UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Sintesi del dibattito "Gestione degli appalti e progettazione esecutiva"

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Sintesi del dibattito "Gestione degli appalti e progettazione esecutiva" / M. De Santis. - STAMPA. - (2008), pp. 45-53. (Intervento presentato al convegno Primo Convegno Nazionale della SITdA tenutosi a Napoli nel 7-8 marzo 2008).

Availability:

This version is available at: 2158/327286 since: 2018-11-22T10:37:08Z

Publisher:

Alinea Editrice

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

28 April 2024

Sintesi del dibattito a cura di **Maria De Santis**, *Università di Firenze*

Romano Del Nord, *Università di Firenze*

Domenico Crocco, *Direttore Generale per la Regolazione dei Lavori Pubblici, Ministero delle Infrastrutture*

Luca Gibello, *Caporedattore de «Il Giornale dell'Architettura»*

L'intervento introduttivo del professor Del Nord si è aperto con una riflessione sul potenziale di operatività che la ricerca scientifica può esprimere a beneficio del settore delle costruzioni e più in generale dell'architettura e sul ruolo che la SITdA intende assumere per "favorire l'efficienza degli operatori" nel governo di questa complessità. Il tema della complessità viene quindi affrontato come parametro di lettura e di analisi dei processi che configurano la gestione degli appalti e la progettazione esecutiva.
Viene evidenziato come il superamento delle criticità e delle inefficienze di processo possa avvenire anche attraverso il contributo di una formazione e di una ricerca mirati a supportare gli operatori verso quel recupero di efficienza temporale, economica e prestazionale richiesta.
Nella parte centrale della relazione viene posto l'accento sul ruolo e il contributo costante fornito dall'area della Tecnologia dell'architettura. Un excursus *per declinare la paternità di alcune radicali innovazioni sulle quali si fondano oggi le teorie e gli strumenti per la qualità delle costruzioni (Performance Design, metaprogetto, capitolati d'appalto su base prestazionale, studi di fattibilità, ecc.) e le testimonianze segnate da pubblicazioni, ricerche e percorsi formativi di terzo livello che continuano ad "alimentare e implementare" la cultura tecnica dell'impresa, della committenza, della Pubblica Amministrazione e dell'industria delle costruzioni.*
Di contro viene evidenziata la fase critica, che stiamo affrontando in questi ultimi anni di riforma dei percorsi formativi universitari, a causa della riduzione di campo attribuita alla formazione tecnologica che si pone in netta controtendenza rispetto all'ampia dimensione della domanda posta dalle istituzioni e dal mercato delle costruzioni.
Il passaggio fondamentale della relazione pone quindi l'attenzione sulla necessità e l'urgenza di affrontare le nuove sfide con azioni in grado di focalizzare la strettissima correlazione tra "l'efficacia dei sistemi formativi e l'efficienza dei processi di trasformazione dell'ambiente costruito".
L'offerta tendenziale della SITdA viene quindi presentata su tre livelli di lettura che prefigurano le potenziali azioni di intervento sullo scenario attuale del settore:

- *il futuro della formazione;*
- *il nuovo quadro normativo sui contratti pubblici;*
- *lo scenario evolutivo del mercato delle costruzioni.*

Nella parte conclusiva la relazione approfondisce il tema della sfida con un'analisi del processo e delle sue criticità che spazia attraverso la lettura

di esempi, esperienze e dati che riassumono i costi sociali e i costi economici di una disfunzione ormai diffusa del settore. Affrontare temi come la "centralità del progetto" e la "qualità del progetto" vuol dire confrontarsi con una "formazione i cui obiettivi formativi risultano coerenti con il significato che l'area disciplinare della Tecnologia dell'architettura dà al progetto di architettura".

