

# Appalti pubblici: è ora di cambiare

Competere **Focus**  
di Antonio Ortenzi



## INDICE

1. Il nuovo DDL delega sui contratti pubblici .....2
2. Il caro prezzi e la difficoltà nel reperire le materie prime....3
3. Le operations e la catena delle forniture.....4
4. Un outlook del futuro che sta per arrivare.....5

## I. Il nuovo DDL delega sugli appalti pubblici

«Rispetto a cinque anni fa il mondo è cambiato. E su alcune novità troverà le mie impronte digitali». Questo ha dichiarato il ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini, esponendo i contenuti del nuovo DDL delega di riforma degli appalti approvato mercoledì 30 Giugno dal governo. La scorsa legge delega sfociata poi nel DL 50 del 2016 e rivista con il DL 56 del 2017 ha portato non pochi problemi nel sistema degli appalti pubblici in Italia. Una sequela di decreti ministeriali attuativi e di determine A.N.A.C. che, nonostante alcuni aspetti (ad es. la redazione in un’ottica di Soft Law), hanno fatto sì che tutto il quadro normativo sia rimasto incompiuto soprattutto per la parte innovativa che voleva esprimere.

L’attuale ministro, cosciente del fallimento dei predecessori afferma: *“vogliamo agire con molta rapidità, non solo con la legge delega, che ora va all’esame del Parlamento, ma anche con i decreti legislativi. Faccio notare che il Pnrr prevedeva la predisposizione del disegno di legge entro la fine dell’anno e i decreti entro il 2022. Siamo in anticipo di sei mesi”*

Dunque, più sostenibilità ambientale e sociale negli appalti fin dai bandi di gara in particolar modo rivolti a favorire giovani e donne. In questo momento storico le contingenze da tenere presenti però sono molteplici a partire dalle opere del Pnrr che verranno tutte commissariate, il decreto semplificazioni che riguarda tutte le opere pubbliche e l’integrazione con le direttive europee.

Uno delle questioni più spinose da dover redimere è senza alcun’ombra di dubbio la riforma delle stazioni appaltanti per ciò che riguarda la loro qualificazione ed accorpamento nelle ormai note centrali uniche di committenza che fino ad ora non ha trovato un giusto punto di sintesi. Oltre alla questione di dover armonizzare la nuova legge su gli appalti pubblici con il decreto semplificazioni.

Rivedere i livelli di progettazione, ricorrere all’offerta economicamente più vantaggiosa e tornare all’appalto integrato limitando l’uso del massimo ribasso potranno aiutare?

Certo è che si sta cercando di mettere in campo tutte le forze per trovare un punto di incontro con imprese, esperti (ci sarà la costituenda

consulta di 29 esperti), parti sociali, comuni e regioni. Non solo, a livello istituzionale più alto verranno coinvolti, oltre al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile anche il dipartimento per la Funzione pubblica, Anac, Corte dei conti e soprattutto il Consiglio di Stato.

Ma il ministro Giovannini, se con la legge delega si sta portando avanti, ha un altro problema nell'immediato. Un problema che ha radici profonde e che solo con una lungimirante politica europea si potrà risolvere: il caro prezzi.

## 2. Il caro prezzi e la difficoltà nel reperire le materie prime

Resta inteso che l'emendamento al decreto Sostegni-bis che è ora in discussione alla Camera e destinato a essere convertito entro il prossimo 24 luglio, non sarà la panacea di tutti i mali. Con esso si sta cercando di creare un meccanismo di rimborso alle imprese che devono far fronte alle oscillazioni delle materie prime in misura superiore all'8% sulla base di una valutazione trimestrale. Allo stesso tempo, come aveva ipotizzato anche l'Ance, il meccanismo dovrebbe prevedere per le imprese l'obbligo di restituzione alla stazione appaltante in caso di oscillazione negativa.

In Italia abbiamo diverse metodologie per ottimizzare l'uso nel tempo delle risorse elementari che contribuiranno ad effettuare le lavorazioni utili a realizzare gli oggetti parametrici come quelli ad esempio presenti in un modello digitalizzato del costruito (BIM). Dall'esperienza acquisita sul campo e da recenti studi si è visto che il reperimento e la gestione dei materiali e delle risorse in genere risulta molto complessa e frastagliata da ritardi, scarsa qualità, oppure errori di altro tipo che generano delle rilavorazioni.

