

Quaderni

di Legislazione Tecnica  3.2023



GOVERNO DEL TERRITORIO

PROGRAMMARE E PROGETTARE NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. UN RITORNO AL PASSATO? *di Roberto Gallia*

AREE URBANE

PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI ALLA SCALA URBANA - PARTE V. *di Francesco Saverio Capaldo*

BUILDING INFORMATION MODELING

L'AUSILIO DEL BIM ALLE FRONTIERE "MOBILI" DELL'INGEGNERIA ECONOMICA
E DEL PROJECT CONSTRUCTION MANAGEMENT.

OPE - OSSERVATORIO PREZZI EDILIZIA

LA TRASMITTANZA TERMICA DEI SERRAMENTI: COME CALCOLARLA
PER BENEFICIARE DELLE AGEVOLAZIONI SUL RISPARMIO ENERGETICO

NEWS DALLE AZIENDE

COMUNICATI, EVENTI, NOVITÀ



Consulta i Quaderni e altri contenuti gratuiti su www.regolaearte.com

Il canale dedicato ai professionisti della progettazione, realizzazione e recupero di opere pubbliche e private.

FAST FIND ©

Come usare il codice per consultare gli articoli online ed i contenuti collegati.

- Collegati a www.regolaearte.com.
- Inserisci il codice del contenuto che desideri consultare nel box di ricerca in alto a destra.



L'EDITORIALE <i>di Dino de Paolis</i>	5
AREE URBANE PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI ALLA SCALA URBANA - PARTE V <i>di Francesco Saverio Capaldo</i>	7
GOVERNO DEL TERRITORIO PROGRAMMARE E PROGETTARE NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. UN RITORNO AL PASSATO? <i>di Roberto Gallia</i>	19
BUILDING INFORMATION MODELING L'AUSILIO DEL BIM ALLE FRONTIERE "MOBILI" DELL'INGEGNERIA ECONOMICA E DEL PROJECT CONSTRUCTION MANAGEMENT. <i>di Francesco Guzzo, Giuseppe Funaro, Massimo Micieli</i>	29
OPE - OSSERVATORIO PREZZI EDILIZIA LA TRASMITTANZA TERMICA DEI SERRAMENTI: COME CALCOLARLA PER BENEFICIARE DELLE AGEVOLAZIONI SUL RISPARMIO ENERGETICO <i>Redazione OPE</i>	41
AZIENDE. COMUNICATI. EVENTI • DIGI CORP AL MADE EXPO 2023 (<i>Digi Corp</i>) • CREPE NEI MURI? DIFENDI LA TUA CASA CON DIFECH (<i>Difec</i>) • UNIMETAL COPERTURE E PANNELLI COIBENTATI, RIVESTIMENTI, SOLAI E LATTONERIA (<i>Unimetal</i>) • MANUTENZIONE STRAORDINARIA, RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO E RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA. COME INDIVIDUARE QUALI SIANO LE OPERE CHE RIENTRANO NELLE VARIE FATTISPECIE (<i>Onerizero</i>) • EDISIS È STATO IL PRIMO SOFTWARE IN ITALIA AD IMPLEMENTARE L'ANALISI SISMICA PUSHOVER PER EDIFICI IN C.A. (<i>Newssoft.</i>)	49

Quaderni di Legislazione Tecnica
Pubblicazione trimestrale registrata
al Tribunale di Roma, il 15.03.2012,
al N. 70/2012

*Redazione, amministrazione
e distribuzione*

Legislazione Tecnica s.r.l.
Via dell'Architettura, 16 - 00144 Roma
Tel. 06.5921743 Fax 06.5921068
www.legislazionetecnica.it
Registro degli Operatori di
Comunicazione (ROC) n. 7520
Abbonamento annuale € 52,00
Numeri arretrati € 13,00



ASSOCIATA ALL'USPI
UNIONE STAMPA
PERIODICA ITALIANA

Servizio Clienti
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Redazione
redazione@legislazionetecnica.it

Direttore Responsabile
Piero de Paolis

Direttore Editoriale
Dino de Paolis

Assistenti di Redazione
Antonio Caligiuri, Daniele Marini

Progetto grafico e impaginazione
Roberto Santecchia

Fotografie
Per le immagini non fornite dagli autori:
stock.adobe.com

Stampa
Industria Grafica Umbra
Via Umbria 148, 06059 TODI (PG)
Tel. 075.898041
info@industriagraficaumbra.it
Finito di stampare nel mese di:
settembre 2023

La Direzione rende noto che i contenuti, i pareri
e le opinioni espresse negli articoli pubblicati
rappresentano l'esclusivo pensiero degli autori,
senza per questo aderire ad esse. La Direzione
declina qualsiasi responsabilità derivante dalle
affermazioni o dai contenuti forniti dagli autori,
presenti nei suddetti articoli.

Concessionaria di Pubblicità
AGICOM S.r.l.

www.agicom.it - agicom@agicom.it
Tel. 06.9078285 - Fax 069079256

**REGOLA
&ARTE**

Il canale dedicato ai
professionisti
della progettazione,
realizzazione
e recupero di opere
pubbliche e private.
www.regolaearte.com



Legislazione Tecnica

di **ROBERTO GALLIA**

Architetto; membro esterno del CRPT del Lazio; 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" della Sapienza di Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
FAST FIND AR1829

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, QLT n. 1/2017 (**Fast Find AR1352**)
- Il dibattito pubblico. Adempimento burocratico o opportunità per la dotazione infrastrutturale, QLT n. 1/2018 (**Fast Find AR1506**)
- Il venir meno del progetto di fattibilità tecnica ed economica, QLT n. 1/2019 (**Fast Find AR 1581**)
- Programmazione delle infrastrutture: riflessioni sul futuro, QLT n. 3/2019 (**Fast Find AR 1654**)
- Le infrastrutture nel PNRR. Spendere «in fretta» o «spendere meglio», QLT n. 4/2021 (**Fast Find AR1800**)



GOVERNO DEL TERRITORIO

PROGRAMMARE E PROGETTARE NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. UN RITORNO AL PASSATO?

