

Pubblicato il **02 agosto 2016**

di Francesco Karrer e Sergio Pasanisi

IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL PROGETTO NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI

1. Le innovazioni introdotte dal nuovo Codice degli appalti e delle concessioni

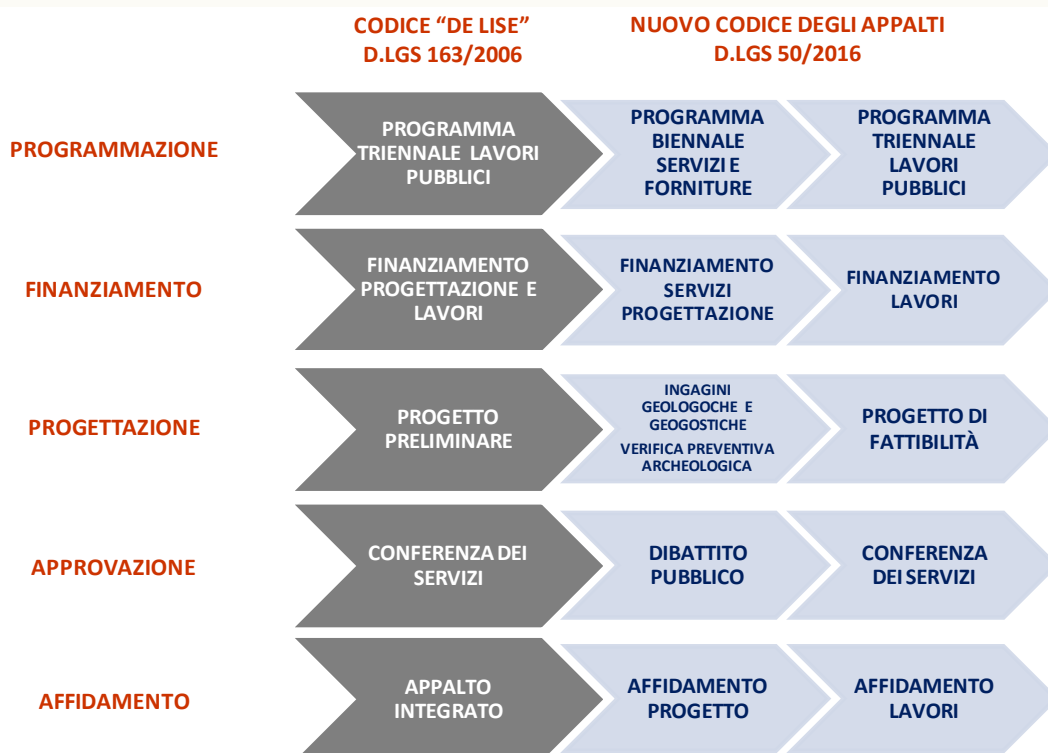
Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs n. 50/2016) introduce una molteplicità di innovazioni sensibilmente condizionate da poco commendevoli comportamenti degli operatori del settore che hanno indotto il legislatore a dare grande rilievo al tema della legalità.

Con questo articolo ci interessa approfondire le innovazioni riguardanti il ciclo della programmazione e del progetto, collocato nella fase iniziale del complesso processo di realizzazione dell'opera pubblica. Esso riveste, ovviamente, una notevole rilevanza sia per i profili tecnici che per le implicazioni di natura procedimentale e finanziaria.

Come noto con il nuovo Codice il legislatore ha puntato alla netta separazione tra progettazione ed esecuzione dei lavori, con sensibili impatti nel corso di tutto il processo che porterà alla realizzazione dell'opera, dalla programmazione alla procedura d'appalto alla procedura di collaudazione. Per gli appalti sopra la soglia di un milione di euro, come noto, si prevede l'obbligo dell'affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo e per l'aggiudicazione l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nello Schema 1 sono state sintetizzate le maggiori innovazioni introdotte rispetto al precedente Codice (d. lgs n. 163/2006), nelle principali fasi del processo: i) programmazione, ii) finanziamento, iii) progettazione, iv) approvazione, v) affidamento dei lavori.

