

di
ROBERTO GALLIA,
Architetto, ha lavorato nella PA
(dal 1978 al 2010)
occupandosi, prevalentemente,
di politiche territoriali e di
finanziamenti pubblici (per le
infrastrutture e alle imprese);
ha insegnato presso il
Dipartimento di Architettura di
Roma Tre (dal 2012 al 2016) e
presso la Facoltà di Architettura
"L. Quaroni" di Sapienza Roma
(dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
FAST FIND AR1352

ARTICOLI COLLEGATI

- *I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?*, QLT n. 1/2013 (Fast Find AR691)
- *Il progetto di fattibilità tecnica ed economica*, QLT n. 3/2016 (Fast Find AR1263)



I LIVELLI DI PROGETTAZIONE NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50) è intervenuto anche sui livelli di progettazione, eliminando lo studio di fattibilità e il progetto preliminare, e introducendo il progetto di fattibilità tecnica ed economica, che dovrebbe sostituire entrambi ed affiancarsi al progetto definitivo ed al progetto esecutivo. Il Ministero delle infrastrutture ha predisposto uno schema di regolamento che definisce i contenuti dei livelli di progettazione, in sostituzione di quanto previsto dal D.P.R. 207/2010, in merito al quale il Consiglio di Stato ha evidenziato una serie di criticità.

PREMESSA

Nel precedente articolo è stato presentato il «*Progetto di fattibilità tecnica ed economica*» (Quaderni di LT n. 3/2016), quale nuovo livello di progettazione che dovrebbe riassorbire i compiti precedentemente affidati allo studio di fattibilità e al progetto preliminare, sostituendoli, e che costituisce la più rilevante delle innovazioni apportate ai livelli di progettazione, definiti dal precedente Codice dei contratti pubblici 163/2006 (progetto preliminare, definitivo, esecutivo) e dal regolamento di esecuzione 207/2010 (studio di fattibilità).

Si propone, in quest'occasione, di integrare le precedenti riflessioni con un approfondimento sulle motivazioni alla base delle innovazioni introdotte nei livelli di progettazione delle infrastrutture, come illustrate dalla relazione a corredo dello schema di decreto in materia di «*Definizione dei contenuti della progettazione in materia di lavori pubblici nei tre livelli progettuali*» (**Fast Find NW4074**) e riprese dal Consiglio di Stato nel proprio parere n. 22/2017 del 17 gennaio 2017, nonché riportate nel testo provvisorio del primo correttivo al nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (**Fast Find: NW4079**). Anche in questa circostanza, ancora una volta, è opportuno ricordare che continuare a distinguere tra lavori e servizi, nella disciplina dei contratti pubblici, risulta fuorviante rispetto all'obiettivo di realizzare opere per fornire servizi alle famiglie e alle imprese, e contrario alle innovazioni già introdotte nel nostro ordinamento, essendo già stabilito, dal D.M. 26 novembre 2010 in materia di perequazione infrastrutturale (**Fast Find NW2162**), che ci si debba riferire alla nozione di infrastruttura, pubblica o di interesse pubblico, concepita nella inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica del manufatto bensì alla finalità del servizio realizzato.

LE INNOVAZIONI NEI LIVELLI DI PROGETTAZIONE

Le innovazioni introdotte ai livelli di progettazione derivano, come illustrato dai documenti in esame, dal ritenere necessario prestare attenzione ai *nodi critici* del processo di progettazione, individuati in:

- la preventiva esecuzione delle indagini (geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, ambientali, archeologiche) quale supporto essenziale alle scelte progettuali;
- l'affrontare contestualmente le problematiche connesse ai profili ambientali e paesaggistici ed all'eventuale presenza di vincoli e di interferenze nel sottosuolo;

DISTINGUERE TRA LAVORI E SERVIZI, NELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI, RISULTA FUORVIANTE RISPETTO ALL'OBIETTIVO DI REALIZZARE OPERE PER FORNIRE SERVIZI ALLE FAMIGLIE E ALLE IMPRESE, E CONTRARIO ALLE INNOVAZIONI GIÀ INTRODOTTE NEL NOSTRO ORDINAMENTO.

- la corretta ed esauriente elaborazione del progetto a livello di progettazione definitiva, soprattutto riguardo agli aspetti strutturali ed impiantistici;
- la corretta articolazione del quadro economico;
- la definizione di costi parametrici per le diverse tipologie di opere;
- l'inserimento delle opere di mitigazione e compensazione ambientale nell'ambito della progettazione fin dal livello della fattibilità, e la conseguente quantificazione dei relativi costi nei quadri economici;
- la definizione puntuale degli elaborati integrativi del progetto in caso di eliminazione di uno o più livelli di progettazione.

