

COME PROGETTARE E REALIZZARE OPERE INFRASTRUTTURALI DI QUALITA'

Roma, 30 settembre 2015

INTERVENTO DI CLAUDIO DE ALBERTIS, PRESIDENTE ANCE

La lunga crisi economica che ha colpito l'economia, unita al cronico gap infrastrutturale che caratterizza il nostro Paese, vede gli investimenti pubblici al centro del dibattito politico, come una delle strade da percorrere per sostenere la crescita economica.

A scanso di qualsiasi equivoco, vale la pena sottolineare che **il ruolo delle infrastrutture nelle potenzialità di crescita di un Paese non si esaurisce con la fase di investimento**, per la fisiologica iniezione di risorse nella domanda aggregata, **ma prosegue nel tempo, per il miglioramento della dotazione di capitale fisico, in grado di aumentare la competitività del sistema.**

Un processo inefficiente e inefficace:

Spesso, però, la necessità e la volontà di investire nelle opere pubbliche si è scontrata con una generale **inefficacia ed inefficienza di tutto il processo realizzativo**, dalla fase di pianificazione fino a quella di gestione dell'opera. Si tratta di una incapacità diffusa, che riguarda tutti i soggetti coinvolti.

...nella pianificazione

Da un lato, l'incapacità di molte pubbliche amministrazioni, che non hanno compreso appieno **l'importanza della pianificazione** e, troppo spesso, continuano a seguire logiche di opportunità politica lontane dalle reali necessità dei territori.

...nella programmazione

Le stesse amministrazioni, poi, considerano la fase successiva, quella della **programmazione**, come azione di comunicazione, volta ad annunciare la futura realizzazione di un'opera come se fosse già realizzata.

La programmazione, invece, dovrebbe dare contenuto finanziario alla pianificazione, **trasformare l'elenco delle necessità nell'elenco delle priorità, attribuendo alle opere risorse certe.**

...nella progettazione

C'è, poi, l'incapacità di taluni progettisti, di realizzare "progetti di qualità", che sappiano rispondere agli obiettivi con opere adatte ad essere realizzate, senza esplosioni di costi, senza ritardi abissali.

...nell'affidamento Nell'elenco delle inefficienze, naturalmente, non mancano i comportamenti di quelle imprese che, spesso, ricorrono a ribassi d'asta esagerati e a sistematiche varianti in corso d'opera, giocando proprio sulla scarsa qualità progettuale.

Sappiamo con certezza, che le cose non possono continuare in questo modo, e che dobbiamo assolutamente cambiare il nostro approccio alla pianificazione, programmazione, progettazione, realizzazione e gestione delle opere necessarie ai cittadini.

Come diceva Albert Einstein: "**Non possiamo pretendere che le cose intorno a noi cambino se continuiamo a fare le stesse cose**".

Realizzare ciò di cui il Paese ha bisogno

Nella pianificazione delle opere pubbliche, è necessario partire da un assunto, talmente banale da diventare rivoluzionario: **bisogna realizzare ciò di cui il Paese ha realmente bisogno.**

Infrastrutture di qualità, realizzate in **tempi giusti** e a **costi contenuti, energeticamente efficienti**, ad un **costo di gestione conosciuto e contenuto** e con **riconosciuta valenza sociale.**

Questo vuol dire che **la scelta di quale opera pubblica realizzare non può dipendere esclusivamente dalla disponibilità o meno di un progetto immediatamente cantierabile**, che consenta l'avvio dei lavori in tempi rapidi.

E' evidente che la scelta degli interventi infrastrutturali necessita di una preliminare e attenta **analisi costi-benefici**, che sappia individuare le reali priorità, e da un monitoraggio sistematico di tutta la fase realizzativa delle opere.

Si tratta di elementi, peraltro previsti dalla normativa (Legge di contabilità del dicembre 2009 e i decreti legislativi 228 e 229 del 2011), che potranno migliorare e accelerare il processo realizzativo delle opere pubbliche in Italia ma che, al momento, si scontrano con una generalizzata difficoltà delle amministrazioni pubbliche ad attuarle.

In particolare, le amministrazioni pubbliche dovrebbero avere la capacità di definire, nell'ambito di un **preliminare di progetto**, i reali fabbisogni di un territorio e di valutare l'effettiva efficacia dell'interventi proposto.