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha modificato significativamente i procedimenti di programmazione e progettazione delle infrastrutture, separando nettamente la costruzione delle opere dall'attivazione del servizio per il quale vengono realizzate. Contestualmente si accendono le polemiche sui ritardi nella realizzazione delle opere finanziate dal PNRR.

Quale nesso collega la nuova regolamentazione e l'importante programma di investimenti pubblici, oltre l'obiettivo di spendere in fretta?

PREMESSA

Non tendono a placarsi le polemiche sui ritardi nella realizzazione delle opere finanziate dal PNRR, con argomentazioni che raramente risultano attente alle finalità degli obiettivi che si vogliono conseguire

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, promulgato il 31 marzo 2023 ed entrato in vigore il 1° luglio 2023, ha modificato i procedimenti di programmazione e progettazione delle infrastrutture, separando nettamente la costruzione delle opere dall'attivazione del servizio per il quale vengono realizzate.

Entrambi gli eventi, la gestione del PNRR e la promulgazione del nuovo Codice, mostrano una evidente volontà di realizzare una spesa rapida, lasciando in secondo piano la finalità di migliorare i servizi per i cittadini e le imprese.

Il mondo delle costruzioni, professionisti ed imprese, oltre all'ovvio interesse ai volumi degli investimenti pubblici attivati o attivabili, non sembra attento agli scenari del contesto sociale ed economico che ne può derivare a tempi brevi.

Le argomentazioni che seguono intendono illustrare i motivi per i quali professionisti e imprese dovrebbero dedicare maggiore attenzione alla programmazione e alla progettazione delle infrastrutture.

IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

La nuova disciplina del Codice dei contratti pubblici, dettata dal decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 (Fast Find NN18270), preliminarmente provvede ad enunciare principi generali (Parte I, articoli da 1 a 12).

La sua attuazione trova fondamento nei primi tre principi, di risultato (articolo 1), di fiducia (articolo 2) e di accesso al mercato (articolo 3), ai quali è affidato il compito di interpretare ed applicare le disposizioni del Codice (articolo 4).

Il **principio del risultato**, definito quale «*affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo*», costituisce «*attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità*».

Il **principio della fiducia**, riferito all'azione della PA, intende favorire e valorizzare «*l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato*» nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti.

Il **principio dell'accesso al mercato**, riferito all'attività

degli operatori economici, intende favorire il «*rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*».

Alla fase della programmazione è dedicata la Parte III (articoli 37-40) e l'allegato I.5 (Elementi per la programmazione dei lavori e dei servizi. Schemi tipo); prescrivendo, inoltre, norme specifiche per le iniziative di partenariato pubblico privato (articolo 175). Alla fase della progettazione è dedicata la Parte IV (articoli 41-47) e l'allegato I.7 (Contenuti minimi ...). Gli allegati sono di provvisoria attuazione, in attesa che vengano approvati i relativi regolamenti.

La **fase di programmazione** (articolo 37) è affidata alla approvazione, «*nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili*», di due distinti **programmi triennali**, uno dei lavori pubblici (per i lavori di importo superiore a 150 mila euro) e uno degli acquisti di beni e servizi (per gli acquisti di importo superiore a 140 mila euro), e ad un **elenco annuale** dei lavori da avviare nella prima annualità. I lavori di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea sono inseriti «*nell'elenco triennale dopo l'approvazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali e nell'elenco annuale dopo l'approvazione del documento di indirizzo della progettazione*». L'elenco annuale deve specificare, per ogni opera, «*la fonte di finanziamento, stanziata nello stato di previsione o nel bilancio o comunque disponibile*». Gli interventi realizzabili tramite formule di **partenariato pubblico-privato** devono essere inseriti in uno specifico programma triennale (articolo 175, comma 1), «*preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità*» (articolo 175, comma 2).

La **localizzazione e approvazione del progetto delle opere** (articolo 38) è affidata, di fatto, alla approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da parte di una conferenza di servizi semplificata, alla quale partecipino «*tutte le amministrazioni interessate, ivi comprese le regioni, le province autonome, i comuni incisi dall'opera e le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, del patrimonio culturale, del paesaggio e della salute*».

Il **dibattito pubblico** (articolo 40), obbligatorio per le opere indicate nell'allegato I.6 (Dibattito pubblico obbligatorio), può essere indetto anche quando se «*ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio*». Tuttavia, la relativa regolamentazione (che non può essere approfondita in questa sede) presenta un numero eccessivo di ostacoli, che possono rendere problematico l'avvio di un efficiente ed efficace procedimento di confronto partecipativo.