Le innovazioni principali nei livelli di progettazione si concentrano sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, che, come ricorda il Consiglio di Stato, «*assume un ruolo chiave nell'ambito del processo di progettazione, in quanto rappresenta il livello in cui deve essere effettuata la scelta della soluzione progettuale valutata come la migliore tra tutte le possibili soluzioni progettuali alternative, che dovrà essere sviluppata nei due livelli successivi del progetto definitivo ed esecutivo in modo da non subire variazioni sostanziali*», mentre i successivi livelli del progetto definitivo e del progetto esecutivo rimangono sostanzialmente invariati, «*per i quali la novità più importante è data dall'introduzione, tra i documenti da predisporre, di alcune relazioni specialistiche ed elaborati grafici attualmente richiesti e disciplinati soltanto da specifiche normative di settore*».

Lo schema di decreto regola i contenuti e gli adempimenti del progetto di fattibilità tecnica ed economica nel Capo II (articoli da 6 a 14), del progetto definitivo nel Capo III (articoli da 15 a 24), del progetto esecutivo nel Capo IV (articoli da 25 a 36); norme regolamentari che, al momento dell'entrata in vigore del decreto, sostituiranno integralmente quanto già disposto dal D.P.R. 207/2010 (**Fast Find: NN10423**).

Il Decreto Legislativo 50/2016 (**Fast Find NN14909**) in-

dividua i livelli di progettazione all'interno del Titolo III «Pianificazione, programmazione e progettazione»; come a dire che la progettazione dovrebbe essere avviata a valle delle precedenti fasi di pianificazione e di programmazione. È quindi opportuno ricordare che il progetto di fattibilità tecnica ed economica (come definito dai commi 5 e 6 dell'articolo 23 del Codice) non risulta il punto di partenza per la realizzazione di una infrastruttura, in quanto deve essere preceduto da una decisione, da assumere in sede di «pianificazione», in merito alle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», sulla base delle quali il progetto di fattibilità deve valutare, fra le alternative possibili, la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività», indicando la scelta da utilizzare in sede di «programmazione» per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed alla realizzazione dell'infrastruttura. Sia lo schema di decreto, sia il parere del Consiglio di Stato non sembrano ricordare che il primo livello di progettazione risulta incastrato tra la fase di pianificazione e la fase di programmazione. Nel (citato) precedente intervento si è già avuto modo di osservare come nel nuovo codice:

- la fase di pianificazione venga richiamata, ma non disciplinata, dall'articolo 21 «Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti», che prevede l'adozione di un programma (biennale per gli acquisti di beni e servizi e triennale per i lavori pubblici) «nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio»; con un richiamo che, per le infrastrutture prioritarie, è esplicitamente riferito al Documento Pluriennale di Programmazione (DPP), introdotto dal Decreto Legislativo 228/2011 in materia di valutazione degli investimenti in opere pubbliche (**Fast Find NN11299**), citato nello schema di decreto, mentre per le infrastrutture di interesse locale deve intendersi riferito al Documento Unico di Programmazione (DUP), introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali (**Fast Find NN13329**), anche se non citato esplicitamente nel Codice e non richiamato nello schema di decreto;
- la fase di programmazione non sembra tenere conto che, non riguardando solo aspetti tecnici bensì, in maniera prevalente, le scelte delle Amministrazioni, richieda formule di decisione fondate su *scelte discrezionali*, operate nella piena responsabilità da parte dell'organo di governo, piuttosto che determinate da «parametri obiettivi», più propriamente attribuibili alla fase di controllo;
- la verifica in merito al «soddisfamento dei fabbisogni della collettività», con una scelta apparente-

mente illogica viene attribuita ai contenuti della progettazione, «secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici».

Il Consiglio di Stato evidenzia come l'aver attribuito al progetto di fattibilità tecnica ed economica la finalità di «consentire all'amministrazione aggiudicatrice di individuare, tra le diverse alternative progettuali, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze/fabbisogni da soddisfare», ha come conseguenza la necessità di impegnare notevoli risorse economiche per l'esecuzione delle indagini, «a fronte della certezza che soltanto una delle soluzioni progettuali alternative prese in esame verrà prescelta e quindi sviluppata nei livelli successivi».

Questa problematica sembra ben presente agli estensori sia dello schema di decreto ministeriale sia della bozza del correttivo al Codice, tanto da portarli ad indicare nuovi istituti, che si affiancano e interagiscono con i livelli di progettazione, come illustrato di seguito.

IL QUADRO ESIGENZIALE

In merito al «soddisfamento dei fabbisogni della collettività», lo schema di decreto regolamentare introduce (non previsto dal decreto legislativo) il «Quadro esigenziale» (articolo 2) «al fine di assicurare la rispondenza degli interventi da progettare ai fabbisogni della collettività, nonché alle specifiche esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice e dell'utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati». L'articolo, che appare più orientato a dettare un principio piuttosto che disciplinare una modalità operativa, dispone che il Quadro esigenziale debba individuare (senza indicare come):

- a) gli obiettivi generali da perseguire;
- b) i fabbisogni da porre a base dell'intervento;
- c) le specifiche esigenze qualitative e quantitative da soddisfare».