Quadro programmatico certo e proiettato nel medio lungo periodo

Il momento successivo è quello della **programmazione**, che deve essere **certa, trasparente e proiettata nel medio-lungo periodo**, altrimenti è grande il rischio di generare un **clima di sostanziale incertezza nel finanziamento e nella realizzabilità delle opere prioritarie.**

Sotto questo profilo, appare apprezzabile la scelta operata dal Ministro Delrio di individuare, nell'ambito della opere strategiche, quelle realmente prioritarie, alle quali garantire un flusso adeguato di risorse in modo da assicurarne la fattibilità.

L'Ance, fin dall'approvazione del Programma della Legge Obiettivo, nel 2001, ha denunciato l'eccessiva vastità del piano e la sproporzione tra gli impegni assunti e le effettive disponibilità finanziarie che, come confermato dai monitoraggi svolti periodicamente, è stata alla base della lentezza e della mancata attuazione.

...per tutte le opere, anche le minori

Naturalmente, l'esigenza di disporre di un quadro certo e trasparente riguarda tutti gli interventi diffusi sul territorio, non solo le grandi opere.

Anche in questo caso, riconosciamo all'attuale Governo lo sforzo nel concentrare l'attenzione su importanti ambiti di intervento prioritari per la qualità della vita dei cittadini e la loro incolumità, quali la sicurezza delle scuole e del territorio.

Edilizia scolastica

In merito agli interventi sugli edifici scolastici, con la **Programmazione unica nazionale di edilizia scolastica per il triennio 2015-2017**, approvata dal MIUR a maggio 2015, si è compiuto un importante passo in avanti che ha consentito di quantificare il fabbisogno per il triennio, individuando 6.250 interventi, per un fabbisogno di 3,7 miliardi.

Nell'ambito di tale programmazione, il MIUR ha definito un primo elenco di 1.215 interventi di riqualificazione degli edifici scolastici, per un importo di circa 739 milioni di euro, che verranno finanziati nel 2015 con Mutui della Banca Europea degli Investimenti (c.d. "Decreto Mutui").

Ora è necessario dare continuità e certezza a tale programmazione, garantendo le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di tali interventi.

Rischio idrogeologico

Un discorso analogo può essere compiuto anche per gli interventi di messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, rispetto ai quali, però, l'iter della pianificazione e programmazione ha già accumulato ritardi.

Il Governo, infatti, attraverso la Struttura di missione presso la Presidenza del consiglio dei Ministri (Italia Sicura), ha annunciato, ormai un anno fa, la volontà di finanziare un **Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico 2014-2020**, per un importo complessivo di circa 9 miliardi di euro. Finora è stato avviato solo un piano stralcio per le città metropolitane da 1.250 milioni di euro, finanziato per 800

milioni di euro.

Risorse adeguate La disponibilità di **risorse adeguate costituisce, quindi, un elemento indispensabile per offrire certezza e continuità di intervento.**

E' inaccettabile che si ripeta quanto accaduto con il Decreto Sblocca Italia, che prevede un profilo temporale delle risorse stanziare assolutamente incompatibile con il profilo di spesa delle opere finanziate.

Basti considerare che l'88% dei 3.890 milioni di euro previsti saranno disponibili solo a partire dal 2017, con effetti paradossali per le opere medio piccole finanziate dallo stesso decreto: per molte di esse l'erogazione dei fondi è prevista solo dopo il 2017, ben oltre la conclusione dei lavori.

Task force per il controllo degli investimenti Appare necessario prevedere una struttura (**Task force**) che favorisca la selezione e la valutazione di progetti di qualità e metta in condizione lo Stato di esercitare il diritto-dovere di monitorare l'effettivo e corretto utilizzo delle risorse pubbliche trasferite, in modo da proporre eventuali e necessarie modifiche al profilo finanziario degli investimenti e sanzionare eventuali comportamenti inefficienti.

Sulla base dell'esperienza di questa task force, sarà possibile immaginare un controllo di gestione che offra garanzia di conoscenza, trasparenza e buon utilizzo delle risorse pubbliche.

Come aumentare la qualità nella progettazione delle Opere Pubbliche Un'importante occasione di miglioramento del processo di realizzazione delle opere pubbliche è rappresentato dal **recepimento delle nuove direttive UE in materia di appalti e concessioni.**

La Legge Delega, attualmente all'esame del Parlamento, introduce correttivi nell'ordinamento vigente per migliorare il funzionamento del mercato, per garantire maggiore trasparenza nelle procedure e valorizzare le capacità professionali di tutti i soggetti coinvolti, progettisti, imprese di costruzioni e pubblica amministrazione

Mi fa piacere evidenziare che **molte criteri direttivi in essa contenuti sono in linea con quanto auspicato dall'ANCE.**

Nello specifico, venendo al tema della **progettazione**, va segnalata la previsione **di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera**, garantendo al contempo la qualità progettuale e la responsabilità del progettista in caso di errori di progettazione.