Schema 1. - Principali novità del d. lgs. 50/2016 sul ciclo della programmazione e del progetto



L'effetto della separazione tra progetto ed esecuzione dei lavori, insieme all'introduzione di altri nuovi istituti, quale ad esempio il dibattito pubblico, determina in ciascuna delle su indicate fasi, una separazione di attività precedentemente "accorpate". Ciò riguarda innanzitutto gli strumenti di programmazione. Infatti la separazione del finanziamento della progettazione da quello dell'opera ha determinato l'introduzione del Programma biennale dei servizi e delle forniture, al cui interno troveranno collocazione anche i servizi di architettura e ingegneria.

L'accorpamento di studio di fattibilità e progetto preliminare in progetto di fattibilità tecnica ed economica ha rafforzato l'esigenza di anticipare le attività di indagine (geologiche e archeologiche) rispetto allo stesso primo livello della progettazione, rivisitato appunto in progetto di fattibilità tecnica ed economica.

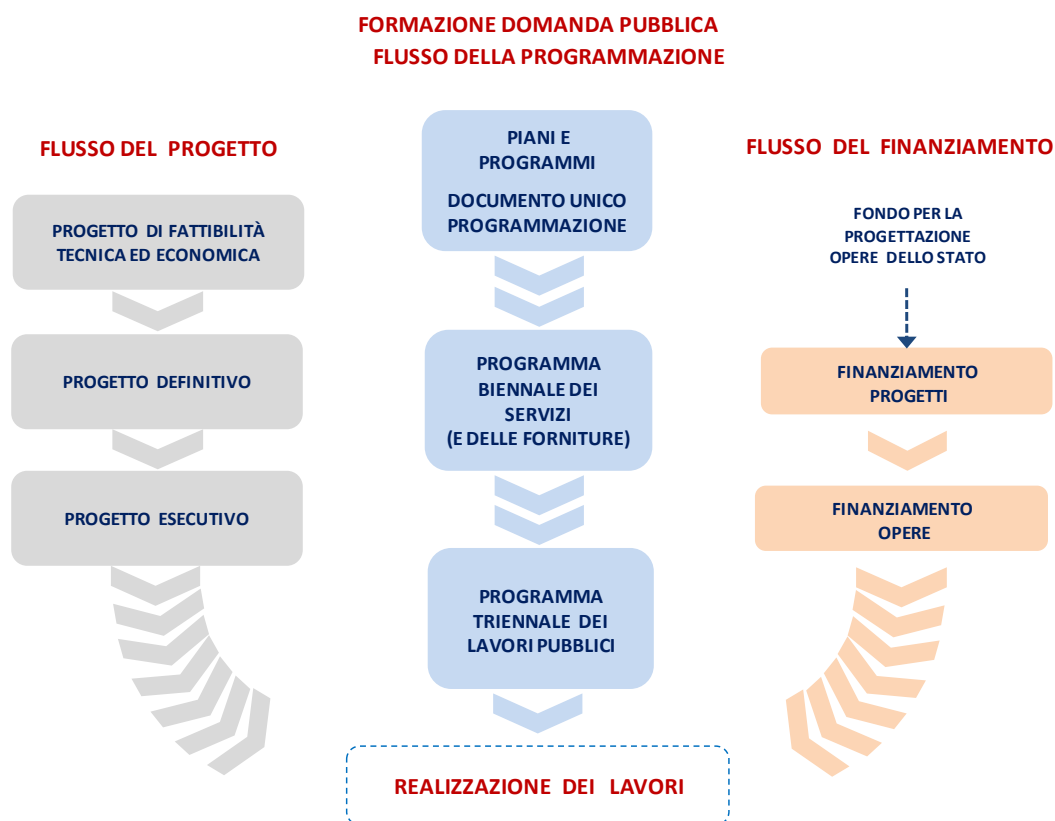
L'introduzione, per alcune opere, del dibattito pubblico sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica ha determinato comunque l'esigenza di anticipare

parte delle procedure approvative esogene alla stazione appaltante, introducendo una prima conferenza dei servizi *ex ante* il dibattito pubblico.

