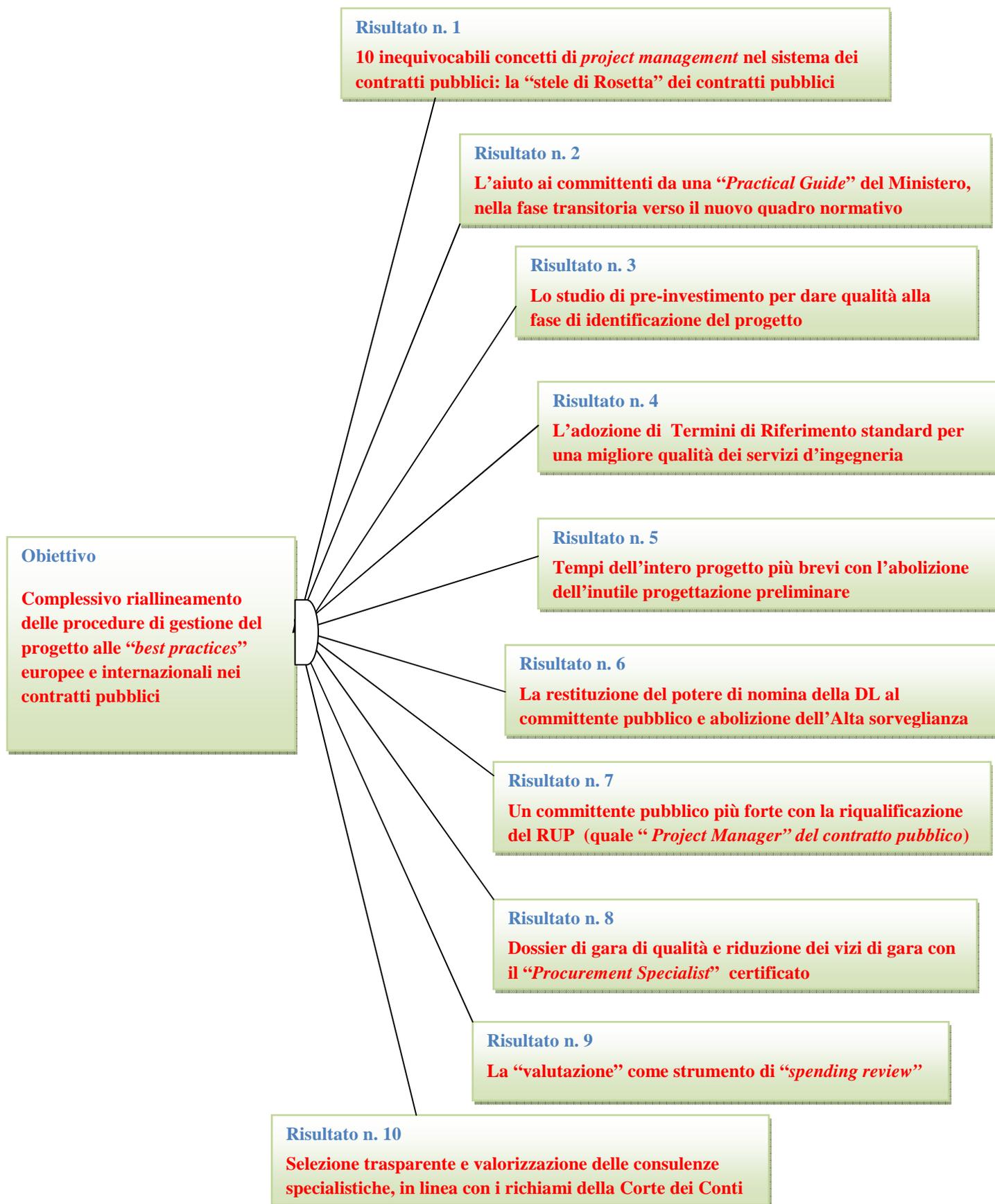
Questo capitolo intende fornire un contributo d'idee e d'esperienza all'attuale processo di risanamento del Paese, indicando dieci specifiche misure, ampiamente sperimentate nel sistema europeo ed internazionale, che possono contribuire a risolvere alcuni importanti problemi della gestione dei contratti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

L'obiettivo del capitolo è l'indicazione di un quadro logico per il complessivo riallineamento delle procedure di gestione del progetto italiano alle *"best practices"* europee e internazionali.

I risultati attesi dalle dieci semplici misure proposte sono qui di seguito sintetizzati.