E' un principio apprezzabile e pienamente condivisibile, perché il progetto è centrale per la realizzazione di un'opera ben fatta, sebbene occorra garantire **un'applicazione effettiva delle norme sulla**

responsabilità professionale dei progettisti e dei verificatori dei progetti.

Per quanto riguarda il tema del “**progettare e costruire**” il DDL di delega prevede, in **particolare, una radicale limitazione dell'appalto integrato**, da utilizzare unicamente nei casi in cui l'appalto o la concessione di lavori siano caratterizzati da notevole contenuto innovativo o tecnologico (più del 70 per cento dell'importo totale dei lavori); al contempo, si esprime una preferenza nei confronti della messa a gara del progetto esecutivo.

La limitazione dell'appalto integrato potrebbe apparire condivisibile se riguardasse esclusivamente il **c.d. appalto integrato su preliminare, in quanto** si tratta di una modalità di affidamento particolarmente onerosa per le imprese, da limitare a casi residuali.

La preferenza verso la gara su progetto esecutivo, invece, non tiene conto del fatto, dimostrato dall'esperienza, che i progetti non sono mai realmente esecutivi, in un contesto in cui, peraltro, manca ogni possibilità di attivazione concreta delle garanzie del progettista o del validatore.

Una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di lasciare piena libertà all'amministrazione di affidare l'esecuzione dell'opera, sulla base di un **progetto definitivo avanzato**, ad un'impresa che in fase di gara, dovrà predisporre il progetto esecutivo.

In questo modo il confronto concorrenziale avverrà sul progetto e consentirà di valorizzare la capacità delle imprese di trovare le soluzioni realizzative migliori che sappiano ottimizzare i tempi e i costi del progetto.

E' una soluzione che consentirebbe un “**accoppiamento giudizioso**” – **per dirla con Gadda - tra la fase progettuale e quella esecutiva** che supera la netta separazione che caratterizza il sistema attuale, secondo un approccio integrato di tutto il processo realizzativo.

L'esperienza dimostra, infatti, che solo laddove c'è stato un coordinamento tra queste due fasi è stato possibile realizzare manufatti di qualità.

Tra l'altro, la diffusione, sempre maggiore, di sistemi di gestione integrata basati sul BIM, “*Building Information Modeling*”, impongono l'adozione di un approccio più sinergico tra tutte le fasi realizzative basato sull'interoperabilità tra i vari soggetti coinvolti.

Ciò tanto più se consideriamo che la stessa legislazione comunitaria, da recepire, non pone alcun limite all'appalto congiunto di progettazione ed esecuzione.

Mi auguro che il prosieguo dei lavori parlamentari possa tener conto di tali aspetti e che si possa trovare una soluzione equilibrata a tale importante fase della realizzazione

Qualificare tutti gli attori

Un più efficiente processo di realizzazione delle opere pubbliche, ancora di più in un'ottica integrata come quella descritta, richiede una **maggiore qualificazione e responsabilizzazione di tutti gli attori** coinvolti:

- **la pubblica amministrazione** va riorganizzata con la creazione di centrali di committenza opportunamente dimensionate e va riqualificata attraverso un programma di formazione dei funzionari, sia dal punto di vista etico che sotto il profilo tecnico;
- **i progettisti** devono essere maggiormente qualificati e responsabilizzati, poiché una progettazione ben fatta riduce la possibilità di lievitazione del costo dell'opera;
- si deve prevedere una più incisiva qualificazione **delle imprese esecutrici**, basata su elementi qualitativi, quantitativi e reputazionali.

Puntare sull'innovazione del processo realizzativo attraverso BIM

Come accennato precedentemente, l'adozione di un modello integrato di gestione dell'intero processo realizzativo, sarà la diretta conseguenza della diffusione del **BIM**, strumento che permette la gestione informatizzata e il **coordinamento delle attività dei diversi operatori che partecipano alla realizzazione e gestione di un'opera edile, dai progettisti alle imprese di costruzione fino ai manutentori**.

Premessa del BIM è la consapevolezza che architettura, ingegneria e costruzioni sono attività collaborative che richiedono un continuo scambio di dati tra i diversi operatori coinvolti nel processo progettuale/realizzativo/gestionale.