2. Il nuovo ciclo della programmazione e del progetto

Se analizziamo più nel dettaglio le attività propedeutiche alla realizzazione dell'opera distinguendo tra attività di programmazione, di progettazione e di finanziamento (v. Schema 2) possiamo individuare tre specifici "macro flussi" di attività.

Schema 2. - Principali flussi di attività nel ciclo della programmazione e del progetto



Il nuovo quadro normativo determina, in successione, una progressività dei livelli di approfondimento degli atti tecnico-amministrativi che corrispondono ad una progressività degli impegni di spesa, garantendo all'Amministrazione la possibilità di meglio modulare, rispetto al passato, la disponibilità delle risorse stanziare, in particolare per la fase realizzativa, la più onerosa dell'intero ciclo dell'opera.

I tre macro flussi sono ovviamente condizionati da due altri, altrettanto rilevanti insieme di attività amministrative, riconducibili a due famiglie: le attività approvative/autorizzative e quelle concorsuali per l'affidamento di servizi e lavori.

Conseguentemente se approfondiamo più nel dettaglio i flussi delle attività cercando di interrelarle tra loro, possiamo iniziare a delineare lo schema (*flow chart*) del ciclo della programmazione e del progetto (v. Schema 3). Da esso si può evincere la complessa successione delle attività nelle varie fasi che prendono avvio dalla formazione della domanda pubblica alla base dei vari strumenti pianificatori e programmatici che, a loro volta, implementano la formazione dei due strumenti programmatici introdotti nel nuovo Codice - il Programma biennale dei servizi e delle forniture e il Programma triennale dei lavori pubblici - oltre a quelli già previsti, come quelli imposti dai D.Lgs 228 e 229 del 2011.

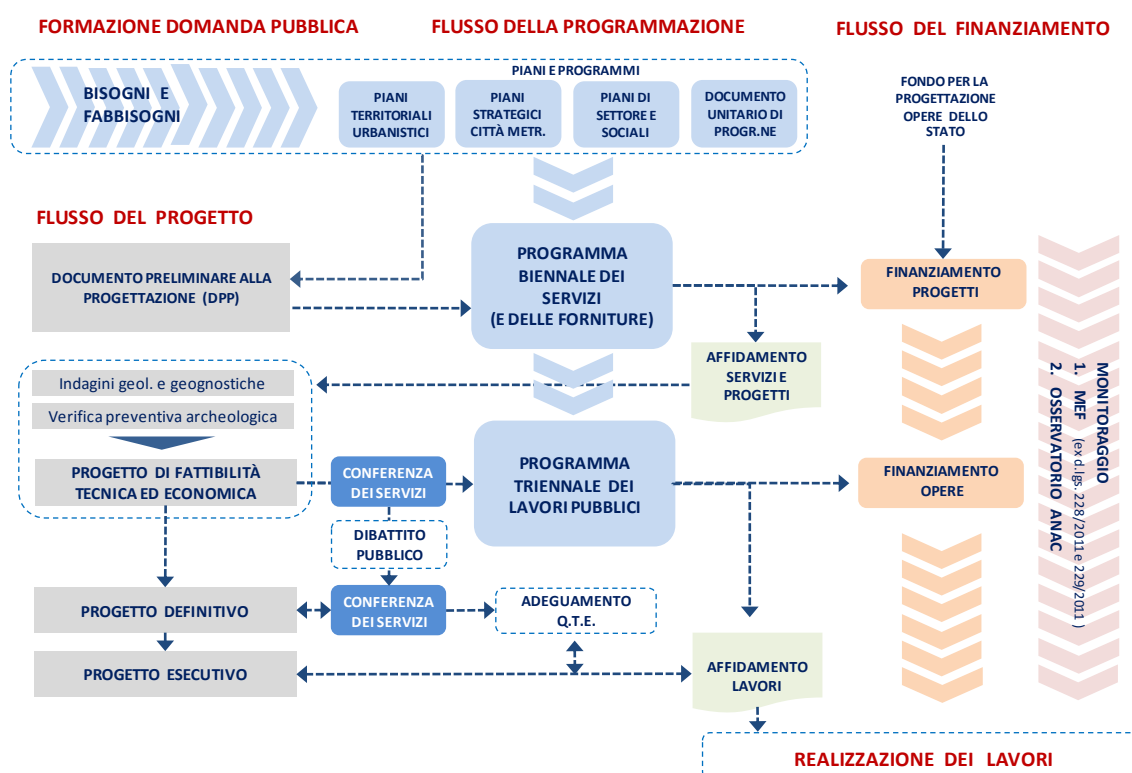
E' importante notare come il nuovo Codice con l'introduzione del progetto di fattibilità tecnica ed economica ha determinato la necessità di prevedere comunque delle attività pre-progettuali che, in attesa dell'apposito decreto del M.I.T. d'intesa con il M.A.T.T.M. in corso di formulazione, sono per ora individuate esclusivamente nelle indagini geologiche e geognostiche nonché nella verifica preventiva archeologica, senza alcuna definizione dimensionale.