Il Quadro esigenziale, insieme al Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP), deve orientare la progettazione «al fine di assicurare la qualità del processo e la qualità del progetto, per quanto concerne sia gli aspetti legati alle regole tecniche che ai principi della sicurezza e della sostenibilità economica, territoriale ed ambientale dell'intervento, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione, nonché, ove previsto, in relazione ai costi del ciclo di vita dell'intervento» (articolo 3, comma 1; principio ribadito nei successivi articoli che disciplinano la progettazione e i contenuti dei singoli livelli). A sua volta il DIP deve riportare, tra l'altro, «le esigenze da soddisfare, gli obiettivi generali da perseguire, i livelli prestazionali da raggiungere, nonché, ove pertinenti, i livelli di servizio da conseguire, e le funzioni che dovrà svolgere l'intervento, secondo quanto

riportato nel Quadro esigenziale» (articolo 3, comma 11). Mentre appare sufficientemente logico che il Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) si collochi a valle del Quadro esigenziale e all'origine della progettazione (e quindi all'interno del procedimento di pianificazione, per consentire l'avvio del progetto di fattibilità), non viene chiarito in quale fase si collochi la redazione del Quadro esigenziale. Tuttavia, poiché la sua definizione risulta propedeutica alla redazione sia del Documento di Indirizzo alla Progettazione sia del Progetto di fattibilità tecnica ed economica, appare ovvio che la sua elaborazione debba avvenire all'interno del procedimento di pianificazione, quale sintesi dell'analisi dei fabbisogni (mai citata nei documenti in esame), nonostante sia stata introdotta dalla legge 109/1994, legge Merloni di riforma dei lavori pubblici, e ribadita dal decreto legislativo 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) quale strumento propedeutico alla formulazione del programma triennale.

La bozza del primo correttivo al nuovo Codice cita il «quadro esigenziale delle stazioni appaltanti», inserendo un periodo alla fine del comma 3 dell'articolo 23 (livelli di progettazione) che non lo definisce nei contenuti e nelle finalità (lasciando perplessi perché in tal modo risulterebbe che la norma regolamentare prevalga sulla norma legislativa), ma demanda al Consiglio superiore dei LL.PP. la determinazione del contenuto minimo, nell'ambito (non proprio coerente) delle emanande Linee guida per la progettazione semplificata degli interventi di manutenzione.

IL DOCUMENTO DI FATTIBILITÀ DELLE ALTERNATIVE PROGETTUALI

Lo schema di decreto dedica al progetto di fattibilità tecnica ed economica il Capo II (articoli 6-14), attribuendogli la finalità di definire (articolo 6, comma 1): «gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative, ove pertinenti, compresa la non realizzazione dell'intervento, "opzione zero", in relazione sia al contesto territoriale, ambientale e paesaggistico in cui l'intervento si inserisce, sia agli effetti che tale intervento produce sull'ambiente, sia alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire».

Lo schema di decreto prevede inoltre che, in relazione al tipo ed alla dimensione dell'intervento, il progetto di fattibilità tecnica ed economica possa essere redatto in un'unica fase di elaborazione oppure in due fasi successive (articolo 6, comma 2). Nel caso di elaborazione in due fasi successive, nella prima fase il progettista individua ed analizza tutte le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, e redige il «documento di fattibilità delle alternative progettuali» (disciplinato dall'ar-

LO SCHEMA DI DECRETO PREVEDE CHE, IN RELAZIONE AL TIPO ED ALLA DIMENSIONE DELL'INTERVENTO, IL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA POSSA ESSERE REDATTO IN UN'UNICA FASE DI ELABORAZIONE OPPURE IN DUE FASI SUCCESSIVE (ARTICOLO 6, COMMA 2).

ticolo 7), che «assume rilievo anche ai fini della programmazione triennale» (comma 1) ed è sviluppato con un livello di approfondimento differenziato (comma 2) «con riferimento alle seguenti tipologie di opere e interventi:

- a) interventi di manutenzione straordinaria, recupero, ristrutturazione, adeguamento normativo, riqualificazione energetica, riqualificazione urbana, rigenerazione urbana su immobili esistenti;
- b) nuove opere con investimenti inferiori ad euro 10 milioni, prive di introiti tariffari;
- c) opere con investimenti superiori ad euro 10 milioni, prive di introiti tariffari;
- d) opere di qualsiasi dimensione, escluse quelle di cui alla lettera a), per le quali è prevista una tariffazione del servizio».

Il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che deve essere utilizzato dalla stazione appaltante per valutare le diverse alternative progettuali analizzate e stabilire quale sia la migliore tra esse, diventa quindi l'elaborato necessario in sede di programmazione per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed alla realizzazione di una infrastruttura. Da osservare anche come la suddivisione delle tipologie di opere ed interventi coincida con quanto già disciplinato dal D.P.C.M. 3 agosto 2012 (**Fast Find: NN11834**) che regola l'attuazione del (citato) decreto legislativo 228/2011 in materia di valutazione degli investimenti in infrastrutture da inserire nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP); ulteriormente organizzato dal «Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D. Leg.vo n. 228/2011», elaborato dal Dipartimento delle politiche economiche (DIPE) nell'aprile 2014 e aggiornato a marzo 2015 (vedi allegati di pubblicazione nella versione online).