La **fase della progettazione** (articolo 41) è articolata nel

IL PERCORSO PROCEDIMENTALE, DELINEATO DAL D. LEG.VO 36/2023, PER ATTUARE LA PROGRAMMAZIONE E LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE E PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI, NON RISULTA CHIARAMENTE DEFINITO, E QUINDI NON PREFIGURA UNA APPLICAZIONE UNIVOCA E UNIFORME.

progetto di fattibilità tecnico-economica e nel progetto esecutivo, che costituiscono «due livelli di successivi approfondimenti tecnici». I due livelli, oltre ad approfondire gli aspetti tecnici di natura territoriale e costruttiva, devono assicurare «il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività». In particolare, il progetto di fattibilità tecnico-economica deve individuare «tra più soluzioni possibili, quella che esprime il rapporto migliore tra costi e benefici per la collettività in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire»; mentre il progetto esecutivo deve sviluppare «un livello di definizione degli elementi tale da individuarne compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo di elenco». L'allegato I.7, che – come già detto – fa le veci del regolamento, oltre a definire gli approfondimenti dei due livelli di progettazione, stabilisce anche:

- il contenuto minimo del **quadro delle necessità** (articolo 1), la cui redazione è «di esclusiva competenza del committente», senza tuttavia richiamare alcuna finalizzazione alla redazione dei programmi triennali;
- i contenuti del **documento di fattibilità delle alternative progettuali** (articolo 2), da redigere in attuazione del quadro esigenziale, che risulta in tal modo propedeutico alla redazione del documento di indirizzo della progettazione;
- le prescrizioni per il **documento di indirizzo della progettazione** (articolo 3), «redatto e approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica».

Non risulta indicato, né tantomeno disciplinato, il percorso procedimentale da adottare per la definizione e l'adozione di questi documenti, che concorrono alla programmazione e alla progettazione sia delle opere pubbliche sia dell'acquisto di beni e servizi.

La **verifica della progettazione** (articolo 42) è riferita

all'accertamento della «rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente».

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Il percorso procedimentale, per attuare la programmazione e la progettazione delle opere pubbliche e per l'acquisto di beni e servizi, non risulta chiaramente definito dal D.Lgvo 36/2023, e quindi non prefigura una applicazione univoca e uniforme.

Come più volte ricordato in passato (negli articoli collegati, richiamati in copertina), la vera semplificazione dei procedimenti amministrativi va ricercata non tanto nella riduzione degli adempimenti, quanto piuttosto nella chiara definizione delle loro finalità e delle modalità del procedere.

La disciplina per la programmazione e progettazione delle infrastrutture, dettata dal decreto legislativo 50/2016 (Fast Find NN14909), in abbinamento alle norme di programmazione economica e finanziaria, dettata dal decreto legislativo 118/2011 (Fast Find NN13329), aveva definito un procedimento complesso, ma chiaro nel disporre un ordine logico agli specifici adempimenti consequenziali, riferiti a:

- a) il «quadro esigenziale», che, sulla base della ricognizione della dotazione territoriale dei servizi disponibili per le famiglie e le imprese, ne individua lo standard (qualitativo e quantitativo) già fornito;
- b) il «documento di pianificazione», con il quale l'Amministrazione procedente stabilisce gli obiettivi di servizio (standard da conseguire) e individua il fabbisogno di infrastrutture da realizzare e i costi da sostenere per la redazione del livello minimo di progettazione;
- c) i «documenti di indirizzo progettuale», che, per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la redazione della progettazione (riferita sia alla costruzione sia alla gestione);
- d) il «bilancio di previsione», che rende disponibili le risorse finanziarie necessarie per procedere alla redazione del livello minimo di progettazione delle infrastrutture indicate nel documento di pianificazione;
- e) i «documenti di fattibilità delle alternative progettuali» e/o i «progetti di fattibilità tecnica ed economica» di ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione, elaborati secondo quanto indicato dai documenti di indirizzo progettuale;
- f) il «programma triennale», che, sulla base delle risultanze della progettazione di fattibilità, approva

l'elenco delle infrastrutture da avviare a realizzazione (confermando, modificando o eliminando quanto previsto in fase di pianificazione);

- g) il «documento unico di programmazione», che, con il recepimento del programma triennale, alloca le risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture.

Da notare come l'attuazione di questa sequenza procedimentale rendeva, di fatto, inutile redigere e approvare un elenco annuale. Inoltre, l'aver separato il finanziamento della progettazione di fattibilità dal finanziamento per la realizzazione dell'infrastruttura, eliminando quindi le incertezze sulla procedibilità, costituiva il prerequisito indispensabile per rispettare la clausola temporale (N+3) nell'impiego delle risorse aggiuntive, comunitarie e/o nazionali, e prevenire - quindi - la decadenza del finanziamento.

Sembrava quindi avviata a compimento la realizzazione di un quadro normativo coerente con l'attuazione delle finalità delle politiche di sviluppo economico e coesione sociale, nell'ambito delle quali la localizzazione territoriale delle infrastrutture costituisce uno dei fattori dello sviluppo. Ruolo riconosciuto nel nostro ordinamento con la legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale (Fast Find NN9705), che ha introdotto l'istituto della «perequazione infrastrutturale» (articolo 22), la cui attuazione (mai avviata) avrebbe dovuto contrastare i divari nelle dotazioni territoriali dei servizi disponibili per le famiglie e le imprese; divari riscontrabili sia tra le diverse Regioni sia all'interno di una medesima Regione. Istituto che ha suscitato un rinnovato interesse in connessione all'attuazione del «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» (PNRR) e del «Piano nazionale per gli investimenti complementari» (PNC), a partire dalla programmazione dell'ampia disponibilità di risorse finanziarie collegate (come già approfondito in AR1800).

Si ricorda (ancora una volta) che, con l'introduzione della perequazione infrastrutturale, si è registrata una evoluzione delle nozioni di «opere pubbliche» e di «servizi pubblici», riunificate nella innovativa nozione di «infrastrutture pubbliche», che il regolamento di attuazione (D. MEF 26 novembre 2010; Fast Find NN10582) definisce quali «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni» (articolo 2).

Poiché queste ultime norme sono tuttora vigenti, anche se in nuovo Codice le ignora, l'ordinamento nazionale prescrive che **le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico**, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà demaniale dell'opera bensì alla

finalità del servizio realizzato.