Tuttavia non si può non prevedere che tali attività dovranno essere precedute da almeno un importantissimo adempimento da parte dell'Amministrazione, la predisposizione del Documento Preliminare alla Progettazione (DPP).

Infatti senza la definizione del quadro esigenziale, delle finalità e degli obiettivi specifici dell'opera, del suo dimensionamento fisico ma anche soprattutto economico-finanziario con la redazione del Quadro Tecnico Economico e dei riferimenti normativi, sarebbe impossibile non solo avviare l'attività progettuale e pre-progettuale ma anche inserire il progetto (ovvero il prodotto dei servizi di ingegneria e di architettura) all'interno del Programma biennale dei servizi in modo da poterle finanziare (con

risorse proprie o trasferite da altri). Per esempio, nel caso di opere statali da forme di finanziamento ad hoc, come il Fondo unico per la progettazione o, ad esempio, le delibere C.I.P.E.

Schema 3. – Il nuovo ciclo della programmazione e del progetto



Il primo livello progettuale previsto dal nuovo Codice, ovvero il progetto di fattibilità tecnica ed economica, assume particolare rilevanza rispetto al precedente primo livello, progetto preliminare. Ciò non solo in quanto tale documento deve contenere l'analisi delle alternative progettuali secondo la valutazione costi benefici, quali per esempio nel caso di realizzazione di una infrastruttura lineare l'analisi comparativa delle diverse ipotesi di tracciato, ma anche perché costituisce la condizione indispensabile al fine del finanziamento dell'opera attraverso il suo inserimento nel Programma triennale dei lavori pubblici. Inoltre non deve essere sottovaluta la possibilità di poter avviare le procedure approvative, autorizzative e le espropriazioni per pubblica utilità, sulla base dello stesso progetto di fattibilità, attraverso una prima

Conferenza dei servizi e, per le opere presumibilmente più rilevanti, l'avvio della procedura del Dibattito Pubblico.

Al riguardo non si deve sottovalutare però come le procedure approvative, dove la partecipazione pubblica assume maggior rilievo, possano determinare effetti non solo tecnici sulle soluzioni progettuali, ma anche e soprattutto economici, sia per l'introduzione di modifiche alle soluzioni progettuali originarie che per nuove opere compensative non previste prima, con conseguente necessità di adeguamento del Quadro Tecnico Economico dell'opera.

Da qui l'esigenza e la necessità di un continuo monitoraggio finanziario dell'opera lungo l'iter programmatico e progettuale, del resto reso obbligatorio da già richiamati dd. lgs. 228 e 229/2011.

3. La fase di *start up* della programmazione dei servizi di ingegneria e architettura

Per analizzare invece la fase di *start up* dei servizi di ingegneria e architettura è indispensabile partire dalla loro programmazione, propedeutica al loro finanziamento sulla base della "domanda pubblica". Al riguardo è evidente, come già illustrato precedentemente, che con il Codice si pone comunque la necessità di predisporre una serie di attività pre-progettuali, a partire da quelle contenute nel Documento Preliminare alla Progettazione. Ciò riguarda innanzitutto, nel caso molto probabile per le opere di una certa rilevanza, per l'affidamento esterno dei servizi di ingegneria e architettura, dell'attribuzione del Codice Unico di Progetto (C.U.P.). Inoltre il contenuto del DPP dovrà essere tale da permettere il corretto svolgimento dei servizi e quindi definire almeno: i) gli obiettivi dell'opera, ii) il quadro esigenziale, iii) la localizzazione, iv) i limiti di spesa con la determinazione del relativo Q.T.E., v) la definizione delle modalità di esecuzione dei servizi e di espletamento interno all'amministrazione ovvero di affidamento esterno degli stessi.