La bozza del primo correttivo al nuovo Codice cita il «documento di fattibilità delle alternative progettuali», inserendo un periodo alla fine del comma 3 dell'articolo 21 (Programma delle acquisizioni e dei lavori) che ne

rende obbligatoria la preventiva approvazione ai fini dell'inserimento nel programma triennale, e la pubblicazione in luogo di quella del progetto di fattibilità (comma 1 dell'articolo 22), disciplinandolo quindi tramite la modifica alla definizione "bifasica" del progetto di fattibilità tecnica ed economica (articolo 23, comma 5).

LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il citato parere 22/2017, sospende - di fatto - la possibilità di promulgare il decreto, a causa di una serie di incoerenze riscontrate, e pone alcune condizioni al rilascio di un proprio parere favorevole.

Inizialmente si sofferma, con un'ampia trattazione, sul rapporto tra diritto e tecnica. Senza entrare nel merito, per quanto riguarda il *significato e valenza* della normazione tecnica, rinvio a quanto già illustrato su QLT 1/2015. Il Consiglio di Stato, nella propria argomentazione, ritiene che la «*evoluzione del rapporto tra diritto e tecnica trova una stupefacente simmetria in quella del rapporto tra principio di legalità e principio di buon andamento, ossia - in sostanza - tra diritto ed economia*», considerazione che lo porta a concludere come «*nel testo in esame si coglie una contraddizione con la stessa opzione di assegnare all'efficienza tecnica il primato, ossia la scarsa considerazione verso i vincoli finanziari, che condizionano a monte la realizzabilità delle soluzioni volute dalla tecnica*». In pratica un richiamo al buon uso della spesa pubblica e alla programmazione degli investimenti, al monitoraggio della realizzazione, alla verifica dei risultati; argomenti sui quali il medesimo parere torna più oltre.

Subito dopo osserva come lo schema di regolamento in esame appartenga alla tradizionale categoria dei regolamenti ministeriali di attuazione ed esecuzione, «*secondo il modello classico della hard law*», in apparente contrasto con il peculiare assetto delle fonti subordinate disegnato dal nuovo Codice 50/2016, con il quale «*il legislatore della riforma ha optato per un sistema diversificato e più flessibile basato essenzialmente su tre differenti tipologie di provvedimenti attuativi*»:

- a) *quelli adottati con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta dell'Autorità nazionale anticorruzione, previo parere delle competenti commissioni parlamentari;*
- b) *quelli adottati con delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione a carattere vincolante erga omnes, e in particolare le linee guida;*
- c) *quelli adottati con delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione a carattere non vincolante».*

Le fonti subordinate richiamate dal nuovo Codice ap-

partengono alla diversa categoria della *soft law*, il cui significato viene illustrato dal Consiglio di Stato per meglio spiegare il motivo per il quale, nel disciplinare i livelli di progettazione, si è preferito ricorrere ad uno strumento regolamentare tradizionale (NB: evidenziazioni redazionali).

«*L'origine della soft law è nella comunità degli affari - cosmopolita e in perenne movimento, bisognosa di regole transnazionali che siano dotate al tempo stesso di flessibilità e effettività, sovente originate dalle stesse pratiche commerciali che intendono regolare - e le fonti da cui promana (gli usi non normativi, i codici di condotta, l'interpretazione e le clausole generali, i principi, la Lex mercatoria, le regolamentazioni delle Associazioni di categoria, ecc.) sono accomunate dal carattere essenzialmente non vincolante delle regole che con essi vengono poste, trovando fondamento nell'effetto pratico che le relative disposizioni producono sui destinatari. Per quanto il Codice abbia introdotto linee guida giuridicamente vincolanti, è pur sempre vero che sulla fase dell'adozione prevale quella dell'attuazione e che la loro fortuna riposa sul principio di effettività, più che su quello della cogenza formale. Dunque, anche le "nuove" linee guida, costituiscono un'espressione propria del potere di direttiva (come si desume anche dalla valenza semantica dell'espressione usata per il loro nome), che si declina, a sua volta, per mezzo di raccomandazioni, istruzioni operative e, quindi, in definitiva, mediante l'indicazione delle modalità attuative del precetto normativo, sia pure di carattere vincolante. Nella materia in esame [i livelli di progettazione], invece, l'obiettivo perseguito dal legislatore è di apprestare uno strumento di attuazione per ambiti in cui il Codice necessita di disposizioni di dettaglio capaci di innovare l'ordinamento con previsioni generali e astratte.*

... *le peculiarità della progettazione hanno suggerito un ritorno al modello tradizionale, senza taluni degli inconvenienti che lo caratterizzavano, legati alla circostanza che in questo caso lo strumento regolamentare viene in gioco per dare attuazione non all'intera disciplina primaria, ma solo ad una sua parte, che, per quanto cospicua, rappresenta una frazione assai contenuta del tutto, nonché alla diversa veste che assume, ossia quella del regolamento ministeriale, sia pure concertato, in luogo del regolamento governativo».*

Dopo le argomentazioni di carattere generale, il Consiglio di Stato entra nel merito della regolazione proposta, con una ampia articolazione di argomentazioni, delle quali - di seguito - si cerca di cogliere gli aspetti più significativi dal punto di vista operativo per la progettazione.