La costruzione di un quadro normativo coerente con le politiche di sviluppo e coesione si è incrinato con il polemico dibattito che ha accompagnato, e accompagna tuttora, l'attuazione del PNRR e l'impiego delle significative e straordinarie risorse finanziarie rese disponibili. Al riguardo, appare ovvio - oltre che pertinente - chiedersi se il loro buon uso debba ricercarsi in una rapida realizzazione della spesa, tramite procedimenti di natura più propriamente congiunturale, ovvero debba essere finalizzato a perseguire una stabile e duratura crescita economica e sociale, incrementando gli standard (qualitativi e quantitativi) dei servizi resi disponibili alle famiglie e alle imprese.

A questa domanda, il nuovo Codice dei contratti pubblici sembra aver fornito una risposta inequivocabile, orientata alla mera accelerazione della spesa; non solo con l'enunciazione del principio di risultato, che, nell'affidamento dei contratti, identifica il buon andamento dell'azione amministrativa con l'efficienza temporale del procedimento e l'efficacia del rapporto qualità-prezzo, ma anche con la netta separazione della realizzazione dei lavori pubblici dall'acquisto di beni e servizi.

Questi aspetti, accompagnati dall'evanescenza delle disposizioni regolamentari relative al quadro esigenziale e alle progettazioni di fattibilità, riportano - di fatto - alla situazione antecedente la riforma Merloni, quando la legge 109/1994 (Fast Find NN2275) aveva finalmente aggiornato la regolamentazione del settore, governato per oltre un secolo dall'Allegato F «Opere pubbliche» alla legge 2248/1865 (Fast Find NN51) sull'unificazione amministrativa del neocostituito Regno d'Italia.

Per memoria è bene ricordare che la cultura amministrativa dell'Italia postunitaria contemplava la separazione delle competenze amministrative; in base alla quale - ad esempio - il parere sanitario per la realizzazione di

LE INFRASTRUTTURE, PUBBLICHE O DI INTERESSE PUBBLICO, DEVONO ESSERE CONCEPITE NELLA LORO INSCINDIBILE UNITÀ TRA IL SERVIZIO PRODOTTO E L'OPERA FISICA COSTRUITA A TAL FINE, RICERCANDO UN INTERESSE PUBBLICO ANCORATO ALLA FINALITÀ DEL SERVIZIO REALIZZATO.

un fabbricato non costituiva titolo edilizio abilitativo a costruire, anche se entrambi i provvedimenti riguardavano il medesimo immobile ed entrambi erano emanati dal Sindaco. Parimenti la programmazione della spesa per opere pubbliche era finalizzata al perseguimento di obiettivi meramente quantitativi (chilometri di strade ferrate, numero di aule scolastiche, ecc.). Il tutto ben disciplinato (in riferimento al periodo storico) dalla legge 2248/1865.

Dopo oltre cento anni, in un contesto storico notevolmente modificato, la legge Merloni del 1994 ha riformato radicalmente il settore, a partire dalla introduzione della programmazione, quale «*momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*», da praticare rispettando un «*ordine di priorità*» nel dare esecuzione agli investimenti; provvedendo, contestualmente, a regolamentare le concessioni di esecuzione e gestione delle opere, dove la controprestazione «*consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente le opere*».

Il resto è storia recente, descritta negli articoli richiamati in copertina, e sintetizzata nella precedente esposizione.

GUARDIAMOCI INTORNO

L'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ha dedicato il proprio Quaderno n. 43 a «*Le principali novità del nuovo Codice dei contratti*» (https://www.anci.it/wp-content/uploads/Quaderno-Operativo-n.-43-Le-Principali-Novita%CC%80-del-Nuovo-Codice-dei-Contratti_DEF.pdf), con una illustrazione del provvedimento che – a parere di chi scrive – risulta eccessivamente sommaria e accondiscendente.

Nel capitolo dedicato alla programmazione (pagg. 24-25), dopo aver giustamente evidenziato che l'obbligo della pianificazione risulta esteso «*a tutti i soggetti tenuti al rispetto del codice stesso e non solo alle Amministrazioni aggiudicatrici*», ammette che per la redazione del programma il «*codice non fa alcun riferimento alla documentazione tecnica necessaria per l'inserimento nel programma triennale e nell'elenco annuale dei lavori*». Nonostante queste, ed altre osservazioni, si ritiene che «*le modalità di adozione e approvazione del programma triennale [delle opere e degli acquisti] restano le stesse finora seguite con il D.Lgs. 50/2016*». Incredibilmente si omette che sulle scelte, espresse dal governo locale in sede di pianificazione, operava una verifica preventiva di utilità e di fattibilità, tramite la redazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, e che l'infrastruttura (opera da costruire e servizio da realizzare) avrebbe potuto essere inserita nel programma triennale solo in esito alle risultanze positive della progettazione di fattibilità.

Nel successivo capitolo, dedicato alla progettazione (pagg. 25-26), le verifiche vengono collegate «*alla documentazione tecnica da predisporre e approvare prima dell'avvio dei due livelli di progettazione [che consiste] nei seguenti elaborati: quadro delle necessità (o quadro esigenziale), documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) e documento di indirizzo alla progettazione (DIP)*». In particolare, si evidenzia come non sia prevista alcuna approvazione del quadro delle necessità, o quadro esigenziale, «*essendo redatto direttamente dal soggetto che rappresenta le esigenze e i fabbisogni e indica gli obiettivi da perseguire. Trattasi in sostanza di un atto amministrativo di natura ricognitiva e privo di carattere provvedimentale*». Con quali contenuti e per quali finalità debba essere redatto il quadro delle necessità rimane un interrogativo senza risposta.