L. Gibello - Questa prima discussione centra uno dei temi, in qualche modo anticipato dalle relazioni introduttive del Convegno, che mira a innescare un confronto volto ad analizzare i processi, la loro fattibilità e in particolare a valutare il rapporto tra sistema degli appalti e progettazione esecutiva.
Nodo cruciale in quanto strettamente legato a una parola chiave estremamente ricorrente nel dibattito culturale architettonico di questo momento, quello della qualità.
Credo che nel momento in cui si ragiona di fattibilità del processo, si ragiona degli aspetti che riguardano i passaggi delle diverse fasi del progetto, e in particolare dell'aspetto cruciale che riguarda la possibilità di preservare la qualità della progettazione iniziale che talvolta, anche se si paventa giusta è corretta, non rispetta le attese negli esiti finali. Quindi la prima domanda che pongo al professor Del Nord è: perché un Convegno su questi temi? Qual è il senso di queste quattro sfide? Sperando appunto che siano occasioni non solo per lanciare slogan ma idee propositive che il mondo della politica rappresentato nella figura del dott. Domenico Crocco, è richiamato a recepire e a sua volta a rilanciare.

R. Del Nord - Consentitemi inizialmente di esprimere un vivo ringraziamento al dott. Crocco che ha accettato di partecipare a questo nostro primo Convegno in quanto ritengo che sia una presenza particolarmente importante e strategica per gli obiettivi della Società; il dott. Crocco oltre ad essere direttore di un organo di governo che ha una forte interdipendenza con i temi che noi sviluppiamo, va ringraziato per il contributo che ha espresso nell'elaborazione di uno strumento che sta diventando determinante per la regolazione del sistema di realizzazione delle opere pubbliche: un contributo che modifica sostanzialmente il quadro entro cui ci troviamo ad operare e che fa sperare in una rivoluzione sostanziale delle modalità secondo cui si realizzano e si realizzeranno le opere pubbliche.
Questo Convegno costituisce l'occasione per celebrare la nascita della SIT*d*A: un organismo che intende mettersi a disposizione di tutti coloro che operano nel mondo delle costruzioni, dalle istituzioni pubbliche a quelle private, dalle imprese ai produttori, in modo che tutti possano trovare opportunità ed occasioni per accedere alle sue potenzialità. Il fine che ci prefiggiamo è quello di alimentare ed implementare la cultura tecnica degli operatori di processo. Abbiamo quindi a disposizione un mosaico di risorse culturali, che grazie ai ruoli che finora sono stati espressi dalle

istituzioni universitarie qui rappresentate hanno contribuito, ancorché in forma disarticolata sul territorio nazionale, a far evolvere in modo incisivo le acquisizioni scientifiche e le ricadute operative sul settore delle costruzioni. Una Società, che mi permetto di dire, nasce matura, perché è sostanzialmente l'aggregato di risorse culturali che operano, che hanno operato e che quindi con immediatezza mettono a disposizione le proprie risorse, le proprie conoscenze, le proprie esperienze.
Il tema generale assunto per celebrare questo evento, è la Tecnologia dell'architettura per il governo della complessità; tutto questo nella piena consapevolezza che il rapporto tra progetto di architettura, al quale non vogliamo rinunciare, e costruzione di qualità è di per sé un fenomeno complesso, da governare con competenza e con idonei strumenti. Questo nella convinzione che la nostra Società, la SIT*d*A, possa svolgere un ruolo fondamentale, per implementare l'efficienza nel governo di detta complessità. È proprio questa ambizione che ci ha spinto a trattare il tema in questione, definendo il profilo di queste quattro sfide, sulle quali vogliamo confrontarci, costruttivamente, con i nostri interlocutori privilegiati; le Pubbliche Amministrazioni, le imprese e il mercato delle costruzioni, per individuare delle azioni sinergiche mirate al superamento delle criticità che oggi si riscontrano.
Tutto questo, però, non può concretizzarsi se non si riesce a far dialogare il mondo della formazione e della ricerca, con quello della Pubblica Amministrazione, dell'industria e delle imprese. Queste dunque sono le premesse da cui vogliamo partire e che cercano di sintetizzare le risposte al quesito che ha posto il moderatore.

L. Gibello - Da questo e dalle premesse introduttive si delinea un retroterra, un quadro di operatività, assolutamente già consolidato; ma anche una serie di referenti a cui il saper fare di questo gruppo di ricerca, nel senso ampio del termine, si rivolge. Invece, per gli scenari futuri che cosa si può prevedere?