Una volta completata l'elaborazione del DPP, la progettazione dell'opera dovrebbe essere inserita nel Programma biennale dei servizi e delle forniture, sottoposto non solo al sistema di monitoraggio e rendicontazione ai sensi dei dd.lgss. 228 e 229/2011, ma anche alle procedure a garanzia della trasparenza dell'azione amministrativa e dei principi di concorrenza.

L'approvazione del Programma biennale dei servizi e delle forniture consentirà il finanziamento dei servizi di ingegneria e di architettura, a iniziare dalle indagini pre-progettuali (geologiche e archeologiche) per poi passare, se si tratta di attività effettuate all'esterno dell'Amministrazione, alle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, dal progetto di fattibilità tecnico economica ai successivi livelli di progettazione.

Schema 4. – Fase di *start up* del progetto e dei servizi di ingegneria



4. La fase progettuale propedeutica alla procedura di affidamento dei lavori

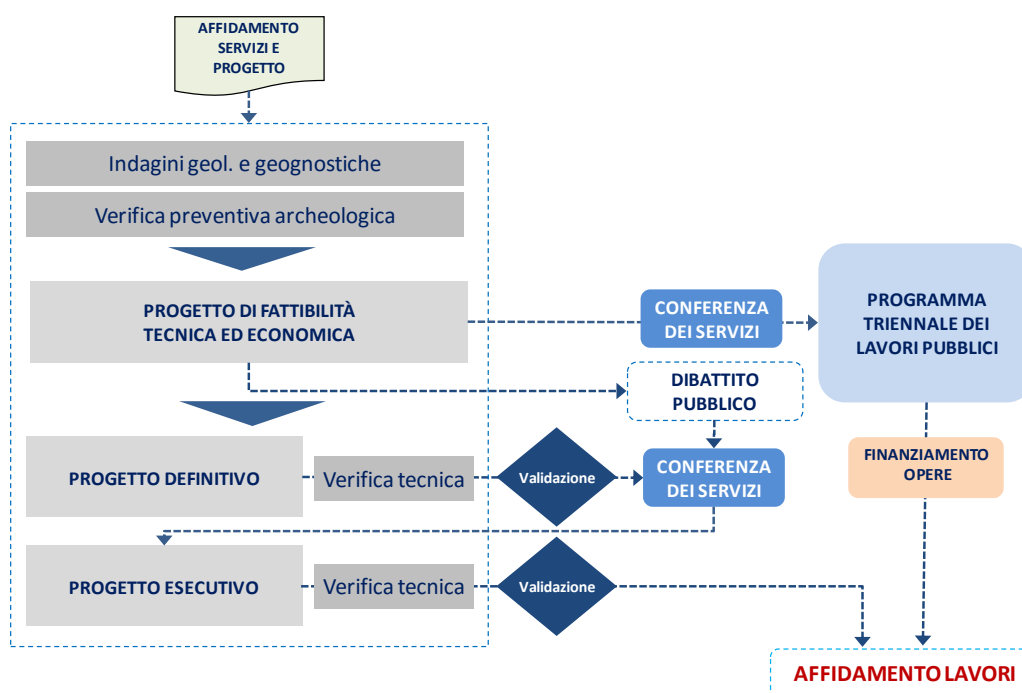
Per quanto riguarda le attività progettuali, come già segnalato, il Codice ha reso obbligatorie, prima della stesura del progetto di fattibilità tecnica ed economica, le indagini geologiche e geotecniche nonché le verifiche preventive archeologiche.