Il Consiglio di Stato critica apertamente l'intero impianto dello schema di regolamento, che dovrebbe risultare coerente con l'oramai acquisito «*rapporto che lega la chiarezza e l'intelligibilità delle norme giuridiche all'effi-*

cazia dell'azione amministrativa ed a tutela delle libertà di impresa e dei diritti individuali dinanzi al potere amministrativo ... [con riferimento alla] qualità sostanziale delle regole, perseguita attraverso la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari». Rileva quindi alcune criticità sotto il profilo della «semplificazione» e sotto il profilo della «sussidiarietà orizzontale», profili «connessi in riferimento al ruolo che i privati assumono nella progettazione»; rispetto ai quali ricorda che «la qualità delle norme si misura dalla capacità di garantire un elevato livello qualitativo del rapporto tra i soggetti dell'ordinamento, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti».

Sulla base di questi riferimenti vengono pesantemente criticate le regole sulla progettazione previste dallo schema di decreto, che pone «in via generalizzata gli stessi adempimenti per tutti le tipologie di intervento», perché i livelli di progettazione «appaiono zavorrate da una massa elevata di adempimenti, sulla cui effettiva necessità sarebbe forse opportuno riflettere maggiormente». Anche perché l'adeguatezza degli adempimenti richiesti, alle effettive esigenze dei diversi livelli di progettazione, non può essere efficacemente corretta dalla disposizione del Codice che pone «sulla stazione appaltante l'onere di indicare caratteristiche e requisiti degli elaborati progettuali, in quanto l'esperienza insegna che il rischio di vedersi addossare le responsabilità penali e contabili per aver adottato un alleggerimento degli approfondimenti e degli oneri previsti o aver saltato un livello minore, induce i responsabili a scegliere sempre e comunque il livello più elevato possibile. Per cui c'è da chiedersi se forse non vada capovolta la logica stessa dell'impianto del testo per cui il decreto dovrebbe stabilire in primo luogo gli **elaborati minimi indispensabili in relazione alle differenti tipologie di opere** ed indicare, specificamente, la documentazione e gli elaborati eventualmente necessari per le opere di maggiore impatto realizzativo».

Da una parte vengono criticati i contenuti (e il proliferare degli elaborati) richiesti per definire la qualità di ciascun livello di progettazione, dall'altra la discrezionalità attribuita alle Amministrazioni nel decidere in merito a diversi aspetti del procedimento; a partire dalla redazione del progetto di fattibilità in due fasi o in un'unica fase, con una scelta affidata «al generico parametro "tipo e dimensione dell'intervento" [che] non appare favorire la linearità della procedura» necessaria per attuare la più significativa delle innovazioni ai livelli di progettazione, apportate dal nuovo Codice 50/2016 con l'obiettivo di «**superare una delle più gravi criticità del sistema degli appalti pubblici, ossia la patologica proliferazione delle varianti in corso d'opera ai progetti approvati, che costituisce un grave vulnus di carattere economico e sociale, soprattutto per il conseguente incremento dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi**».

Pertanto non ritiene che «per attribuire maggior peso ai valori di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa la soluzione possa essere quella di incrementare gli spazi di discrezionalità, vieppiù in una materia come gli appalti pubblici, storicamente segnata da patologie di rilevanza penale», e conclude con un duplice invito agli estensori dello schema di regolamento, per stabilire, da una parte, che il potere discrezionale delle Amministrazioni «sia regolato in modo più analitico e il suo esercizio sia assoggettato all'obbligo di motivazione», e dall'altra a «valutare la possibilità di un alleggerimento complessivo degli oneri progettuali, anche alla luce del principio di proporzionalità».

Affronta quindi, in maniera più specifica, il rapporto fra progettazione e risorse finanziarie, lamentando l'assenza di «una visione strategica dell'utilizzo delle risorse pubbliche». Ritornando sulle argomentazioni precedentemente svolte, ricorda che «le disposizioni concernenti i **livelli della progettazione costituiscono un fattore essenziale per l'efficienza del mercato degli investimenti** ... [e quindi esigono non solo] l'adeguatezza del numero e della complessità degli adempimenti richiesti alle effettive esigenze ... [ma anche] la necessaria corrispondenza tra la tempistica concernente gli adempimenti tecnici ed i meccanismi finanziari e procedurali connessi con il conseguimento della disponibilità delle risorse». In particolare, viene fatto riferimento alla possibilità concreta che le indagini preliminari, necessarie per avviare la progettazione di fattibilità, debbano essere affrontate dalle amministrazioni locali con esclusivo ricorso a fondi dei propri bilanci, in quanto in assenza del progetto di fatti-