1. **Divulgazione di 10 concetti fondamentali di *project management* nel sistema dei contratti pubblici**, attraverso la definizione di un glossario minimo raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'adozione immediata in tutto il quadro normativo e regolamentare.
2. **Immediata decriptazione del sistema normativo e regolamentare nazionale** dei contratti pubblici e riallineamento alle *"best practices"* europee e internazionali, attraverso la pubblicazione sul sito web del Ministero di una *"Practical guide"* che orienti i committenti pubblici nella fase transitoria verso un nuovo quadro normativo e regolamentare.
3. **Riordino e rafforzamento della strategica fase di identificazione dei progetti**, con l'introduzione dello "Studio di pre-fattibilità", quale strumento di pre-investimento, da tener distinto dallo "Studio di fattibilità", strumento di valutazione della convenienza dell'investimento.
4. **Miglioramento della qualità dei servizi d'ingegneria (per progettazione e direzione lavori)** tramite l'adozione di un formato standard dei Termini di Riferimento, che consenta, tra l'altro, il superamento della rudimentale stima del budget con la tariffa degli ingegneri e degli architetti.
5. **Abbreviazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture**, tramite l'eliminazione di un inutile livello di progettazione, quello della progettazione preliminare.
6. **Rafforzamento della direzione lavori (D.L.) sulle infrastrutture strategiche**, attraverso la restituzione del potere di nomina della D.L. al committente pubblico (con gara) e non al contraente generale e l'abolizione dell'Alta sorveglianza
7. **Rafforzamento del ruolo del committente pubblico nella gestione del contratto**, tramite l'introduzione di un sistema di requisiti obbligatori e di credenziali per la qualificazione del Responsabile del procedimento (**l'ex** R.U.P.) che lo riporti al rango di *"Project Manager"* dei contratti europei.
8. **Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara e preparazione del contratto**, tramite il riconoscimento professionale e l'impiego obbligatorio del *"Procurement Specialist"*.
9. **Miglioramento dell'efficacia ed efficienza del progetto**, attraverso la sistematica applicazione della "valutazione" nelle diverse fasi del ciclo di progetto, come strumento di *"spending review"*.
10. **Trasparenza negli affidamenti delle consulenze specialistiche e loro valorizzazione nelle fasi critiche del progetto**, tramite la messa a regime di un sistema di selezione dei consulenti individuali del tipo *"Framework Contract"*, gestito da un idoneo organismo centrale (tipo CONSIP).

SINTESI ESECUTIVA



Proposta n. 1: Divulgazione di 10 concetti fondamentali di *project management*

(con un glossario raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a tutti gli operatori)

Problema Il quadro normativo e regolamentare è reso confuso e prolisso in Italia da una serie di equivoche applicazioni e/o interpretazioni, nel quadro normativo e regolamentare, dei più comuni termini di *general* e *project management*

Contesto

- Il sistema italiano dei contratti pubblici contiene numerose contraddizioni nella terminologia per i più elementari concetti di *general* e *project management*. A partire dallo stesso termine di “progetto”, che viene usato indistintamente per indicare due concetti completamente diversi: la progettazione (in inglese, il “*design*”) ed il progetto propriamente detto (in inglese, il “*project*”).
- Analoga confusione esiste tra alcuni termini e concetti chiave come: obiettivo del progetto (il corrispondente del fondamentale “*project purpose*”, la cui definizione non è neanche richiesta, e per il quale si utilizzano a sproposito termini come finalità, scopo); risultati attesi; studio di pre-fattibilità; studio di fattibilità, ecc.
- Altri termini utilizzati a sproposito, equivocabili e tipici del solo contesto italiano, sono: Alta sorveglianza (un controllo molto più debole e meno “elevato” dell’usuale e propriamente detta direzione lavori); progettazione preliminare (il “*preliminary design*” internazionale contiene le indagini di campo, per un’attendibile stima del costo, e corrisponde alla nostra progettazione definitiva); bando di gara (all’estero si parla di “Dossier di gara”, perché ha contenuti articolati, definiti e standard).
- Totalmente assente nel contesto italiano è, poi, il fondamentale concetto di “*Termini di Riferimento*”, documento strategico noto in tutto il mondo come *ToR* (“*Terms of Reference*”), che definisce le specifiche dei servizi necessari per la formulazione (progettazione e fattibilità), la messa a gara e la supervisione del progetto.