Quanto rappresentato dall'ANCI meriterebbe un più approfondito esame, ma occorre comunque evidenziare come venga accolto, senza alcuna osservazione (e tantomeno critica), il ritorno ad una progettazione meramente fisica dell'opera, e si rimanga indifferenti alla opportunità sia di esplicitare la finalità che ne giustifichi la scelta sia di indicare l'obiettivo che si vuole conseguire con la sua realizzazione.

Si è già ricordato come l'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici, operata dal D.Lgs. 50/2016, aveva apportato una innovazione sostanziale al processo di programmazione e allocazione della spesa pubblica per le infrastrutture, tramite un procedimento finalizzato a migliorare la dotazione di servizi per le famiglie e le imprese. Procedimento che si concludeva con una adozione consapevole del programma triennale, a seguito della valutazione *ex ante* dei progetti, con riferimento sia alla coerenza con obiettivi assunti, in termini di standard quantitativi e qualitativi, sia alla fattibilità dell'investimento a garanzia dell'esito a buon fine.

Il tutto inquadrato nell'attuazione del precetto costituzionale di garantire i diritti di cittadinanza nell'intero territorio nazionale, in coincidenza con i «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (articolo 117 Costituzione, secondo comma, lettera m), anche tramite la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali «*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*» (articolo 119 Costituzione, quinto comma).

CHE FARE?

A questo punto, preso atto che il nuovo Codice dei Contratti pubblici risulta orientato all'accelerazione della

spesa, c'è da interrogarsi sulle motivazioni per le quali chi opera nel settore delle costruzioni (professionisti ed imprese) dovrebbe preoccuparsi della coerenza della nuova disciplina con il dettato costituzionale, al di là di un doveroso senso civico, e darsi pensiero degli obiettivi di sviluppo che si potrebbero e si dovrebbero conseguire. Evitando così di limitarsi ad accettare una prassi meramente burocratica di programmazione e realizzazione di opere e servizi, che comunque garantisce il lavoro e il guadagno derivante dalla progettazione e dalla costruzione di opere, producendo una ricchezza monetaria che, contabilizzata, contribuisce comunque al PIL nazionale.

Approfondire questo contrasto costituisce un interesse meramente accademico o rappresenta un problema reale?

Il problema è reale e richiederebbe un sincero interesse. Per rendercene conto possiamo osservare la situazione economica e sociale del nostro Paese all'interno del contesto europeo.

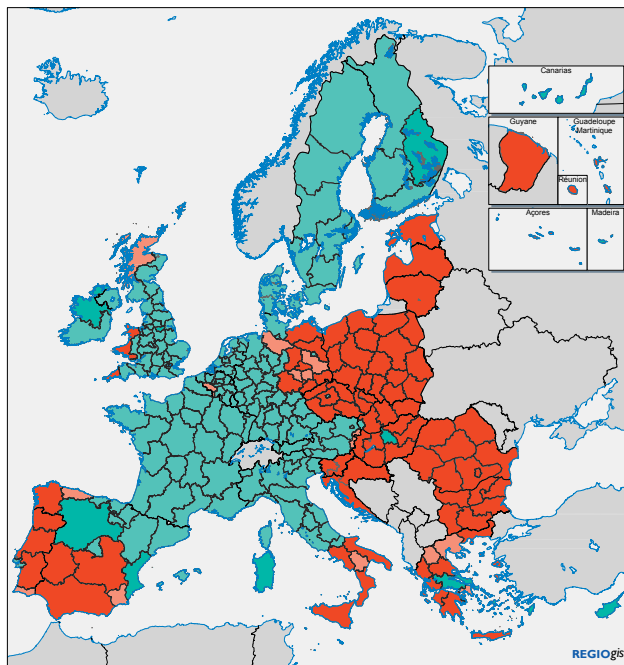
L'Unione europea (UE), fra le sue finalità costitutive, ha assunto il compito di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, e ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni aiutando le regioni meno favorite (articolo 174 TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Le risorse finanziarie, dedicate a tal fine, sono individuate con un bilancio a lungo termine, di durata settennale

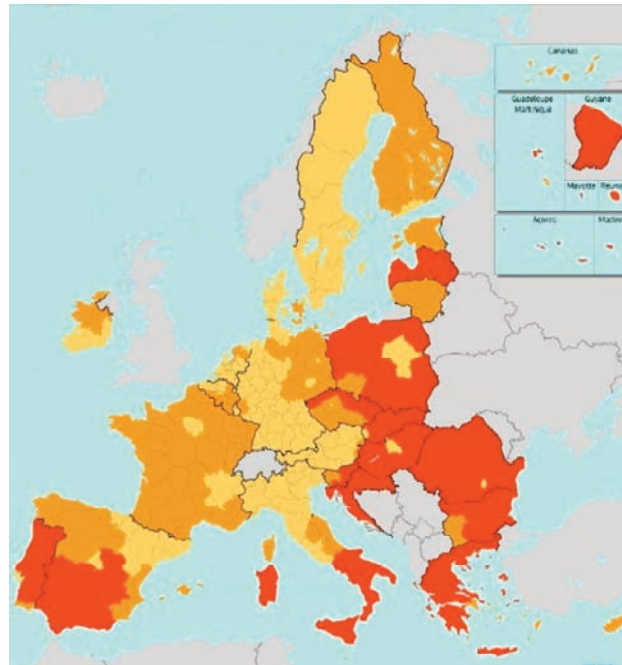
(che attualmente riguarda il periodo 2021-2027), e con programmi straordinari, quale il NextGenerationEU, piano per la ripresa dell'Europa, nel quale si inserisce il PNRR.

Al fine di conseguire obiettivi di sviluppo, la valutazione e la verifica del buon uso delle risorse finanziarie comunitarie è affidato alla predisposizione di piani di valutazione, fondati sull'applicazione di tre tipi di valutazione (ex ante, in itinere, ex post), e alla definizione di indicatori (comuni, specifici e di settore) che consentano di verificare il conseguimento degli obiettivi. Procedimento non esente da critiche e da proposte di revisione (<https://research4committees.blog/regi/>).