R. Del Nord - Non si può costruire un'invenzione per il futuro, se non si prefigurano degli scenari. A partire dalla situazione attuale, la SIT*d*A può prefigurare un'offerta che dovrà tendenzialmente essere articolata su tre livelli:
- quello relativo al futuro della formazione e della ricerca, ovvero della revisione dei modelli di offerta formativa universitaria in corso e della ridefinizione dei settori scientifico disciplinari;
- un secondo piano, che contempli il futuro dei contratti pubblici in edilizia, partendo dalla necessità di potenziamento dei ruoli e delle responsabilità attribuite alla Pubblica Amministrazione, per il superamento delle crisi di efficienza che continuano ad attanagliarci;
- ed un terzo piano, che prefiguri il futuro della produzione edilizia, ovvero il futuro delle trasformazioni che si stanno già realizzando all'interno del mondo delle costruzioni.

L. Gibello - Mi pare che, oltre a delineare degli scenari, la sua relazione introduttiva ha proposto anche una definizione delle criticità di questi scenari. Mi preme sottolineare che mi ha molto colpito la marginalità dell'incidenza di questi aspetti formativi rispetto al totale, per cui mi viene in mente che, forse, oltre ad un interlocutore della Pubblica Amministrazione sarebbe stato importante coinvolgere per questo tavolo anche un rappresentante del Ministero dell'Università. La inviterei a chiudere l'intervento, isolando ed evidenziando le criticità che, già dalla delineazione degli scenari, cominciano a emergere.

R. Del Nord - La focalizzazione delle criticità costituisce per noi tutti un'ottima occasione per meglio far comprendere ai nostri interlocutori su quali ambiti tematici possiamo far convergere la ricerca della Società, su quali concentrare l'attenzione della formazione, e sulle modalità attraverso le quali il contributo della SIT*d*A possa assumere una dimensione strategica nella riconfigurazione dei futuri assetti operativi.
L'analisi delle criticità è, quindi, puramente strumentale per focalizzare le azioni necessarie a garantire e non a contestare, un'efficace affidabilità del Codice e del regolamento, per un superamento delle inefficienze.
La nuova normativa dà una definizione brillante del progetto, assolutamente condivisibile; ma, quanti progetti pensate che siano stati sviluppati nel rispetto di questa definizione? La definizione è perfetta e riassume esattamente ciò che noi insegniamo o perlomeno tentiamo di insegnare ai nostri studenti: è quello che noi cerchiamo di imporre al mercato. Ma qualè, allora, la formazione che consente di trasferire i contenuti di tale definizione nella pratica professionale e qual'è la formazione che debbono ricevere i controllori per garantire il rispetto di questi principi? I principi sono assolutamente inequivocabili e coerenti con ciò che noi intendiamo per progetto di architettura, ma credo che proprio su questo ci sia da riflettere. Affrontiamo l'argomento degli errori progettuali. I dati sono assolutamente eloquenti ed evidenziano l'assoluta carenza, la totale assenza, di un approccio alla progettazione capace di garantire una reale integrazione delle competenze specialistiche ed una reale coerenza dei contributi. Smettiamola di pensare che i temi ed i problemi dell'ambiente e del costruire possano essere affrontati in maniera settoriale creando degli specialisti di settore, proponendo delle soluzioni innovative che riflettano una concezione globale ed integrata del progetto.
Per non parlare poi della fase preliminare della progettazione che, in modo ancora più evidente rispetto alle altre fasi, sottolinea il netto contrasto tra la definizione dettagliata dei contenuti, espressa dalla norma, e la totale inadeguatezza dell'applicazione, sia per quanto riguarda le modalità di redazione degli elaborati che il loro controllo. Le interpretazioni utilizzate per la messa a punto degli studi di fattibilità, dei documenti preliminari ecc., esplicitano chiaramente la non affidabilità della documentazione tecnico-progettuale,