La Commissione Europea raccomanda il seguente glossario:

- **Progetto (*project*):** un insieme coordinato di attività per conseguire un obiettivo, chiaro e misurabile, entro una scadenza determinata e con un budget definito.
- **Progettazione (*design*):** gli elaborati grafici (disegni, relazioni, specifiche) per la definizione tecnica delle opere da realizzare.
- **Obiettivo di progetto (*purpose*):** la chiara definizione di ciò che il progetto desidera conseguire (espresso con un sostantivo, non un infinito), entro la fine del progetto.
- **Identificazione del progetto:** la fase di pre-design, che porta alla definizione dello Studio di pre-fattibilità e ai Termini di Riferimento per i servizi delle successive fasi.
- **Termini di riferimento:** Documento strategico che definisce i fabbisogni dell’intero ciclo dei servizi (per formulazione, “*tendering*”, monitoraggio e chiusura del progetto): contesto, obiettivi e risultati attesi, budget, scadenze, “*job description*” degli esperti chiave, ecc.
- **Formulazione del progetto:** la fase di definizione della progettazione e fattibilità, che porta alla proposta di finanziare le opere.

Obiettivo Divulgazione di 10 concetti e termini fondamentali di *project management* nel sistema dei contratti pubblici, attraverso la definizione di un glossario raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l’adozione immediata in tutto il quadro normativo e regolamentare.

Risultato atteso

Una base comune di termini inequivocabili per tutti gli operatori del settore (committenti pubblici e operatori economici), che faciliti la gestione del progetto, migliori l’efficacia della comunicazione e consenta un reporting più sintetico. I dieci concetti da divulgare sono: progetto, ciclo di progetto, identificazione, formulazione, studio di pre-fattibilità, studio di fattibilità, progettazione, termini di riferimento, obiettivo di progetto e risultati attesi.

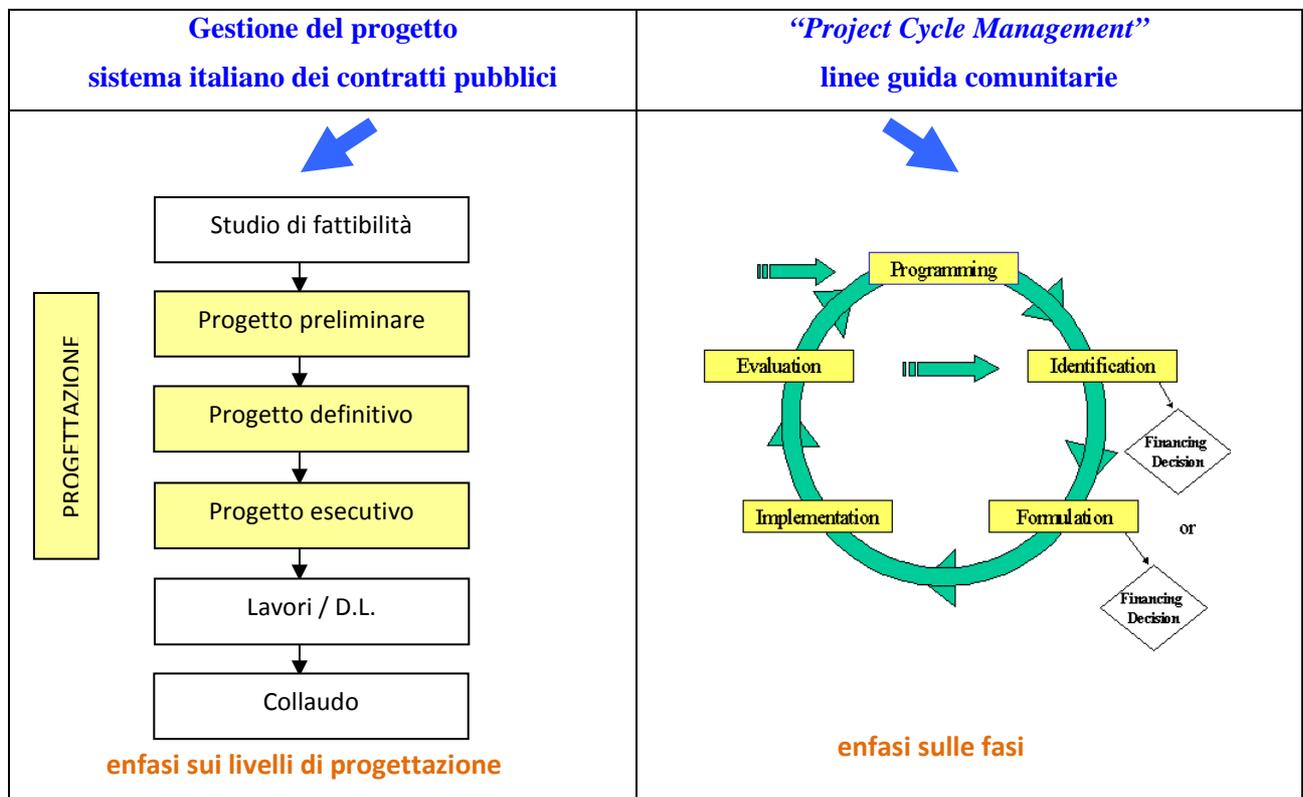
Proposta n. 2: Immediata decriptazione del sistema normativo e regolamentare