È giunto dunque il momento di mettere in atto, grazie alle nuove tecnologie, tutti gli sforzi utili affinché la gestione stessa possa essere agile, snella e digitalizzata. Non potendo qui approfondire concetti come Construction Supply Chain (catene di fornitura per l'edilizia) oppure quello della Blockchain per la contrattualistica e la tracciabilità dei materiali, ci limiteremo dunque a darne i concetti principali.

Possiamo sicuramente affermare che gli attori principali lungo la catena delle forniture sono generalmente tre e sono raggruppati come segue:

1. **Soggetti economici di tipo A** che rappresentano tutti coloro che si occupano di progettazione (modellazione) e che assieme al cliente ed al Project Manager definiscono i requisiti del progetto. In questo insieme ci sono anche le imprese di costruzioni che generalmente hanno vocazione generalista (contraente generale);
2. **Soggetti economici di tipo B** che sono tutti i subappaltatori che si occupano della realizzazione di parte del costruito in cantiere e spesso anche delle forniture del materiale;
3. **Soggetti economici di tipo C** che comprendono tutti i produttori e fornitori di materiali.

In questi semplici raggruppamenti balzano subito all'occhio i vari livelli di responsabilità sulle forniture a partire da quella contrattualistica. È qui che si crea la maggior parte della frammentazione delle informazioni che spesso crea i ritardi prima esposti.

Gli appalti nell'edilizia sono piuttosto generici, pur essendo principalmente legati al processo dell'acquisizione di beni o servizi necessari per l'esecuzione del progetto, inoltre possiamo affermare che l'approvvigionamento edilizio come il processo che consente al cliente di reperire il team di progetto e le risorse necessarie per tradurre l'idea del modello in realtà. Vale a dire, l'acquisizione di servizi è legata all'approvvigionamento e alla contrattazione con i subappaltatori edili e i fornitori di materiali o altre parti necessarie per realizzare un progetto.

Creare un sistema di database per la raccolta di informazioni necessaria per la redazione delle analisi prima, e nella fase cantieristica per i fabbisogni risulta di fondamentale importanza.

### 3. Le operations e la catena delle forniture

La gestione della supply chain (Supply Chain Management – SCM) è un approccio gestionale completo che mira alla soddisfazione del cliente, alla redditività ed al vantaggio competitivo e si pone come obiettivo la fiducia, la trasparenza nelle collaborazioni tra i diversi componenti di tutta la catena di forniture restituendo profitti reciproci che possono controbilanciare le incertezze di un progetto.

In risposta alla frammentazione e agli svantaggi che essa comporta per la catena di approvvigionamento, sono state proposte diverse linee guida per l'integrazione del CSC che hanno classificato l'integrazione della catena di approvvigionamento come l'integrazione dei flussi (fisico, informazioni, finanziario); processi e attività; tecnologie e sistemi e, infine, persone (strutture e organizzazioni).

Le tecnologie digitali, come il BIM, eviterebbero la frammentazione della catena di approvvigionamento e la stagnazione delle prestazioni. Purtroppo, nemmeno con l'individuazione del problema e dell'attuazione di tecniche di management evolute siamo arrivati al nocciolo della questione. Il problema è molto più radicato e gira attorno al reperimento delle materie che importiamo in maniera drammatica in Italia ed in tutta Europa. Da dove? Ovviamente in gran parte dalla Cina ma anche da Turchia e dal Sud Africa.

In buona sostanza in Europa paghiamo due volte, la prima per comprare ad esempio le batterie e la seconda, visto che la Cina ha un'industria del riuso tra le più grandi al mondo, per poterle smaltire. Quindi ri-estraggono le materie prime dai prodotti che riciclano e le rimettono in produzione per creare nuove batterie che poi noi comperiamo.

La Cina è partita 20 anni fa con una campagna di acquisizione e di sfruttamento di cave nel mondo (ed anche di porti) e dunque, sulla parte di reperimento dei materiali a livello europeo, non possiamo fare moltissimo se non sfruttare meglio le cave che abbiamo in tutta Europa, resta l'amarezza nel constatare che siamo rimasti indietro nell'industria del riciclo. Questo è il vero problema da affrontare subito anche perché le proiezioni che riguardano il mondo delle costruzioni, nel prossimo futuro vanno tutte nella stessa direzione.

#### **4. Un outlook del futuro che sta per arrivare**

Il nuovo paradigma di industrializzazione porterà a nuovi modelli di industrializzazione attraverso nuovi materiali e la digitalizzazione dei prodotti e dei processi.