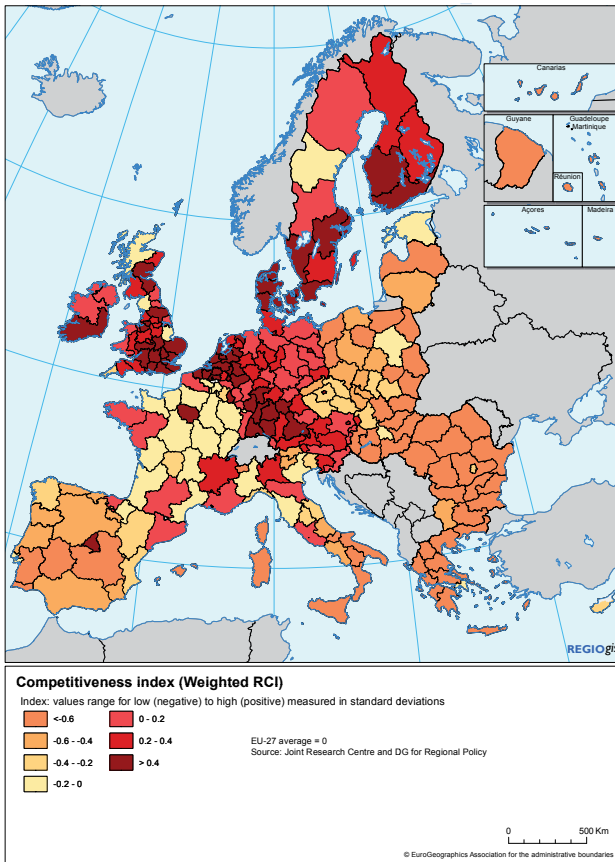
Il Fondo per lo sviluppo regionale (FERS) e il Fondo di coesione, destinati alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti, per ripartire le risorse finanziarie tra le Regioni utilizzano l'indicatore del Prodotto interno lordo (PIL) nazionale, che misura la ricchezza prodotta e disponibile. Il PIL, quale indicatore dei livelli di sviluppo, è stato messo in discussione più volte, e altri indicatori più complessi (come Bes e SGD, dei quali abbiamo parlato in AR1800) sono stati assunti in altri analoghi ambiti. Comunque, il PIL viene ancora utilizzato per distinguere le Regioni fra quelle in ritardo di sviluppo (con PIL inferiore al 75% della media comunitaria), quelle in transizione verso livelli migliori di benessere (con PIL compreso fra il 75% e il 100% della media comunitaria), e quelle più sviluppate (con PIL



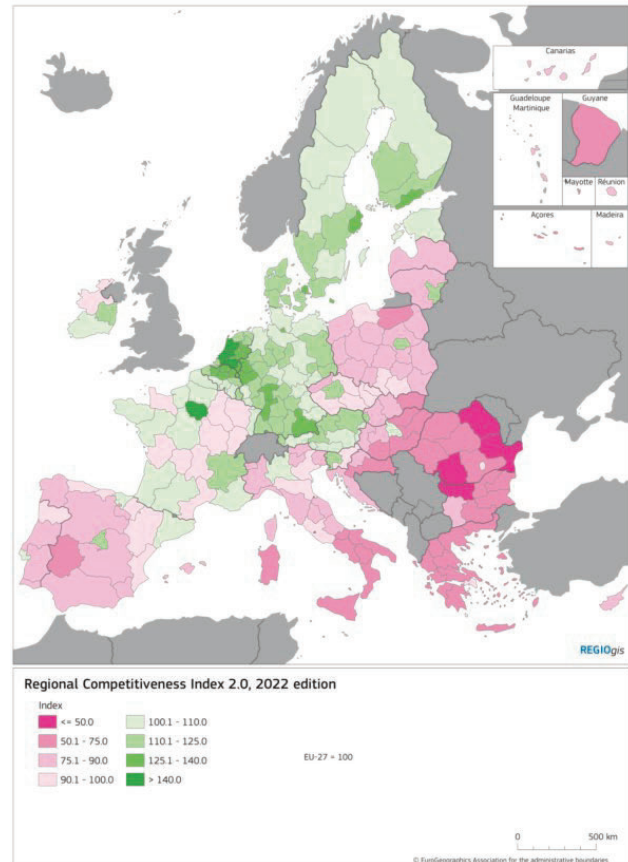
Mapa 1. Fondi strutturali – Periodo di programmazione 2007-2013.
Tratta da: https://ec.europa.eu/regional_policy/.



Mapa 2. Fondi strutturali – Periodo di programmazione 2021-2027.
Tratta da: https://ec.europa.eu/regional_policy/.



Mappa 3. Indice di competitività regionale 2010.
 Tratta da: https://ec.europa.eu/regional_policy/.