(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 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” (Sdf), 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 Immediata 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 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, nella fase transitoria verso un nuovo quadro normativo e regolamentare, indichi i percorsi raccomandati per l’attuazione dei progetti e la gestione dei contratti e costituisca lo standard di riferimento per tutti gli operatori (committenti pubblici, imprese e progettisti) negli interventi finanziati dal CIPE, recando in allegato i formulari a supporto di ciascuna fase.

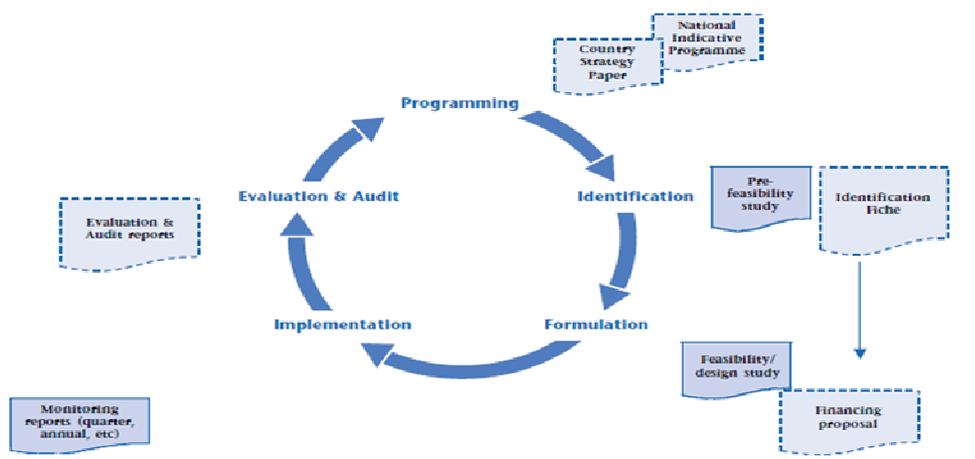
Proposta n. 3: Riordino e rafforzamento della strategica fase d'identificazione dei progetti

(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 fattibilità"¹, 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. 4: Miglioramento della qualità dei servizi d'ingegneria (in particolare per progettazione e D.L.)

(tramite l'adozione di un formato obbligatorio e standard dei Termini di Riferimento).

Problemi: La qualità dei servizi d'ingegneria e architettura (per progettazione, studi di fattibilità, assistenza alle gare, direzione lavori e collaudo) è scadente in Italia, per la mancanza di uno strategico strumento, i "Termini di Riferimento", da predisporre su formato standardizzato. Inoltre, l'abolizione delle tariffe degli ingegneri ed architetti non è stata supportata dall'introduzione di nuovi metodi di stima dei servizi d'ingegneria.