Al di là delle disposizioni che saranno contenute nel previsto DM che probabilmente inserirà una certa gradualità di tali indagini in relazione ai livelli della progettazione, l'attività progettuale risulta articolata, perlomeno per i progetti più complessi, in quattro fasi successive: i) indagini, ii) progetto di fattibilità, iii) progetto definitivo, iv) progetto esecutivo.

L'approvazione del progetto di fattibilità consentirà l'inserimento dell'opera nel Programma triennale dei lavori pubblici e quindi il finanziamento della stessa.

Mentre l'iter progettuale, prima delle procedure di affidamento dei lavori, dovrà seguire il suo corso autonomo, anche finanziario (sulla base del Programma biennale dei servizi e delle forniture), attraverso le procedure approvative sia del progetto definitivo che di quello esecutivo (Verifica tecnica e Validazione), nonché il completamento dell'iter procedurale autorizzativo: Conferenze dei servizi, Dibattito pubblico e, qualora necessarie, procedure di V.I.A., eventuali varianti di piani urbanistici e V.A.S.

Grafico 5. – Schema della fase propedeutica alla procedura di affidamento dei lavori



5. Alcune considerazioni sul nuovo ciclo della programmazione e del progetto

La ricostruzione del ciclo della programmazione e della progettazione dell'opera pubblica, mostra come il nuovo Codice dia effettivamente rilievo – si è parlato di “centralità” – non solo del progetto, ma forse ancor di più della programmazione. Alla cui base vi è, ovviamente, la domanda pubblica e quindi il tema profondo dell'analisi e dell'individuazione dei bisogni e della loro traduzione in “fabbisogni” (quali/quantitativi) e conseguentemente nei progetti che servono a soddisfarli.

La lettura del Codice fa emergere l'annoso problema dell'efficienza/efficacia della programmazione e degli effetti perversi dell'ipertrofia programmatrice nazionale dalla quale anche lo Stato è costretto spesso a “smarcarsi”. Basti pensare alle molteplici attività deliberative del C.I.P.E., in particolare nei periodi nei quali si punta ai lavori pubblici come leva essenziale per l'uscita dalla crisi e lo sviluppo dell'economia.

Chi e come forma oggi la domanda pubblica? Chi traduce i bisogni in progetti di dimensione ottimale? Sia per il contenimento della spesa che per l'efficienza dell'investimento? Che effetti di retroazione ci saranno sul mercato dalla loro realizzazione e dall'entrata in esercizio? Fintanto che i centri decisionali sulla domanda saranno molteplici e dispersi – in passato questo carattere tipico italiano, Giorgio Ruffolo lo definiva «policentrismo decisionale» -, non si potrà raggiungere l'obiettivo di efficienza/efficacia della spesa/investimento e del suo esito sul mercato.

L'attuale processo di programmazione sembra infatti più orientato a controllare la spesa che a far fronte ai fabbisogni e allo sviluppo degli investimenti e alla conseguente crescita dell'economia.

E altrettante domande sorgono su altre innovazioni introdotte dal Codice. Ad esempio, se la formazione delle centrali di committenza consentirà di concentrare e qualificare la gestione delle procedure di aggiudicazione, come sarà gestita la domanda pubblica

anche alla luce dell'introduzione di commissioni di gara sorteggiate e, in quanto tali, totalmente inconsapevoli delle esigenze dell'amministrazione che deve acquistare servizi/opere? Non si determinerà una forte de-responsabilizzazione dei centri decisionali? In particolare per i servizi di ingegneria ed architettura, dove è il destinatario dell'opera che meglio conosce le esigenze progettuali, realizzative e gestionali. Questioni che si accentuano in presenza di forme di partecipazione e di mediazione sociale quale il dibattito pubblico. In specie allorché queste procedure si ispirino a un vero processo partecipativo (v. i precedenti articoli di Francesco Karrer e Andreina Scognamiglio su questo argomento pubblicati su questa stessa rivista).

Inoltre le istanze di qualificazione della domanda che impatto avranno in termini di qualificazione dell'offerta di professionisti e imprese? Il nuovo Codice non può ovviamente costituire uno strumento di politica attiva del settore delle costruzioni, contrariamente alla convinzione che sembra aver ispirato il legislatore della delega attribuita al Governo.