Mappa 4. Indice di competitività regionale 2022.
 Tratta da: https://ec.europa.eu/regional_policy/.

superiore al 100% della media comunitaria). Nel periodo di programmazione 2007-2013, cioè quando l'Unione europea si era allargata ai Paesi dell'Europa dell'est, in Italia quattro Regioni (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) risultavano ancora in ritardo di sviluppo e la Basilicata in transizione (Mappa 1). Nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027 sette Regioni (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) risultano in ritardo di sviluppo, mentre tre Regioni (Marche, Umbria e Abruzzo) si posizionano in transizione (Mappa 2). Lasciamo al lettore curioso gli opportuni confronti con le Regioni degli altri Stati comunitari, ma è indiscutibile il visibile arretramento della ricchezza prodotta in Italia. Sempre in sede comunitaria, dal 2010 viene calcolato l'Indice di competitività regionale (RCI) che, combinando una serie di indicatori, misura la capacità di ogni Regione di offrire un ambiente attraente per i residenti e attrattivo per le imprese. Nel 2010, primo anno di rilevazione, in Italia tre Regioni (Lombardia, Emilia-Ro-

magna e Lazio) si posizionavano al di sopra della media comunitaria, e sei Regioni (Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) nella parte più bassa della classifica (Mappa 3). Nel 2022, ultimo anno di rilevazione, la sola Lombardia si posiziona al di sopra della media comunitaria, mentre sette Regioni (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) si posizionano nella parte bassa della classifica (Mappa 4). È vero che le evidenze statistiche devono essere approfondite e interpretate, ma sembra non contestabile che da oltre un decennio l'Italia risulti in declino nelle proprie condizioni economiche e sociali. Declino che non può lasciare indifferenti. Se non vogliamo assistere inerti al declino del nostro Paese, dobbiamo almeno chiederci quali possano essere gli effetti negativi prodotti dall'assenza di pianificazione e/o dalla sbagliata programmazione delle infrastrutture. Di seguito voglio richiamare le criticità collegate ad alcune realizzazioni, scelte in maniera del tutto casuale per illustrare situazioni non positive, purtroppo diffuse



Figura 1. Vieste (FG), località Baia di Campi.
Centro pilota regionale per lo sviluppo turistico, tratta da:
L. Pietropaolo, *Architettura moderna in abbandono*, Bari 2022.



Figura 2. Roma, quartiere Valle Aurelia. Centro commerciale

e che potrebbero essere illustrate da molti altri esempi. Iniziamo con le **opere incompiute**, così definibili non perché la costruzione non sia stata conclusa, ma perché l'infrastruttura non è mai entrata in funzione ospitando il servizio per il quale era stata programmata; oppure, nel caso di investimenti privati, l'investimento non sia andato a reddito.

Il primo esempio (Figura 1), riferito ad una costruzione realizzata con soldi pubblici, è tratto da una interessante pubblicazione (L. Pietropaolo, *Architettura moderna in abbandono*, Bari 2022) che, tra i tanti edifici esaminati, cita anche il complesso realizzato alla fine del secolo

scorso in località Baia di Campi, nel comune di Vieste (FG), su progetto di Paolo Portoghesi, per essere utilizzato quale Centro pilota regionale per lo sviluppo turistico. Non vengono spiegati i motivi della mancata utilizzazione, ed anche il progettista, intervistato su questa e altre opere, non si sbilancia, riferendosi genericamente ad un improprio intervento della magistratura.

Il secondo esempio (Figura 2) è riferito ad una vecchia fornace nel quartiere di Valle Aurelia a Roma, ristrutturata dai privati quale opera di compensazione in un programma integrato di prima generazione. L'edificio, completamente ristrutturato, non si è mai trasformato in un servizio per la comunità locale, ed ha già subito furti (delle parti in rame) e vandalizzazioni, che si cerca malamente di contrastare con opere di recinzione del manufatto.

Fra le opere incompiute possiamo includere anche le iniziative di valorizzazione immobiliare realizzate da privati, con investimenti non andati a buon fine. Quando insegnavo all'interno di un laboratorio di progettazione urbana, iniziavo il mio corso proiettando le immagini del quartiere Le Albere di Trento (Figura 3), localizzato in un'area industriale dismessa precedentemente adibita a fabbrica di pneumatici. In questa area, su progetto di Renzo Piano, sono stati realizzati il Museo della Scienza (MUSE) e un complesso di edifici residenziali. Mi premeva di chiarire subito, e motivare, come - a mio avviso - la qualità del progetto rappresenti un elemento indispensabile, ma non sufficiente a garantire il risultato delle operazioni di rigenerazione urbana. Mentre il museo della scienza gode di un meritato successo, la valorizzazione immobiliare ha avuto esiti diversi da quelli sperati, piuttosto che previsti in una adeguata programmazione.

Fra le **opere inutili**, realizzate con soldi pubblici per finalità apparentemente giuste, possiamo annoverare la scogliera (Figura 4) realizzata sulla spiaggia del Frontone a Ponza (LT), isola dove ho iniziato la mia carriera professionale nel lontano 1976 e dove ora, che sono anziano, ho la mia residenza estiva. La realizzazione dell'opera è stata finanziata con i fondi per la prevenzione del dissesto idrogeologico, previsti in una delle tante leggi emergenziali che, con l'obiettivo di accelerare la spesa, aveva anche stabilito che i relativi progetti potessero prescindere dalle autorizzazioni ambientali e paesaggistiche. In base a tale legge è stata finanziata e autorizzata la realizzazione di una scogliera, discutibile sotto l'aspetto paesaggistico, sicuramente negativa per la devastazione dei resti di una villa e dell'acquedotto romano, probabilmente deleteria per la riduzione della profondità della spiaggia, ma soprattutto inutile perché il danno idrogeologico temuto non è riferito all'erosione della costa, bensì alla protezione da una eventuale frana della retrostante parete rocciosa, soggetta a normale erosione delle intemperie. Ovviamente non ho mai capito chi e/o cosa



Figura 3. Trento, quartiere Le Albero. Museo della scienza e insediamento residenziale.

potessero risultare beneficiari della protezione contro il rischio frana.

Infine, per la categoria delle **opere mai avviate**, cito uno degli edifici del complesso del Mattatoio del quartiere Testaccio di Roma, complesso dismesso da tempo e ri-

convertito ad usi diversi, in particolare quale sede del Dipartimento di Architettura di Roma Tre. In questo edificio (Figura 5) dovrebbe essere realizzato uno studentato. Se ne parla da anni, non so se sia stato avviato un procedimento formale, ma mi sembra sufficientemente credibile che non si sia riusciti a definire e coordinare due distinti appalti, prima di costruzione e poi di



Figura 4. Ponza (LT). Spiaggia del Frontone.