LA RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI, PER UN ECCESSO DI ATTENZIONE AL PUR CONDIVISIBILE OBIETTIVO DI RIPORTARE A LEGALITÀ I PROCEDIMENTI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI, NON È STATA IN GRADO DI GOVERNARE TUTTE LE FINALITÀ CHE SI DOVREBBERO CONSEGUIRE, A PARTIRE DAL BUON USO DELLA SPESA PUBBLICA PER DOTARE IL TERRITORIO DI SERVIZI CHE, CONTESTUALMENTE, MIGLIORINO LA VITA DELLE POPOLAZIONI INSEDIATE E CREINO UN AMBIENTE FAVOREVOLE ALLO SVILUPPO DI IMPRESA.

bilità «non si può programmare l'investimento e quindi non si può acquisire il relativo finanziamento».

In chiusura, il Consiglio di Stato esprime «la preoccupazione che vi possa essere un'ingiustificata stratificazione di oneri ed adempimenti sotto il profilo economico e funzionale, che possa costituire un ulteriore fattore di rallentamento e di mancato completamento degli interventi», chiarendo l'argomentazione con la felice battuta «**Il principio del buon andamento presuppone la visione per cui una volta partita la progettazione, l'opera si farà**». Coerentemente con quanto argomentato, auspica inoltre che, in occasione del primo correttivo al nuovo Codice, possano essere **apportate integrazioni alle norme sulla programmazione e la progettazione**, riferite alla «possibilità di inserire, in sede di programma triennale delle opere pubbliche, un atto del responsabile del procedimento idoneo a supportare sia il reperimento delle risorse per l'investimento, e sia ad indirizzare il "progetto di fattibilità tecnica ed economica"», nonché alla necessità che «i costi dell'intervento non possano essere definiti dal progettista come una variabile creativa, indipendente dalla possibilità di essere fronteggiati dalle stazioni appaltanti ... [motivo per il quale] appare opportuno prescrivere che, qualora il computo superi le indicazioni preliminari alla progettazione, sia data comunicazione alla Stazione appaltante per valutare l'opzione zero, o la possibilità di reperire nuovi finanziamenti, ovvero quella di frazionare i lotti, ecc.».

Per concludere che «alla luce delle osservazioni e delle condizioni sin d'ora formulate, la Commissione ritiene di dover disporre istruttoria, affinché il Ministero valuti, previa acquisizione dei pareri della Conferenza Unificata e di ITACA (Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale), l'adeguamento del decreto».

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Con la precedente esposizione del parere del Consiglio di Stato - ancorché sommaria - si è cercato di evidenziare gli aspetti maggiormente attinenti le problematiche della progettazione, sintetizzate nelle due efficaci espressioni:

- le disposizioni concernenti i livelli della progettazione costituiscono un fattore essenziale per l'efficienza del mercato degli investimenti;
- il principio del buon andamento presuppone la visione per cui una volta partita la progettazione, l'opera si farà.

In pratica, la riforma dei contratti pubblici, per un eccesso di attenzione al pur condivisibile obiettivo di riportare a legalità i procedimenti nel settore delle costruzioni, non è stata in grado di governare tutte le finalità che si dovrebbero conseguire, a partire dal buon uso della spesa pubblica per dotare il territorio di servizi

che, contestualmente, migliorino la vita delle popolazioni insediate e creino un ambiente favorevole allo sviluppo di impresa, ed altrettanto contestualmente creino opportunità di lavoro (non episodiche e fortunate, ma programmabili nella gestione) per i prestatori di servizi di architettura e di ingegneria.

Le contraddizioni evidenziate nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, e nel relativo procedimento, sono particolarmente significative. Il condivisibile obiettivo di «superare una delle più gravi criticità del sistema degli appalti pubblici, ossia la patologica proliferazione delle varianti in corso d'opera ai progetti approvati», non risulta, di fatto, perseguibile con il procedimento delineato, per l'eccessiva onerosità delle indagini preliminari, estese anche alle soluzioni che verranno scartate, che, per altro, dovrebbero essere affrontate dalle Amministrazioni locali esclusivamente con il ricorso ai fondi del proprio bilancio.

