

16/09/2015

WORKSHOP QPLAB - Opere pubbliche e regole: cos'hanno gli altri Paesi che a noi manca

Il workshop di QPLAB, che si terrà a Roma il prossimo 30 settembre, porrà al centro delle riflessioni il rapporto tra opere pubbliche e regole per evidenziare quali sono i punti deboli del nostro contesto regolatorio e quali sono i punti di forza di altri Paesi che a noi mancano - I risultati del confronto internazionale

I punti deboli del contesto regolatorio italiano per le opere pubbliche. Cos'hanno gli altri Paesi che noi non abbiamo? I risultati di un confronto internazionale.

In **tema di infrastrutture e opere pubbliche**, ci si chiede se è possibile oggi in Italia realizzare progetti di qualità, ovvero se il framework regolatorio italiano permetta di progettare opere utili, realizzate nei tempi e nei costi prestabiliti e in grado di attrarre capitali privati. Da un confronto internazionale sul framework regolatorio in materia di opere pubbliche emergono una serie di criticità peculiari nel nostro Sistema Paese che potrebbero rappresentare un ostacolo alla realizzazione di Progetti di Qualità.

L'analisi è stata effettuata su 7 Paesi: Italia, Germania, Regno Unito, Spagna, Francia, Olanda, Svezia. Le caratteristiche regolatorie confrontate sono state: sistema giuridico e struttura governativa, pianificazione delle opere, modalità di gestione degli stakeholders e del consenso, valutazione dell'utilità e degli **impatti economici**, progettazione, affidamento.

Da ciò emergono una serie di peculiarità del **sistema italiano**, il quale sembrerebbe avere **punti deboli soprattutto nella fase pianificatoria e programmatoria**.

In primo luogo nella prassi europea la fase di valutazione dell'utilità dell'opera attraverso l'Analisi Costi Benefici (ACB) e altri criteri è anticipata alla fase di pianificazione ed è formalizzata. In Italia il momento valutativo è rimandato (solo suggerito) alla fase di progettazione, non permettendo di valutare l'utilità dell'opera a priori. Manca inoltre la formalizzazione e la standardizzazione della metodologia. Ciò non permette il confronto tra opere e rende impossibile l'utilizzo di metodologie di valutazione come l'ACB per determinare la priorità delle opere. Ad esempio in Germania, per le infrastrutture di trasporto, viene tradizionalmente applicata la metodologia ACB dalla fase pianificatoria, al fine di determinare le opere prioritarie. Le opere vengono poi messe in ordine di priorità e la pianificazione viene effettuata dal Governo Federale. La metodologia ACB inoltre è formalizzata in linee guida e prevede una metodologia standard.

In secondo luogo i Paesi esteri danno maggiore peso rispetto all'Italia alla componente tecnica piuttosto che a quella disciplinare sia nei codici che nelle prassi. Inoltre, in Italia sembrerebbe vaga e non ben determinata la valutazione finale tecnica dei progetti. Il risultato è una mancanza di dettagli tecnici nel progetto esecutivo con conseguente ricorso alle varianti. Sempre in Germania, ad esempio, il sistema di progettazione è basato su norme tecniche molto ferree (le Din Normen). Le Din Normen sono una cinquantina di fascicoli tecnici, molto voluminosi e dettagliati, articolati per tutte le diverse tipologie di lavorazioni. Le offerte sono formulate sulla base di elenchi prezzi unitari indicati in modo molto dettagliato e completo dal committente seguendo formulari tipo redatti dal Ministero del Land territoriale di appartenenza.

Analizzando invece le modalità di affidamento, i Paesi considerati sono dotati di istituti simili dal punto di vista normativo (appalto congiunto, separato, procedura aperta, ristretta, offerta economicamente più vantaggiosa, etc.). Le differenze sono da ricondursi alle prassi utilizzate dalle stazioni appaltanti. Ad esempio, in Italia sembrerebbe più diffuso il massimo ribasso rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa, nonostante sia dimostrata la preferibilità del secondo metodo.

Infine si sottolinea che in Italia non esiste un processo formale di coinvolgimento della popolazione, presente invece in molti Paesi analizzati. In essi tale istituto si colloca normalmente nelle fasi iniziali al fine di discutere sia della opportunità di realizzare l'opera sia delle sue caratteristiche. In Francia, ad esempio, lo strumento del *débat public* interviene "a monte" del processo decisionale di un progetto e si pone in un momento temporale dell'elaborazione in cui il progetto può ancora essere modificato, del tutto o in parte. Il *débat public* ha l'obiettivo di legittimare democraticamente la decisione successiva e permette all'ente proponente di informare la popolazione e i soggetti interessati sul progetto, oltre che ricevere informazioni e suggerimenti.

Da tale confronto internazionale e dall'analisi delle criticità nella realizzazione delle opere, è possibile affermare che le fasi iniziali, le prime progettazioni, sono quelle più complesse, dove sono presenti numerosi elementi di incertezza (tecnici, amministrativi, economico-finanziari) che rendono più lunghi i tempi di attuazione e più difficile effettuare affidabili previsioni sull'avanzamento economico dell'opera.

Nel complesso, le numerose criticità riscontrabili durante la realizzazione di un'opera possono ricondursi alle carenze del sistema di pianificazione, valutazione, autorizzazione e realizzazione delle infrastrutture. Tali criticità discendono, a loro volta, dalle lungaggini burocratiche e procedurali, dagli assetti legislativi, dalla pianificazione finanziaria, dalle opposizioni sociali, dalla troppo facile opportunità di ricorso ai tribunali amministrativi (spesso caratterizzati da modeste competenze tecniche specifiche) con ritardi e rinvii nell'ordine di anni, oltre che dall'inerzia politica e dalle difficoltà progettuali. Queste problematiche sono storicamente riconducibili ai sistemi politico-amministrativi che non sempre sono stati in grado di fissare chiare priorità di intervento e di portare a termine quanto previsto, e alla loro scarsa assunzione di responsabilità.

Tali tematiche saranno oggetto del primo Workshop QPLab, che si terrà a Roma il 30 settembre presso l'Auditorium Via Veneto ([visita il sito dell'evento](#)).