Contesto

- In Italia, l'affidamento dell'intero ciclo dei servizi d'ingegneria e architettura avviene sulla base di documenti di gara di qualità e formato diversi ed estemporanei, e non sulla base di Termini di Riferimento di formato standardizzato.
- Nel contesto europeo e internazionale, invece, i servizi d'ingegneria sono appaltati sulla base di uno strategico documento - gli universalmente noti "*Terms of Reference*" (ToR) - che ha uno standard uguale in tutto il mondo.
- I ToR sono un documento cruciale per l'efficacia del progetto e sono predisposti dallo stesso team di esperti senior che ha curato l'identificazione del progetto.
- I ToR definiscono le specifiche (contesto, obiettivi e risultati attesi, budget, scadenze e "*job description*" dei "*Key Experts*") dell'intero ciclo dei servizi: dalla formulazione (progettazione, studio di fattibilità, VIA), all'assistenza tecnica in fase di gara, ai servizi di direzione lavori, di valutazione finale e collaudo del progetto.
- La definizione dei ToR consente, tra l'altro, una stima del prezzo dei servizi sulla base dei mesi-uomo del personale da impiegare e delle ulteriori voci di costo. Questo metodo di stima tiene conto della reale complessità del servizio da prestare (e non del solo costo delle opere da realizzare) e consente il superamento delle rudimentali stime attraverso la tariffa degli ingegneri ed architetti.
- Il ritardo dell'Italia nell'adozione di un formato standard per i Termini di riferimento ha vari effetti in termini di inefficienza e inefficacia del sistema dei contratti pubblici, e in particolare degli appalti di servizi, che interessa entrambe le parti (committente pubblico e concorrenti):
 - a) senza il riferimento di un formato standard di ToR, i committenti non sempre forniscono in gara adeguate informazioni sul contesto;
 - b) i committenti raramente dichiarano in maniera inequivocabile l'obiettivo e i risultati attesi dei servizi da prestare (tendono erroneamente a definire le attività da prestare) e non forniscono **mai** in allegato la matrice logica del progetto (in altre parole il quadro logico dell'intervento);
 - c) i committenti non sempre richiedono ai concorrenti tutte le informazioni necessarie alla definizione delle offerte;
 - d) i concorrenti fanno fatica a capire cosa offrire e hanno un elevato onere di preparazione dell'offerta;
 - e) le offerte risultano non facilmente comparabili e non sempre c'è rispondenza tra programma di lavoro proposto e cronoprogramma di impiego del personale, con conseguente indeterminatezza dell'offerta;
 - f) in particolare, i committenti non sempre richiedono che ci sia rispondenza tra il cronoprogramma di impiego del personale proposto e la ripartizione del prezzo offerto nelle principali componenti ("*budget breakdown*"), consentendo così il proliferare di offerte anormalmente basse.
- In questo quadro di indeterminatezza, la concorrenza non avviene su fattori definiti, di reale competitività tra le Imprese, e non sempre dalla procedura di gara viene selezionata l'offerta migliore.

I contenuti standard dei ToR:

1. Contesto
2. Obiettivi e risultati attesi
3. Fattori esterni e rischi
4. Oggetto dell'affidamento
5. Logistica e tempi
6. Qualificazione richiesta allo Staff
7. Rapporti da produrre
8. Monitoraggio e valutazione

Obiettivo Miglioramento della qualità dei servizi integrati d'ingegneria (in particolare per progettazione e direzione lavori)

Risultato

atteso: Uno strumento manageriale per la definizione, nel dossier di gara, dei servizi d'ingegneria e d'architettura, coerente con lo studio di identificazione, che consente, tra l'altro, il superamento della rudimentale stima di prezzo attraverso la tariffa degli ingegneri.

Proposta n. 6: Rafforzamento della direzione lavori nelle infrastrutture strategiche

(attraverso il conferimento del potere di nomina del direttore lavori al committente e **non** al contraente generale).

Problema: il Codice dei contratti pubblici apre una falla nel sistema di controllo delle infrastrutture strategiche, dando il potere di nomina della direzione lavori al contraente generale.

Contesto

- Con la 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 dei contratti pubblici, 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 Quadrilatero Umbria-Marche, la Stazione AV di Firenze, ecc.
- 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 dei contratti pubblici 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 dei contratti 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. Persino nel *Silver Book*, utilizzato nei progetti chiavi in mano, il rischio di varianti è a carico dell’impresa e il diritto di proporle è dell’*Employer’s Representative*, 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 del controllo dell’esecuzione delle infrastrutture strategiche, attraverso il conferimento del potere di nomina del direttore lavori al committente e **non più** al contraente generale e conseguente abolizione dell’Alta sorveglianza.

Risultato

atteso Miglior controllo di tempi, costi e qualità dei progetti di infrastruttura.

² Art. 162, comma 1 lettera g) del codice dei contratti pubblici.

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

Proposta n. 7: Rafforzamento del committente pubblico nella gestione del contratto

(tramite l'introduzione di un sistema di requisiti obbligatori e credenziali per la qualificazione).

Problema: La debolezza professionale e il trascurato aggiornamento del Responsabile del procedimento.