in rapporto alle finalità dei processi di programmazione, e la loro negativa incidenza sui risultati.
Per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione degli appalti, l'offerta tecnica assume un peso determinante, ma nelle mani di chi e con quali strumenti viene valutata e giudicata l'offerta economicamente più vantaggiosa? Nelle mani di commissioni giudicatrici, alle quali si conferisce un compito di enorme valenza strategica e culturale. Una segnalazione la devo fare. Il Codice è già vigente da un po' di anni: quante delle commissioni dei grandi progetti che sono stati realizzati negli ultimi 3 anni sono state nominate con il rispetto di quanto previsto dal Codice e quante gare, invece, sono state giudicate da commissioni individuate con discrezionalità totale per poter raggiungere predeterminati obiettivi o risultati? Quali sono le competenze necessarie per poter garantire un'effettiva applicazione dei principi di valutazione dell'offerta tecnicamente più vantaggiosa? Sono dubbi, questi, ai quali bisogna dare risposte! Quali sono le competenze dei tecnici delle Amministrazioni per verificare che ciò che viene offerto in sede di gara, venga effettivamente applicato in sede di progettazione? Quante volte, coloro che vengono selezionati in base a determinati requisiti, sono realmente i progettisti che, con le proprie documentate competenze, vanno a sviluppare la realtà del progetto e quante volte la gara, invece, diventa un processo strumentale, per la selezione del vincitore che, poi demanda lo sviluppo del progetto alla società di ingegneria che gli sta dietro?
Un ultimo aspetto, che chiederei in modo particolare al dott. Crocco di trattare nel suo intervento riguarda gli equivoci nell'interpretazione dei concetti di verifica e validazione del progetto. Verifica e validazione devono essere intese come correttezza degli elaborati o coerenza del progetto con gli obiettivi di qualità generale?
Questi sono a mio avviso alcuni degli elementi che riterrei di importanza strategica per il futuro superamento delle inefficienze e penso che, un dialogo su questo, possa essere particolarmente proficuo.

L. Gibello - Grazie al professor Del Nord per aver sollevato le questioni legate agli errori, al problema dell'affidabilità come garanzia dei processi, alla gestione amministrativa labile, alla composizione delle commissioni di gara con la valutazione delle offerte basate sulla discrezionalità piuttosto che sulle competenze. Se non l'avesse fatto lei, l'esempio l'avrei fatto io. Infatti, facendo solo un passo indietro e guardando ai concorsi di architettura, senza arrivare poi al problema della realizzazione e della cantierabilità del progetto, quanti concorsi, non discutendo della qualità delle proposte ma attenendosi semplicemente alle ripercussioni amministrative, dei problemi nel bando o dell' inefficienza da parte dell'ente banditore, sono in sospeso o in corso di contenzioso? Lasciamo le risposte, a queste nutritissime osservazioni, al dottor Crocco, esperto del nuovo Codice dei contratti pubblici,

materia della quale vanta diverse pubblicazioni, tra cui l'ultima, soprattutto, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture realizzato con Luigi Emilio Mandracchia.

D. Crocco - Con il mio intervento vorrei proporre una riflessione su alcuni spunti suggeriti dall'intervento del professor Del Nord che richiamano, per il tema di questa sfida, la qualità della progettazione e la centralità del progetto.

Dall'intervento del professor Del Nord, in qualche modo, abbiamo già ottenuto una risposta che giustamente richiama a una lettura del problema individuando l'inefficienza dei sistemi formativi come chiave strategica. Questo sia per quanto riguarda i progettisti, sia per coloro i quali devono controllare il lavoro dei progettisti. In questi ultimi anni abbiamo costruito un'impalcatura normativa, credo anche in modo piuttosto veloce: tutto in soli due anni e a costo zero, in quanto prodotto all'interno della Pubblica Amministrazione, a dimostrazione che probabilmente questa tanto bistratta Pubblica Amministrazione ogni tanto funziona.

Ammetto che i riconoscimenti di qualità che questa impalcatura normativa ottiene sono molto importanti ma questo non ci può bastare. Il compito della Direzione Generale dei Lavori Pubblici non è quello di far applicare le norme, ma di produrle, e per questo abbiamo concentrato i nostri sforzi per produrre un'impalcatura normativa in grado di svecchiare in modo incisivo il sistema degli appalti pubblici: lavori, forniture e servizi, tra cui anche i servizi di progettazione.