Il problema, così posto, fa emergere pienamente la centralità della programmazione dei servizi e dei lavori. Purtroppo la determinazione nell'attuare le programmazioni non sembra essere una delle caratteristiche positive della nostra P.A. allargata, dove addirittura il principio di continuità amministrativa viene oramai sempre più disatteso.

Che il legislatore abbia ritenuto centrale la programmazione è confermato dal fatto che l'erogazione degli incentivi ai dipendenti delle stazioni appaltanti riguarderà le attività di programmazione anziché di progettazione.

Per quanto riguarda la sempre più ricercata qualità del progetto emerge l'esigenza di misurare anche l'innovazione di processo e di prodotto che questa è in grado di raggiungere. L'obbligo che l'appalto dei lavori si possa effettuare di norma solo sul progetto esecutivo, prescindendo dalla tipologia e dalle caratteristiche dell'opera, non solo in base al suo valore economico, potrebbe talvolta sfavorire l'innovazione che procedure di affidamento "più libere e contrattuali" invece favorirebbero. Come

ricorda anche Pierluigi Nervi in una famosa “Teca RAI” dedicata alle opere olimpiche del 1960 a Roma sull’importanza dell’integrazione tra progettazione ed esecuzione, solo procedure del tipo dialogo competitivo ovvero appalto integrato/appalto concorso consentono grandi innovazioni. E che i concorsi di architettura solitamente riescono a raggiungere a discapito delle originarie previsioni di spesa.

Un buon progetto dovrebbe misurarsi anche con questo obiettivo: favorire l’innovazione di processo e di prodotto, stimolando non solo i progettisti e i direttori dei lavori ma anche i valutatori, i certificatori, le imprese, i produttori di materiali e i collaudatori a cimentarsi con questo problema.

Inoltre la diffusione dell’uso del «numerico» nella progettazione – quale ad esempio la piattaforma informatica *Building Innovation Modelling* (B.I.M.) di cui il Codice auspica l’uso – farà inevitabilmente decadere la logica della sequenzialità delle varie fasi di progettazione a vantaggio dell’interattività e connessione. Come del resto è già avvenuto nella pianificazione urbanistica e territoriale, con l’introduzione dei Sistemi Informativi Territoriali e l’utilizzazione dei G.I.S., diventati ordinari “attrezzi di lavoro”.

Sorgono a questo punto tre questioni. La prima, riguarda una certa sottovalutazione del Codice nei confronti degli aspetti contrattuali dei lavori, parte costitutiva e fondamentale del progetto. La seconda, riguarda la valutabilità delle proposte di miglioramento sulla base del progetto esecutivo, di difficile apprezzamento se non guidata proprio dal progetto esecutivo nella totalità dei suoi elaborati tecnici, economici ed amministrativi, tenendo presente l’esigenza di non incorrere in varianti progettuali che possono richiedere nuovi procedimenti autorizzativi. La terza, riguarda il rischio che con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa si possa di fatto ritornare all’offerta al massimo ribasso per via dell’appiattirsi delle valutazioni sul merito tecnico. E ciò ben oltre il perfezionamento di metodi e tecniche di valutazione applicabili, desunte dalla teoria del valore, dalla ricerca operativa, ecc.

Conseguentemente emerge un'altra domanda: la virtuosità insita nel progetto esecutivo non si poteva raggiungere anche con la procedura dell'appalto integrato garantendo al progettista un giusto livello di autonomia e di remunerazione, rispetto all'impresa esecutrice, così come si è fatto nel caso del subappalto dei lavori? Non dimentichiamo che procedure di questo tipo sono quelle più diffuse all'estero.

In conclusione si auspica, una volta che i comportamenti degli operatori siano stati il più possibile ricondotti nella legalità, queste considerazioni possano trovare spazio in una più serena riflessione in materia di lavori pubblici, che dovrà portare a riconsiderare in una giusta misura la separazione tra le dimensioni tecniche proprie della progettazione e della pianificazione da quelle specifiche del *procurement* pubblico, riassegnando un ruolo centrale ai centri decisionali pubblici, opportunamente qualificati.