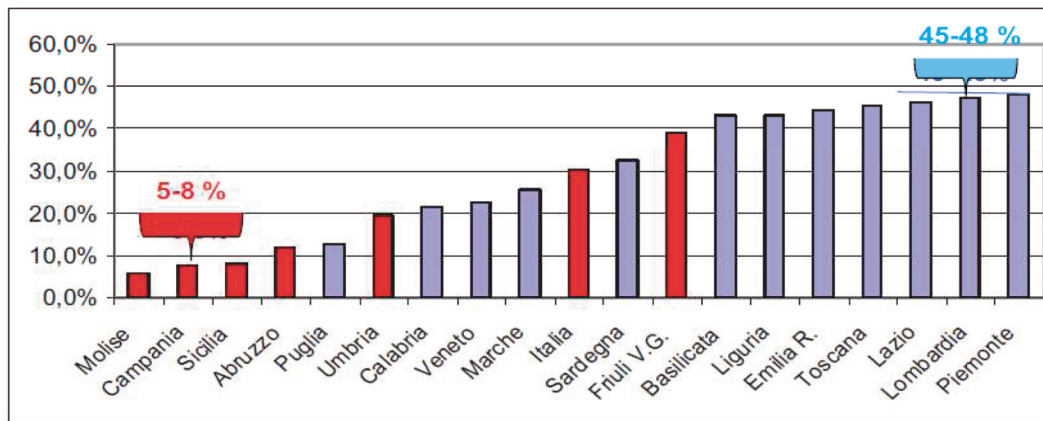
La modifica proposta al progetto di fattibilità tecnica ed economica, con l'introduzione del documento di fattibilità delle alternative progettuali, non contribuisce a chiarire la procedura nelle tre fasi della pianificazione, della programmazione e della progettazione, che, come già illustrato nel precedente intervento nei Quaderni di LT 3/2016, il Codice delinea per gli interventi prioritari (già strategici) ma lascia alla libera interpretazione per gli interventi di interesse locale (senza considerare che, mediamente, rappresentano un valore, a base d'asta, di circa i 4/5 delle risorse finanziarie rese disponibili per la realizzazione di infrastrutture).

In particolare, in questo processo tripartito, risulta estremamente ambiguo il costante riferimento «alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», spalmato sia sulle tre fasi procedurali sia sui tre livelli di progettazione. Già in passato si è avuto modo di riflettere sulla revisione della spesa pubblica (Quaderni di LT 1/2013) e sulla opportunità che la sua riduzione fosse accompagnata da un auspicabile controllo sulla qualità degli investimenti, in maniera tale che gli aspetti contabili non avessero il sopravvento sulla determinazione del fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese possano presentare le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese; ricordando inoltre che era già prevista la ricognizione del fabbisogno infrastrutturale nel processo di **perequazione infrastrutturale**, precedentemente richiamato, riferito a tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata. Problematica che episodicamente riemerge; anche in questo caso, con lo schema di decreto che attribuisce al Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) anche il compito di determinare «i livelli di servizio da conseguire».

Sperando di risultare più pratico e meno teorico, voglio

PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

La quota di classi primarie a tempo pieno (40 ore) nelle regioni italiane



Monitoraggio del MIUR effettuato presso 5.986 istituti statali la scuola dell'infanzia (non avente natura campionaria) - Giugno 2012.
(Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno).

riproporre una delle *slides* (vedi Figura) che proiettavo per spiegare agli studenti la nozione della perequazione infrastrutturale, tramite un grafico scelto fra quelli pubblicati nel *Rapporto Svimez 2012*, accompagnato da una narrazione riferita, all'incirca, ad una famiglia giovane con figli (come da lì a poco sembrava naturale fosse costituita dai miei interlocutori; al netto dagli effetti negativi prodotti dalla disoccupazione giovanile) che avrebbe potuto usufruire del servizio di scuola per l'infanzia a tempo pieno (40 ore settimanali) mediamente nel 30 per cento delle strutture scolastiche presenti in Italia, offerta che - tuttavia - diminuiva al di sotto del 10 per cento per le scuole presenti nelle regioni Molise, Campania e Sicilia, mentre risultava superiore al 40 per cento nelle scuole presenti nelle regioni Basilicata, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Lombardia e Piemonte. Per cui, riflettessero bene prima di spostarsi per lavoro o per scelte di vita.

Tornando ai documenti in esame, nonostante l'articolazione delle norme non precisamente lineare, come rilevato anche dal parere del Consiglio di Stato, gli obiettivi che si pone la riforma dei contratti pubblici, se riferita ad appalti e concessioni per realizzare infrastrutture finalizzate a fornire servizi (a livelli, possibilmente, predeterminati) a famiglie e ad imprese, non presentano particolari divergenze con l'architettura di quella che avrebbe dovuto essere la perequazione infrastrutturale nell'ambito delle (ondivaghe) politiche per lo sviluppo. Inoltre, attuare il richiamo del Consiglio di Stato ad apportare integrazioni alle norme sulla programmazione e la progettazione, non appare estremamente oneroso

se si tiene conto che nel nostro ordinamento la normativa in materia di programmazione, progettazione e gestione delle infrastrutture risulta sufficientemente completa nella sua definizione, anche se articolata e distribuita in una pluralità di provvedimenti assunti nell'ultimo quinquennio (per la cui ricognizione rimando al nuovo volume *Programmare e progettare*), che il nuovo Codice avrebbe potuto e dovuto coordinare e rendere coerenti, in particolare per quanto riguarda il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture di interesse locale.