Rispetto al richiamo del professor Del Nord sul tema di una centralità del progetto che spesso si infrange nella problematica del contenzioso del progetto, vorrei fare qualche ulteriore riflessione e approfondimento.

Nel 2005, qualche mese prima di emanare il Codice dei contratti pubblici, fatto in grande velocità per rispondere alle sollecitazioni delle direttive comunitarie, mi chiama al telefono il capo dell'ufficio legislativo pro-tempore del Ministro per le Politiche Comunitarie e mi dice letteralmente queste parole: "inventatevi qualsiasi cosa, ma usciamo dal primato del contenzioso". L'Italia è il paese della comunità europea con il più alto livello di contenzioso legato al progetto. Abbiamo cercato in realtà, attraverso il nuovo Codice, di rispondere a questa sollecitazione. Come è nato questo problema del contenzioso sul progetto? Ricordate il periodo di Tangentopoli, periodo in cui venivano messi a gara progetti, in molti casi, di infima qualità? Un progetto di non qualità che viene messo a gara produce delle derive oscure dell'appalto, in cui, ovviamente, riescono ad avere buon gioco coloro i quali non hanno intenzione di costruire, ma soltanto di guadagnare illecitamente. Qual è stata la risposta del legislatore dopo Tangentopoli? La risposta della legge Merloni è stata quella di richiamare alla centralità del progetto, non progetti insignificanti messi a base di gara, ma un progetto preliminare,

definitivo, esecutivo, “completo”. Un progetto esecutivo compiuto che viene messo a base di gara avulso rispetto al momento esecutivo; quindi, da un lato la progettazione dall’altro l’esecuzione, come due momenti assolutamente separati e distinti. La buona volontà del legislatore però produce, quasi sempre, purtroppo solo e soltanto contenzioso, perché questa distinzione assoluta tra progettazione ed esecuzione produce la deresponsabilizzazione dell’appaltatore, che sostiene: “il progetto non l’ho fatto io, non l’ho elaborato io, e dunque, ovviamente, faccio ricorso, chiedo una variante, chiedo nuovi prezzi, e magari attraverso questi mi rivalgo anche rispetto a ribassi fatti, assolutamente impossibili”.
A questo punto le esplosioni del contenzioso, la paralisi delle opere, sostenibile per certi aspetti in quanto l’Italia può comunque restare in Europa senza avere il problema di realizzare grandi opere solo allo scopo di utilizzarle come slogan. Mi riferisco ad una campagna elettorale del 2001. Occorre, quindi, modificare la normativa, venire a capo di questa frattura tra progetto ed esecuzione per risolvere il problema del contenzioso. La risposta del legislatore nel 2006 è costituita dal Codice dei contratti pubblici. Liberalizziamo l’appalto di progettazione ed esecuzione, perché responsabilizzando l’appaltatore rispetto al progetto creo la condizione per cui l’appaltatore non potrà mettermi in mora e non sarà indotto a fare contenzioso; quindi, liberalizzazione completa, sia sotto che sopra la soglia comunitaria, nella duplice forma di appalto integrato: con progetto definitivo fatto dalla Pubblica Amministrazione (l’ex appalto integrato) e successiva gara per l’esecutivo e la realizzazione; oppure gara per il definitivo, in cui l’impresa, produce e vince con il miglior definitivo e poi fa l’esecutivo e la realizzazione.
Questa prospettiva però diventa sconvolgente per i progettisti, perché non si possono comprendere, se non si conoscono, le prassi maldestre che riguardano il mercato.
Il progettista incaricato della progettazione, nell’appalto concorso, nell’appalto integrato, spesso viene trascurato dal punto di vista del compenso: se ha diritto a 100, gli si dà 40, 50, qualche volta anche meno.
Da qui, la necessità della Pubblica Amministrazione, di accompagnare questa liberalizzazione dell’appalto integrato, dell’appalto concorso, con delle misure a favore del progettista. Sicuramente una misura è quella di prevedere, nel bando, le modalità di compenso del progettista, e quindi stabilire che il progettista venga pagato direttamente dalla stazione appaltante, in modo da aumentare le garanzie.
Per quanto riguarda la stessa valorizzazione della qualità, fino al 65% dell’offerta più vantaggiosa deve essere garantita dal progettista, perché questo significa che, quando l’impresa costruttrice deve produrre un progetto di qualità non può farlo attraverso risorse umane di basso profilo, che possono trovarsi all’interno della struttura. Un appalto integrato che affida l’esecutivo