Figura 5. Roma, quartiere Testaccio. Complesso ex mattatoio.

gestione. Probabilmente lo studentato avrebbe potuto già essere in funzione se si fosse ipotizzato, con una attenta valutazione e progettazione, il ricorso ad una formula di concessione in partenariato pubblico privato, procedendo ad una corretta allocazione dei rischi fra parte pubblica e parte privata e ad una precisa definizione dei reciproci impegni.

Con i precedenti esempi ho cercato di richiamare l'attenzione su quelli che considero gli incagli a una moderna visione degli investimenti in infrastrutture e alla loro celere realizzazione, derivante dalla chiarezza dei procedimenti.

Innanzitutto, la nozione di «opere incompiute», normalmente intese quali costruzioni non ultimate, deve ricomprendere le opere realizzate ma non utilizzate.

Quindi, all'interno della disciplina dei contratti pubblici occorre assumere definitivamente la nozione di «infrastruttura» quale realizzazione di un servizio che utilizza un immobile. Ponti e strade, alle quali Napoleone aveva intestato la propria scuola del genio militare, non devono essere più considerate come mere opere di ingegneria, per quanto importanti e spesso a tecnologia avanzata, ma per i servizi di mobilità e di accessibilità che si intende realizzare.

Infine, definendo l'interesse pubblico di una infrastruttura non in relazione alla mera proprietà demaniale dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato, occorre sempre esplorare l'opportunità offerta dal ricorso alla concessione in PPP quale evoluzione del procedimento di appalto.

Per consentire una evoluzione in tal senso della regolamentazione dei contratti pubblici occorre anche avviare una riflessione sul necessario superamento della separazione della spesa in conto capitale (investimenti fissi e formazione), ritenuta virtuosa, dalla spesa corrente (stipendi e forniture), normalmente demonizzata. Come se, per fornire - ad esempio - i servizi per la salute e per l'istruzione, fosse sufficiente realizzare dei buoni edifici dedicati, sismicamente sicuri e energeticamente efficienti, senza preoccuparsi di una adeguata presenza di personale qualificato e di materiali idonei.

I guasti prodotti da questa separazione emergono con evidenza nella programmazione del PNRR e negli effetti prodotti dalla sua attuazione.

Per una immediata comprensione, torna utile richiamare la testimonianza del Sindaco di Andria (BT), che, in occasione della presentazione del Rapporto Svimez 2022 (Roma 28 novembre 2022), ha ricordato che il suo Comune, non potendo pagare stipendi e fornitori per difficoltà di bilancio, è stato costretto a chiudere l'unico asilo nido comunale; contemporaneamente con i fondi resi disponibili dal PNRR è stato messo in condizione di costruire nuovi asili nido, ma non riaprire l'esistente.

Il PNRR, nella «Missione 4 – Istruzione e Ricerca», ha

inserito un «Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia». In attuazione dell'obiettivo comunitario di conseguire lo standard di 33 posti in asilo nido ogni 100 bambini da 0 a 3 anni (recepito in Italia dalla legge 232/2016 - Legge di bilancio 2017), ha finanziato (in conto capitale) la costruzione e/o la riqualificazione di edifici in grado di rendere disponibili 228 mila nuovi posti. Separatamente, la legge 178/2020 - Legge di bilancio 2021, ha provveduto a stanziare risorse di parte corrente destinate alla copertura dei costi di gestione degli asili nido, prevedendo un incremento di 142.000 posti. Quindi, non trovano ancora copertura le spese di gestione per 86 mila nuovi posti, cioè ben oltre un terzo dell'obiettivo che si vuole conseguire con l'attuazione del PNRR.

CONSIDERAZIONI NON CONCLUSIVE

Con il nuovo Codice l'obbligo della programmazione degli investimenti è stato esteso a tutti i soggetti obbligati al rispetto della relativa disciplina. Quindi non solo gli operatori del settore delle costruzioni (professionisti e imprese), ma anche gli operatori degli Enti territoriali (amministratori e tecnici) dovrebbero fare uno sforzo per avviare l'iter di realizzazione di «infrastrutture» finalizzate a migliorare i servizi per i cittadini e le imprese, pensando da subito all'uso che intendono fare dei manufatti che vogliono edificare, e/o recuperare e procedere solo dopo aver valutato l'utilità della scelta e accertato la fattibilità della realizzazione.

Sarebbe anche opportuno che chi opera, a vario titolo, nel campo delle infrastrutture, fosse messo in grado di prendere familiarità con la definizione e la individuazione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni); che il dettato costituzionale identifichi quali «*diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*». Diversamente mentre l'attuazione delle norme e dei programmi - precedentemente richiamati - attribuiscono ai LEP il duplice compito di indicare i livelli di offerta dei servizi e di definire i costi per la loro produzione.

Per sostenere l'impegno necessario per determinare una consapevole prassi sostenuta da adeguate competenze, servirebbe un'idea forte per il futuro che vorremmo per noi, i nostri figli e i nostri nipoti.

Un riferimento pertinente potrebbe essere costituito dagli «impieghi sociali del reddito», formula avanzata negli anni '60 del secolo scorso all'interno delle ipotesi di programmazione economica e territoriale, riferita ad una moderazione salariale, a vantaggio del sistema produttivo, accompagnata dalla garanzia di un accesso efficace ed efficiente ai principali servizi (casa, istruzione, sanità), a vantaggio di tutti i cittadini.

Sarebbe bene rifletterci.