Contesto

- La figura del *Project Manager* del committente, ritenuta strategica nei progetti comunitari e internazionali, è incarnata in Italia dal Responsabile del procedimento, un “funzionario tecnico” caricato di responsabilità e al quale non sono forniti i mezzi per il necessario aggiornamento professionale.
- A fronte di una normativa complessa e in continua evoluzione, i requisiti di qualificazione richiesti al Responsabile del procedimento sono veramente irrisori; non sono previsti, inoltre, obblighi di aggiornamento professionale (del tipo di quelli vigenti in Italia per i medici o gli avvocati).
- In base al Regolamento, il Responsabile deve essere soltanto “*un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni*”. Nessuna differenziazione di qualifiche è prevista in relazione alla complessità e alla dimensione dei contratti da gestire.
- Anche nello stesso contesto italiano dei lavori pubblici, per figure di analoga importanza per la gestione del progetto - quale il Coordinatore della sicurezza - i requisiti di qualificazione sono più rilevanti. Il Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, ad esempio, all’art. 98, prevede per il Coordinatore della sicurezza il possesso di un titolo di studio, l’esperienza nel settore e il possesso di un’attestazione di un corso specifico della durata di un rilevante numero di ore.
- Di fronte alla debolezza del committente, alcune imprese di costruzione attuano vere e proprie strategie investendo nel facile contenzioso, sicure di trovare una debole difesa nella gestione del contratto pubblico da parte dei Responsabili del procedimento.

Codice dei contratti pubblici, Art.10, commi 5 e 6

- Il responsabile del procedimento deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere un tecnico. Per le amministrazioni aggiudicatrici deve essere un dipendente di ruolo.
- Il regolamento determina i requisiti di professionalità richiesti al responsabile del procedimento.

Regolamento Codice contratti, art. 10, comma 4

- Il responsabile del procedimento è un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni.

Obiettivo Un committente pubblico più forte della gestione del contratto, attraverso la qualificazione del “*Project Manager*” del committente (l’attuale Responsabile del procedimento), vincolato ad obblighi di aggiornamento professionale. Il sistema di requisiti minimi per ricoprire il ruolo di “*Project Manager*” potrebbe prevedere: a) laurea in discipline tecniche; b) esperienza professionale minima di 5 anni nel settore; c) possesso di un corso di formazione della durata minima di 120 ore, con obbligo di aggiornamento tramite crediti formativi.

Risultato

atteso: Calo dell’incidenza del contenzioso, per effetto di contratti pubblici amministrati da un committente qualificato, rappresentato da un “*Project Manager*” con qualifiche ed esperienza professionale bilanciate rispetto alla controparte privata.

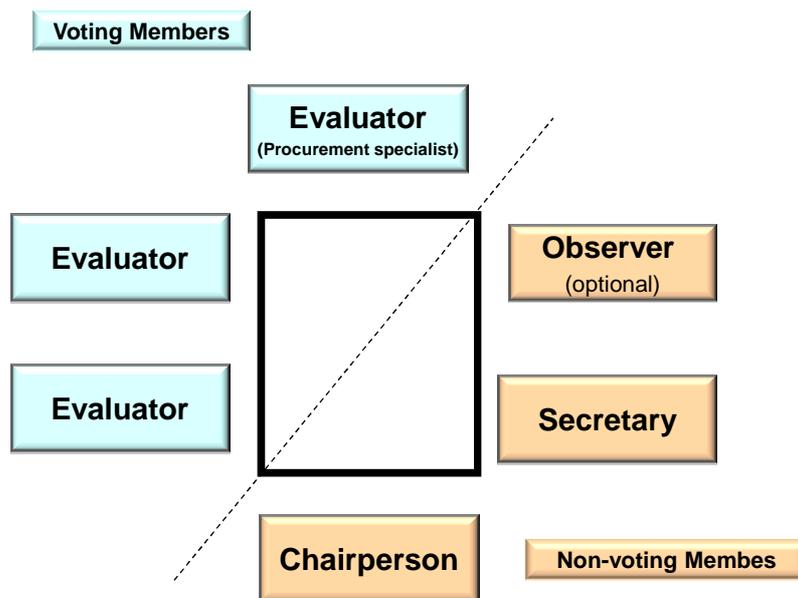
Proposta n. 8: Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara

(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 e non qualificate nello specifico settore, 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" viene 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" è affidata in via esclusiva la responsabilità della preparazione del dossier di gara e della redazione finale del contratto, nonché è riservato un ruolo obbligatorio di "Procurement Specialist" tra i membri della commissione di gara. Il "Procurement Specialist" potrebbe essere selezionato, trattandosi di incarico generalmente sotto soglia comunitaria, mediante accordo quadro gestito da un organismo nazionale (tipo CONSIP, cfr. successiva proposta n.10).

Proposta n. 9: Miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei progetti

(attraverso la sistematica applicazione della “valutazione” nelle diverse fasi del ciclo di vita del progetto).

