

L'INTERVENTO

Programmi e concorsi le strade per la qualità

DI MASSIMO GALLIONE*

Il Cnappe ha ritenuto fondamentale che in occasione del VII Congresso nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, che si è tenuto a Palermo dal 7 al 9 febbraio, fosse posto all'attenzione pubblica anche il tema della situazione nazionale dei Lavori pubblici. A questo scopo abbiamo voluto contribuire al dibattito pubblicando un «Manuale di buona pratica - La programmazione delle opere pubbliche & il concorso di progettazione».

Il manuale si divide in due parti e vuole rispondere ad alcuni rilevanti quesiti in questo ambito: come, quando e perché svolgere la programmazione dei lavori pubblici e, nella strategia concorrenziale prevista dal Codice, come, quando e perché attivare la procedura del concorso di progettazione; l'approccio tecnico-divulgativo a questi due temi è destinato sia agli operatori del settore quali sindaci, dipendenti pubblici, progettisti, ma anche ai cittadini e agli utenti delle opere. Il testo è teso anche a far risaltare il valore positivo che i due temi trattati hanno in relazione al mercato del lavoro dei giovani progettisti italiani.

Salvo alcuni innegabili esempi, nel nostro Paese sono evidenti una carenza di realizzazioni pubbliche di qualità e, di frequente, dilatazioni eccessive dei costi e dei tempi di realizzazione.

Inoltre, le opere pubbliche non sempre rispondono pienamente alle aspettative dei cittadini e degli utenti: la carenza delle attività di programmazione è tra i principali responsabili di tale situazione. È invece importante sottolineare che altri Paesi europei, quali Francia, Spagna, Germania, Inghilterra, Olanda, hanno esperienza pluridecennale in questo campo e attuano costantemente un'efficace programmazione dei lavori pubblici con innegabili vantaggi ai fini di una migliore qualità architettonica, paesaggistica, ambientale e di un'economica funzionalità dell'opera pubblica.

I contenuti operativi del manuale su questo tema sono proprio espressione di quelle esperienze e in particolare di quelle della Miqcp, istituto statale francese preordinato normativamente ad attuare politiche programmatiche tramite consulenze agli enti locali.

La programmazione dei lavori pubblici è l'aspetto di maggior rilevanza e responsabilità a carico dell'ente committente, ma, nel contempo, è sovente disatteso nella sua interezza. Questo non si riferisce tanto alla scelte di come disporre dei fondi economici, ma nel dimostrare l'utilità dell'opera prevista e, quindi, una trasparente logica complessiva dell'impiego di detti fondi.

La ragione di approfondire l'aspetto di un'efficace e completa attività di programmazione, si fonda sulla nostra convinzione che essa dà forma a un considerevole miglioramento delle qualità del prodotto finale e quindi attua le aspettative sia dell'amministrazione che dei cittadini.

La programmazione ha come obiettivo proprio quello di aiutare il committente a chiarire, definire e progettare l'intero iter dell'opera nella sua ideazione, realizzazione e gestione. Tale processo mira a prevedere le condizioni di vita e d'impiego della struttura futura, considerando, a monte, il massimo possibile dei parametri che la influenzeranno. La programmazione rappresenta anche strumento di dialogo, attraverso il quale il committente ha l'occasione di mobilitare una pluralità di soggetti (i cittadini, gli utenti, il personale interessato dall'opera, i rappresentanti locali di associazioni, i progettisti, e altri ancora) attor-

no a un progetto comune.

Il manuale inoltre è teso, in particolare nella seconda parte dedicata ai concorsi di progettazione, a contribuire all'attuazione dei principi europei stabiliti dalla direttiva Ue 18/2004 in relazione alle procedure concorrenziali. Su questo tema, infatti, il dettato europeo è di assoluta chiarezza; inoltre vi risponde con una affermazione inequivoca e imperativa: «I concorsi di progettazione sono le procedure intese a fornire alla committenza, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria... un piano o un progetto». Sottolineo politicamente e normativamente che la legge europea stabilisce quindi il «sono» e non un eventuale (che non è stato) «possono essere» o «sono tra le altre». Al contrario, generalmente la prassi politica e amministrativa italiana non ha ancora assunto con convinzione questa determinazione.

Eppure è necessario mettere mano al risanamento del nostro Paese anche e soprattutto nelle opere pubbliche, affinché le stesse non solo rispondano agli obiettivi della committenza, ma anche a quelli prioritari della tutela del paesaggio (articolo 9 della Costituzione) nell'ambito dei principi europei della qualità e della concorrenza.

Il risanamento non parte solo dalle leggi e dall'obbligo di osservarle, ma anche da precise volontà politiche e virtuose prassi amministrative che rispondano nella pratica quotidiana a quei principi.

Ad esempio nell'iter temporale da dedicarsi alla realizzazione di un'opera, la parte attribuita alla fase di programmazione e progettazione in Europa (si vedano gli esempi dei Paesi prima citati) occupa mediamente il doppio del tempo da dedicarsi alla sola costruzione.

Sempre nell'ambito di questa fase le due singole parti occupano mediamente lo stesso tempo; quindi ciascuna delle tre fasi (programmazione, progettazione e costruzione) in genere occupa singolarmente tempi quasi equivalenti: ad esempio se un iter temporale complessivo è previsto in sei anni a ciascuna delle tre fasi è ipotizzabile dedicare almeno due anni.

Come si può notare in Europa, laddove il mercato dei Lavori pubblici funziona al meglio, l'importanza di ciascuna delle tre fasi è ritenuta almeno equivalente; in Italia si ha invece quasi sempre una sostanziale assenza di programmazione, si hanno tempi e costi di progettazione ridotti all'osso e, al contrario, tempi e costi biblici per la costruzione.

Migliorare la produttività nel settore dei lavori pubblici è un vantaggio per l'amministrazione pubblica che vede raggiunti gli obiettivi che si pone, per i progettisti che sulla base di una buona programmazione hanno il tempo di ben progettare in modo compiuto quanto da loro ci si aspetta, per i costruttori che possono calibrare le loro offerte in modo più congruo e programmare i loro cantieri con efficienza, il tutto con evidenti vantaggi generali per i cittadini e gli utenti dell'opera che godranno di migliori risultati a costi minori per la collettività.

Questa in sintesi è l'attuazione di quel progetto fondamentale di «Democrazia Urbana» che è alla base delle politiche europee del settore ambientale e sui relativi interventi di opere pubbliche e private; tema questo che è stato al centro di nostro Congresso. ■

* Vicepresidente Vicario del Cnappe

Il «manuale» per la Pa: più gare e pianificazione