Ci sarebbe da chiedersi perché non si sia trovata una continuità con quanto (di buono) risulta già definito, e perché il procedimento delineato per le infrastrutture prioritarie (già strategiche) non sia stato applicato anche alla programmazione delle infrastrutture di interesse locale, sulla base degli adempimenti già prescritti dal citato D. Leg.vo 118/2011 in materia di bilanci degli Enti locali.

CHE FARE?

Come indicato dal Consiglio di Stato, sarebbe necessario (più che opportuno) apportare integrazioni alla norme del nuovo Codice, intervenendo nel Titolo III «*Pianificazione, programmazione e progettazione*».

Quale apporto collaborativo, proponiamo alcuni suggerimenti per la redazione di tali integrazioni.

1. I procedimenti degli appalti e delle concessioni si riferiscano, esplicitamente, alla realizzazione di infrastrutture, nel loro inscindibile nesso di opere e servizi, con l'obiettivo di fornire alle famiglie e alle

- imprese servizi pubblici, così definiti sulla base delle finalità e non della natura proprietaria dei beni.
2. La fase di pianificazione coincide, per le opere prioritarie, con i documenti settoriali di pianificazione generale (ad esempio: il Piano generale dei trasporti e della logistica), e, per le opere di interesse locale, con la Sezione Operativa (SeO) del Documento Unico di programmazione (DUP), di cui al D. Leg.vo 118/2011, che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione e che comprende anche la programmazione dei lavori pubblici.
 3. La fase di pianificazione sia supportata tecnicamente dal «Quadro esigenziale», elaborato tramite una «Analisi dei fabbisogni» che tenga conto anche degli obiettivi di perequazione infrastrutturale, che fornisca anche gli indirizzi per la redazione del «Documento di fattibilità delle alternative progettuali» da utilizzare per la successiva fase di programmazione.
 4. La fase di programmazione coincide, per le opere prioritarie, con la redazione del Documento pluriennale di programmazione (DPP), di cui al D. Leg.vo 228/2011, e, per le opere di interesse locale, con la redazione del Programma triennale delle opere pubbliche e dell'Elenco annuale.
 5. La fase di programmazione sia supportata tecni-

camente dalla redazione dei «Documenti di fattibilità delle alternative progettuali» delle infrastrutture indicate in fase di pianificazione, per operare le scelte delle soluzioni ritenute meritevoli e accertare la disponibilità delle necessarie risorse finanziarie, predisporre gli indirizzi per avviare la progettazione di fattibilità tecnica ed economica e rendere disponibili le risorse necessarie per l'esecuzione delle indagini preliminari ritenute necessarie (la competenza in merito a quest'ultimo aspetto, per le opere di interesse locale, deve essere attribuita all'Elenco annuale).

6. In attesa dell'emanazione delle regolamentazioni di dettaglio, nelle forme ritenute più adeguate, per i livelli di progettazione si applica quanto previsto dal D.P.R. 207/2010, mentre per la definizione delle analisi dei fabbisogni, e degli altri aspetti programmatori, si applica quanto previsto dal D.P.C.M. 3 agosto 2012 e dal relativo Vademecum di linee guida.

Sarebbe inoltre opportuno che venisse codificato, riprendendo sempre le indicazioni del Consiglio di Stato, che tutte le normative di attuazione, di qualsivoglia natura, venissero assunte a seguito di una fase di consultazione pubblica, aperta a tutti gli operatori, anche i singoli professionisti. [I](#)



Roberto Gallia

Programmare e Progettare

La fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture

Quest'Opera vuole costituire un ausilio per tecnici e amministratori nell'attività di analisi dei fabbisogni, che individua l'utilità di una specifica infrastruttura, da verificare tramite l'elaborazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, le cui risultanze vanno utilizzate nella fase di programmazione per decidere di finanziarne la realizzazione.

Il volume è diviso in due parti. Nella prima parte si illustrano le procedure che regolano la programmazione della spesa pubblica su base territoriale, e che attribuiscono uno specifico ruolo alla valutazione di fattibilità tecnica ed economica, sia del programma sia dell'opera. La seconda parte, dopo aver illustrato le norme di riferimento e le tecniche in uso per valutare la sostenibilità e la fattibilità di un piano e di un progetto, si addentra nei contenuti del "progetto di fattibilità tecnica ed economica" che - nei servizi di Architettura e di Ingegneria - deve concorrere con il progetto tecnico indicando con precisione i costi da sostenere per la realizzazione e gestione dell'opera, i mezzi finanziari da impiegare in ogni fase del ciclo, i fattori di rischio nella realizzazione.

Il volume è completato dall'illustrazione di due casi di studio, con l'obiettivo di dimostrare come la consapevole valutazione dei rischi costituisca un fattore determinante del successo o del fallimento di un progetto.

Questa terza edizione è stata completamente riveduta ed aggiornata in base ai contenuti del nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni, D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50.

DOWNLOAD

- FOGLI EXCEL PER L'ANALISI PRELIMINARE ECONOMICA E FINANZIARIA
- DOCUMENTAZIONE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

€ 38,00

 **Legislazione Tecnica**
libreria professionale