Problema: La scarsa sistematicità dell'attività di valutazione in Italia non consente di utilizzare a pieno questo potente strumento di controllo dell'efficacia ed efficienza dei progetti d'investimento, come invece avviene a livello europeo ed internazionale.

Contesto

- La “valutazione” ricopre un ruolo fondamentale nel ciclo del progetto comunitario ed internazionale, contribuendo all'efficacia ed efficienza degli interventi attraverso la previsione e poi la verifica dei risultati. Essa accompagna lo sviluppo progettuale tripartendosi nelle attività di valutazione:
 - ex ante**, imperniata sulla definizione di una chiara matrice logica (*Log-Frame Matrix*) nella fase di formulazione del progetto;
 - intermedia**, condotta durante la realizzazione del progetto, con l'obiettivo di correggere “in corsa” e per quanto possibile l'attuazione per adeguarla a mutamenti del contesto;
 - finale ed ex post**, realizzata alla chiusura e a distanza di un tempo congruo dalla fine dell'attuazione e finalizzata a verificare *sul campo* la validità delle scelte adottate, misurare risultati ed impatti, verificare l'effettiva soddisfazione dei fabbisogni, analizzare il rispetto delle condizioni di sostenibilità, trarre lezioni dall'esperienza e identificare pratiche trasferibili.
- In Italia, i metodi e le pratiche della valutazione hanno ricevuto un forte impulso nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie. La valutazione rimane però generalmente limitata ai Programmi Operativi nel loro complesso (o ad ampie componenti dei Programmi stessi) e non scende con forza sufficiente al livello dei progetti.
- Nella fase *ex ante*, la valutazione non prevede la definizione, in fase di formulazione, della matrice logica del progetto, come base di raffronto per le successive valutazioni. Tale matrice, regolarmente utilizzata nel contesto europeo e internazionale, è stata concepita come un “aiuto a pensare”, poiché facilita l'organizzazione e l'analisi delle informazioni di progetto in forma strutturata. Essa riporta su 4 colonne e 4 righe, i “key elements” di un progetto ed in particolare:
 - la gerarchia degli obiettivi e risultati attesi;
 - i fattori esterni chiave per il successo del progetto (pre-condizioni e *assumptions*) e i rischi;
 - gli indicatori e le fonti di verifica, per le successive fasi di monitoraggio e valutazione.
- E' poi del tutto assente (con l'eccezione di alcune sperimentazioni puntuali) una funzione di valutazione finale ed *ex post* dei progetti realizzati, che misuri direttamente la reale utilità dimostrata dal progetto e confermi la correttezza dell'allocazione dei finanziamenti pubblici.

Esempio di matrice logica

Project description	Indicators	Means of Verification	Assumptions
Overall objective To contribute to improved family health, particularly the under 5s, and to improve the general health of the riverine eco-system	- Incidence of water borne diseases, skin infections and blood disorders caused by heavy metals, reduced by 50% by 2008, specifically among low-income families living along the river	- Municipal hospital and clinic records, including maternal and child health records collected by mobile MCH teams. Results summarized in an Annual State of the Environment report by the EPA.	
Purpose Improved quality of river water	- Concentration of heavy metal compounds (Pb, Cd, Hg) and untreated sewerage; reduced by 25% (compared to levels in 2003) and meets established national health/pollution control standards by end of 2007	- Weekly water quality surveys, jointly conducted by the Environmental Protection Agency and the River Authority, and reported monthly to the Local Government Minister for Environment (Chair of Project Steering Committee)	- The public awareness campaign conducted by the Local Government impacts positively on families sanitation and hygiene practices - Fishing cooperatives are effective in limiting their members exploitation of fish 'nursery' areas
Result 1 Volume of waste-water directly discharged into the river system by households and factories reduced	- 70% of waste water produced by factories and 80% of waste water produced by households is treated in plants by 2006	- Annual sample survey of households and factories conducted by Municipalities between 2003 and 2006	- River flows maintained above X mega litres per second for at least 8 months of the year - Upstream water quality remains stable
Result 2 Waste-water treatment standards established and effectively enforced	- Waste water from 4 existing treatment plants meets EPA quality standards (heavy metals and sewerage content) by 2005	- EPA audits (using revised standards and improved audit methods), conducted quarterly and reported to Project Steering Committee	- EPA is successful in reducing solid waste disposal levels by factories from X to X tons per year
Etc			

Obiettivo **Miglioramento dell'efficacia ed efficienza del progetto**, attraverso la sistematica applicazione della “valutazione” nelle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, come strumento di “*spending review*”.