La prefabbricazione modulare, l'automazione della produzione fuori sede e l'automazione dell'assemblaggio in loco consentiranno l'industrializzazione delle costruzioni e un approccio off-site basato sul

prodotto quindi, si risconterà sempre più l'esigenza di un'integrazione di sistemi di produzione automatizzati. In futuro, aumenteranno le strutture logistiche e servizi di consegna alimentati dalla commercializzazione di "prodotti" standard. Le costruzioni avranno sempre più un design standardizzato ma personalizzabile e scalabile (ecco perché il mondo della prefabbricazione non è decollato in Italia benché presente fin dai primi anni 70) che migliorerà con l'innovazione assieme ai prodotti nell'arco del ciclo di vita del costruito. La produzione consisterà in una catena di montaggio simile ai processi in ambienti sicuri, non ostili con un elevato grado di ripetibilità.

Le innovazioni nei materiali di base tradizionali, come il cemento, consentono una riduzione delle impronte di carbonio. Possono emergere però materiali più leggeri, come telai di acciaio leggero e legno a strati incrociati che rendono la produzione di moduli, in fabbrica, più semplice. Cambieranno anche le regole della logistica e consentiranno il trasporto di materiali a lungo raggio e maggiore centralizzazione della produzione. Inoltre, l'Italia vanta da anni un primato rispetto all'industria chimica che deve essere potenziata dallo stato con cospicui finanziamenti per la ricerca e sviluppo.

Le tecnologie digitali possono consentire una migliore collaborazione, maggiore controllo della catena del valore e lo spostamento verso un processo decisionale guidato dai dati. Queste innovazioni faranno cambiare il modo in cui le aziende affrontano la logistica, la progettazione e la costruzione, nonché faranno interagire con gli stakeholder interni dei progetti in maniera più efficiente. La condizione prevalente affinché tutto ciò avvenga e il tracciamento della filiera dei prodotti assieme ad una industria dello smaltimento e del riuso che renda il tutto sostenibile e meno dipendente dalle egemonie delle super potenze.

## ABOUT THE AUTHOR

**Antonio Ortenzi** è Fellow di Competere.

Ha lavorato 18 anni in primarie aziende di costruzioni generali in abito nazionale come Capo contabile dei lavori, Direttore di Cantiere ricoprendo ruoli funzionali di Quadro e di Dirigente e come Direttore Amministrativo per controllo di Gestione Aziendale. Nel 2010 fonda la Cost Control ed inizia la libera professione occupandosi di Consulenza e Temporary management in Project & Program Management nel settore Edile collaborando con primarie imprese di costruzioni a livello nazionale su temi di INDUSTRIA 4.0

Giornalista pubblicista collabora con Il Sole 24 Ore – Edilizia e Territorio e Imprese Edili di Tecniche Nuove trattando temi professionali e di innovazione nel comparto delle costruzioni ed industria 4.0. È coautore del libro “Project Management in edilizia e nelle costruzioni civili” (ed. DEI Tipografia del genio civile).

Antonio Ortenzi è Vicepresidente esecutivo dell’Osservatorio Nazionale Infrastrutture di Confassociazioni e membro del Tavolo di crisi nel settore edile presso il Ministero dello Sviluppo Economico.



© 2021 Competere – Policies for sustainable development. All rights reserved. Competere does not take institutional positions on public policy issues; the views represented herein are the authors' own and do not necessarily reflect the views of Competere, its Advisors and Fellows. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from Competere.

Competere would like to thank the author for his contribution. Authors' views do not necessarily reflect the views of Competere and its editorial policies.

### **ABOUT COMPETERE – POLICIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

We want to give a vision to the future, a method to cope with it and develop ideas and proposals to increase the freedom and prosperity of citizens. What is happening and what are the answers to the current economic and social transformations?

In a globalized and digitalized world where men and objects are perpetually connected to each other, we seem unable to provide an analysis of the facts and consequently adequate responses to the needs of citizens. We want to try to provide a new perspective, a methodological framework that allows us to understand the phenomena and produce effective responses to improve the coexistence of citizens.

Competere offers analysis and moments of discussion among experts whose goal is to create an ecosystem that fosters innovation and free enterprise.

More info:

Competere – Policies for sustainable development

Rome – Milan – Bruxelles

+39 06 97842491

[secretariat@competere.eu](mailto:secretariat@competere.eu)

[www.competere.eu](http://www.competere.eu)