all'impresa, ma il progetto definitivo che metto a base di gara deve essere affidabile, di qualità. Di qui la previsione della verifica del progetto; il professor Del Nord dice: "Basterà questa verifica del progetto? Siamo sicuri che la validazione sarà portata a termine positivamente?" Noi intanto prevediamo precise norme, ma prevediamo anche delle precise responsabilità per inadempimento, per danno erariale, che verranno perseguite disciplinarmente, secondo il concetto di "chi sbaglia paga". Il progettista che sbaglia paga, il verificatore del progetto, sia che appartenga a strutture tecniche della stazione appaltante, sia che appartenga a strutture tecniche esterne, se sbaglia deve pagare. Un progettista che comunque deve essere pagato a parcella, ma che se sbaglia deve pagare.
Il nostro obiettivo è quello di riuscire a costruire un'impalcatura normativa che produca frutti, che produca opere, che sblocchi cantieri piccoli, medi e grandi.
È per questo motivo che quando abbiamo scritto queste norme non ci siamo chiusi nelle torri d'avorio del diritto della Pubblica Amministrazione, al contrario, noi abbiamo ascoltato il mercato, i problemi, gli attori del mercato. Queste norme derivano da queste interazioni e se sono ben fatte non è merito nostro, ma di chi abbiamo ascoltato. La formazione dei progettisti, la formazione dei controllori; sono queste le chiavi strategiche. A mio parere questo non deve ridursi solo a un problema di formazione tecnica, perché possiamo avere il miglior tecnico, dotato del miglior *know-how* ma se non è una persona onesta e responsabile, se non fa ogni giorno il suo dovere con umiltà non produrrà frutti; se l'intento non sarà quello di servire la Pubblica Amministrazione, non si produrranno frutti. Le norme potranno anche essere straordinarie, ma fondamentali sono le persone che le applicano, la loro formazione tecnica e la loro formazione morale, questo è fondamentale.
Si parlava della necessità di controllo dei costi, come un obbligo delle autorità che, però, non viene, appunto, considerato. L'art. 133 comma 4 del Codice dei contratti, contempla la previsione di una compensazione all'appaltatore sui costi di costruzione; ad esempio, se aumenta l'acciaio in modo significativo, non si può mantenere il prezzo fissato nel contratto, ma si deve provvedere, ovviamente, ad una compensazione.
Questo non per arricchire le tasche dell'appaltatore, ma per portare avanti l'opera in una prospettiva di qualità. Lo stesso art. 133 prevede l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di aggiornare quei prezzi anno per anno, tuttavia molte stazioni appaltanti non lo fanno e così nasce il contenzioso. Il contenzioso, quindi, non nasce dalla norma mal fatta, ma nasce dalla difficoltà di applicare questa norma. Credo che non si riuscirà mai ad applicare bene la norma, se non ci saranno anche delle adeguate sanzioni.
Quindi, formazione, prevenzione, ma anche disciplina, anche autorità, an-

che scelte severe nei confronti di chi sbaglia. Una delle scelte che abbiamo previsto rispetto all'adeguamento dei prezzi di costruzione è, per esempio, all'interno della verifica del progetto, l'obbligo per il verificatore del progetto, di verificare se i prezzi sono aggiornati e se questo non succede il verificatore del progetto paga.
In conclusione, noi abbiamo cercato di costruire un'impalcatura normativa per prevenire il contenzioso, per garantire la qualità di progettazione: questo è stato il nostro obiettivo. Ci rendiamo conto che non raggiungeremo mai l'obiettivo senza un'adeguata formazione, senza adeguati controlli, senza adeguata vigilanza e senza anche precise responsabilità di coloro i quali sono chiamati a produrre e di coloro i quali sono chiamati a controllare.