Risultato atteso

Strumenti professionali per la misurazione della reale efficacia, efficienza e sostenibilità dei progetti di investimento pubblico, della trasparenza dell'azione pubblica per lo sviluppo e della trasformazione strutturale.

Proposta n. 10: Trasparenza negli affidamenti di consulenze specialistiche e loro valorizzazione

(tramite l'introduzione dello strumento del "Framework contract", gestito da un adeguato organismo centrale)

Problema: impiego inefficace e non sempre finalizzato all'interesse pubblico dei consulenti esterni all'amministrazione, che peraltro nel contesto europeo e internazionale sono considerate figure strategiche per il successo di alcune fasi critiche di gestione del progetto.

Contesto

- In Italia, a seguito del malcostume degli affidamenti senza gara delle consulenze individuali (spesso soltanto per l'incapacità della Pubblica Amministrazione di organizzare gare di importo sotto soglia comunitaria) si è finito per demonizzare tutti i contratti di consulenza affidati dalla PA, che sono spesso equiparati a sprechi e sono oggetto di periodiche censure da parte della Corte dei Conti.
- Peraltro, il committente pubblico, così come le imprese private, ha necessità di avvalersi di servizi specialistici per esigenze specifiche e temporalmente circoscritte della propria attività e non si può pensare che tutte le competenze specialistiche necessarie per un'efficiente gestione del ciclo del progetto possano essere possedute dal personale di ruolo della PA.
- In particolare, le delicatissime attività di identificazione dei progetti, la preparazione dei dossier di gara, l'assistenza tecnica al processo di gara sono attività ad elevata specializzazione, per le quali è raro trovare idonee competenze interne alla PA.
- Nel resto d'Europa, l'affidamento dei servizi di consulenza di importo sotto soglia comunitaria avviene con procedura competitiva, con pubblicità e selezione estese ai consulenti dell'intera Europa, attraverso meccanismi di affidamento efficaci, semplici e trasparenti noti come "Framework contract" (contratti quadro).
- Nei progetti finanziati dalla EU nei paesi terzi, la procedura di selezione tramite contratto quadro consente di selezionare ed impiegare i consulenti nell'arco di sole tre settimane, dalla richiesta del servizio da parte del committente alla firma del contratto con il consulente aggiudicatario del servizio.

I periodici richiami della Corte dei Conti

Il ricorso all'affidamento a consulenti esterni alla Pubblica Amministrazione ha riguardato nel 2010 circa 250 mila professionisti.

La Corte dei Conti ha fatto rilevare che, accanto ad incarichi necessari, ce ne sono tanti assegnati "in assenza di requisiti professionali adeguati o senza previa verifica dell'esistenza di professionalità interne".

Senza mezzi termini, la Corte dei Conti parla di "costi sproporzionati e inutili", con la presenza di «casi macroscopici in cui si perseguono obiettivi personalistici cui è estraneo l'interesse pubblico».

Occorre indicare un sistema manageriale e sperimentato per controllare in forma trasparente l'affidamento e l'efficacia degli incarichi di consulenza esterna, senza giungere a demonizzare tutte le consulenze, anche quelle strategiche che portano innovazione, efficienza ed efficacia, per l'incapacità di gestirle.

Obiettivo: Introduzione, organizzazione e messa a regime su scala nazionale dello

strumento del "Framework contract" per l'affidamento delle consulenze esterne (contratto quadro per l'affidamento di incarichi di importo sotto soglia comunitaria), con apertura del mercato dei servizi all'apporto essenziale degli specialisti individuali, opportunamente selezionati con procedure veloci e trasparenti, eliminando nel contempo le consuete prassi di affidamento su segnalazione lobbistica.

Risultato

atteso: maggiore qualità nelle fasi strategiche della gestione del progetto che richiedono apporto consulenziale, ed in particolare nella fase di identificazione e nelle fasi di gara, attraverso un sistema di affidamento manageriale gestito, su scala nazionale, da un organismo garante del rispetto delle procedure (del tipo CONSIP).

Il dibattito sulla gestione dei progetti pubblici avviato dagli autori 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. (rivista web di Project Management)*
- *Italiadecide (<http://www.italiadecide.it/>) Osservatorio sulle Infrastrutture.*

E-mail autori: Angelo Bianchi kang.bia@iol.it

Antonio Valerio Di Michele va.dim@iol.it