L'interoperabilità, ovvero la possibilità per gli operatori di scambiare informazioni tra di loro e utilizzarle attraverso diverse piattaforme software, è uno dei cambiamenti più significativi cui è chiamata l'intera filiera delle costruzioni, ed è anche uno dei requisiti essenziali affinché il BIM si diffonda come un'attività estesa all'intero ciclo di vita di un edificio o di una qualsiasi altra opera edile.

L'ANCE è pronta ad impegnarsi in questa sfida, nella consapevolezza che solo con un'azione sinergica tra professionisti, imprese e amministrazioni sia possibile riuscire a realizzare questa "rivoluzione".

Il BIM è uno strumento innovativo che richiede da parte di tutti una nuova mentalità, non deve limitarsi alla semplice adozione di una

piattaforma informatica.

Per questo, accogliamo con favore l'emendamento, presentato dai Relatori del DDL alla Camera, l'On. Mariani e l'On. Cera, che apre al progressivo uso di strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione elettronica ed informativa per l'edilizia e le infrastrutture (BIM).

Il legislatore quindi, ha accolto la sfida lanciata dal legislatore comunitario (Art. 22 par 4 Direttiva appalti):

*“ Per gli appalti pubblici di lavori e i concorsi di progettazione, gli Stati membri possono richiedere l'uso di strumenti elettronici specifici, quali **gli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie** o strumenti analoghi. In tali casi, le amministrazioni aggiudicatrici offrono modalità alternative di accesso, come previsto al paragrafo 5, fino al momento in cui tali strumenti divengono generalmente disponibili ai sensi del paragrafo 1, primo comma, secondo periodo.”*

I principali Paesi europei stanno puntando su BIM

I principali Paesi europei, **Gran Bretagna, Francia e Germania stanno puntando sul BIM per ottimizzare la qualità del prodotto, edilizio, partendo dal mercato delle opere pubbliche** (in UK obbligatorietà dal 2016 per appalti sopra i 5 milioni di sterline; in Francia a partire dal 2017).

Per coinvolgere in modo uniforme e sinergico l'intera filiera, UK prevede di raggiungere col BIM i seguenti 4 obiettivi entro il 2025: 30% minori costi, 50% di minori tempi; 50% di minori emissioni; 50% di minori emissioni inquinanti; 50% di maggiori esportazioni.

In modalità “BIM” si eseguono oggi le più importanti opere di ingegneria ed architettura nel mondo, tanto nei mercati emergenti quanto in quello americano, australiano e parte di quello comunitario (le olimpiadi di Londra, il Crossrail di Londra, l'Ospedale di Ajaccio, ecc.).

Alcune imprese italiane già realizzano opere pubbliche in modalità BIM all'estero: l'Ospedale di Ajaccio è stato realizzato dal Gruppo Condotte che, con la società INSO (*general contractor* per progetti di costruzione e fornitura di tecnologie rivolti ai settori della sanità, dell'industria e terziario) ha vinto per questa opera il premio *Bim d'Argent* della rivista Le Moniteur.

Le potenzialità del BIM

Le potenzialità dello strumento sono molteplici (migliore qualità del prodotto edilizio, riducendo a monte gli errori di progettazione ed esecuzione, maggiore certezza nei tempi di costruzione, e quindi

anche ottimizzazione dei costi).

Come qualsiasi nuovo strumento che richieda conoscenze e formazione specifiche, il BIM si presta ad un utilizzo generalmente più agevole per le imprese più strutturate, mentre le imprese medio-piccole, ad oggi, hanno comprensibilmente maggiore difficoltà a recepire il BIM nella loro “cassetta degli attrezzi”.

Per questo è necessario prevedere un congruo periodo di sperimentazione del sistema Bim che consenta a tutti i soggetti coinvolti di acquisire le necessarie capacità tecniche.

Affinché il BIM dispieghi appieno le sue potenzialità, non bisogna ripetere l'errore di impostazione che negli anni Novanta, con la legge Merloni, rese obbligatoria l'adozione dei sistemi di qualità ISO 9000 per le imprese, dimenticando che anche le stazioni appaltanti e i progettisti avrebbero dovuto adottare e utilizzare i medesimi sistemi. Sarebbe un grave errore imporre il BIM negli appalti pubblici senza che le stazioni appaltanti lavorino anch'esse col BIM.

7 ottobre 2015