



LAVORI PUBBLICI - PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE E ACCELERAZIONE

Nuova versione con approfondimento del tema DIGITALIZZAZIONE

1. PREMESSA

Desideriamo indicare alcune ipotesi di lavoro che possano fornire un contributo alla semplificazione di progetti e lavori, focalizzandoci in maniera concreta su due momenti del processo realizzativo di un'opera.

C'è innanzitutto un problema della mancata/inadeguata applicazione del principio di **sussidiarietà**. Bisogna che si definiscano in modo univoco le competenze perché siano sempre attribuibili correttamente le responsabilità. Bisogna eliminare tutte le duplicazioni e le inutili intese: ognuno deve svolgere il proprio compito, ma più ancora deve essere la vera occasione per rilanciare il senso di responsabilità di ognuno per ogni mansione e ogni ruolo esercitato.

Abbiamo a disposizione la vera "rete di protezione del Paese": i professionisti, gli imprenditori e gli operatori autonomi che sempre si sono adoperati nelle emergenze; si tratta di riconoscere il valore del loro lavoro, sono soggetti attivi, che possono indirizzare e guidare la comunità nazionale piuttosto che la comunità locale.

La sussidiarietà rappresenterà la vera semplificazione di cui sentiamo tutti la necessità e deve nascere dal confronto competitivo tra i diversi possibili metodi/modelli che consentono di ottenere una determinata e indispensabile "prestazione" al prezzo migliore e in forma sostenibile, con beneficio per la collettività intera. In questa logica vanno anche sostenute modalità realizzative quali il Partenariato pubblico-privato e la Finanza di progetto.

Per migliorare e garantire merito e professionalità è opportuno trasformare le norme prescrittive (come fare) in **norme prestazionali** (il risultato da ottenere). Si svilupperebbe la qualità del Progetto e si restituirebbe alle strutture burocratiche un ruolo attivo e non di mero controllo di conformità.

In questa logica assume quindi rilievo particolare il concetto di **responsabilità** che va declinato ai vari stadi del processo e per i diversi attori.

2. PROPOSTE OPERATIVE

Il riferimento è in particolare a lavori infrastrutturali ed impiantistici di rilevanti dimensioni, ma i concetti sono estrapolabili anche ad interventi minori.

Considerando che il tema della concorrenza e delle modalità di affidamento delle opere sono già oggetto di ampio dibattito, desideriamo qui limitarci a considerare due momenti propedeutici al processo realizzativo, altrettanto importanti e condizionanti e attuabili in tempi brevi:

- **la fase progettuale,**
- **la fase autorizzativa.**

Per entrambe le fasi l'approccio e il criterio guida devono essere:

- il ricorso all'autocertificazione del Progettista/Professionista e dell'Operatore;
- la qualificazione del livello di responsabilità del *Funzionario*, affinché la valutazione degli interventi sia effettuata con un'ottica ed un approccio prestazionali.

Bisogna dare più **fiducia e autonomia** ai Progettisti, ai Gestori delle infrastrutture ed agli Operatori, istituzionalizzando il ricorso all'autocertificazione della correttezza e della completezza dei progetti e del rispetto delle regole (ASL, Ambiente, Vigili del Fuoco), che vanno intese non più come prescrizioni minime, ma come prestazioni richieste.

Ne consegue che si possa sollevare il *Funzionario* pubblico da un coacervo di responsabilità inutili che rallentano/bloccano gli iter autorizzativi e portano spesso ad evocare il timore di accuse di dolo/colpa grave, o di abuso d'ufficio. Il suo ambito di responsabilità può così essere ricondotto ad una valutazione delle prestazioni attese con approccio da "alto vigilante", in modo, per di più, da valorizzare il merito del suo operato.

2.1 FASE PROGETTUALE

La fase progettuale si svolge in 2 momenti correlati a due differenti riferimenti/rapporti:

Riferimento alla pianificazione generale e rapporto con la collettività: da definire col Progetto preliminare/Studio di fattibilità in cui sono descritte: utilità dell'opera, valutazione costi/benefici, prestazioni, sicurezza, durata, indicazione delle norme di riferimento, etc.;

Rapporto tra Amministrazione e appaltatore: da definire col Progetto Definitivo e/o solo Esecutivo sviluppato con riferimento al Progetto Preliminare/Studio di Fattibilità.

Secondo le regole attuali, le approvazioni dei progetti da parte del *Funzionario* hanno tempi che vanno da 60 a 180 giorni per ogni fase e globalmente da 6 mesi ad un anno. In linea anche con quanto previsto dal Codice Appalti in merito alla discrezionalità del RUP sull'esecuzione o meno di tutti i livelli di progettazione, si propone di limitare l'approvazione da parte del *Funzionario* al livello "concettuale" del progetto.

Abitualmente i Concessionari dello Stato, gli Enti e le Aziende autonome predispongono Piani Pluriennali d'Intervento e/o Contratti di Programma dove sono sinteticamente descritte e quantificate economicamente le opere. Questi strumenti vengono approvati dalle Amministrazioni competenti e spesso sono anche condivisi con i Comitati degli Utenti; diventano pertanto quadro di riferimento e strumento esaustivo per assolvere a gran parte dell'intero processo autorizzativo.

Una volta definite e inquadrare le opere all'interno di questi programmi pluriennali, si propone per le successive fasi attuative di far approvare dall'Amministrazione solamente il **Progetto Preliminare / Studio di Fattibilità**; elaborato essenzialmente concettuale ma esaustivo anche nella parte tecnica ed economica, dove l'opera è compiutamente delineata e viene privilegiato l'aspetto di prestazionalità e di generale convenienza.

Anche in assenza di strumenti programmatici pluriennali si propone di limitare l'approvazione al solo Progetto Preliminare/Studio di fattibilità.

Volendo si può già lanciare l'opera con il metodo dell'Appalto Integrato con Progetto Preliminare (previsto dal Codice Appalti) o attivare un Partenariato Pubblico Privato o una Finanza di Progetto, tenendo presente che a questo stadio le stime di costo prodotte possono avere un sensibile grado di approssimazione.

Le successive fasi di progettazione, Progetto Definitivo e/o solo Esecutivo devono sicuramente essere effettuate, ma la correttezza e completezza dei documenti (dimensionamenti, calcoli, computi e stime, ecc., nonché relazioni specialistiche sismiche, idrogeologiche, ecc.) vengono **autocertificate** dal Progettista (e dove presente dal RUP). Fino ad un certo importo dei lavori l'autocertificazione può essere fatta direttamente "in house", oltre, è necessaria la certificazione /validazione di società accreditata Sincert.

A quel punto l'Amministrazione può ritenersi garantita e il *Funzionario* non deve più essere coinvolto in lunghe e complesse verifiche di dettaglio dei Progetti Definitivi ed Esecutivi. Viceversa, per quanto riguarda il costo delle opere, una volta che lo stesso viene definito compiutamente col progetto esecutivo, si deve procedere a richiedere la definitiva autorizzazione di spesa al CdA (o organo equivalente) in caso di Società concessionaria, o all'organismo competente della Pubblica Amministrazione.

Validato così il progetto ed autorizzato l'impegno di spesa, l'opera può essere affidata con Appalto Integrato con Progetto Definitivo o con Offerta sul Progetto Esecutivo.

Il risparmio di tempo è quantificabile in svariati mesi.

2.2 FASE AUTORIZZATIVA

Il concetto di sussidiarietà trova ampio spazio nella fase autorizzativa, con l'assunzione di responsabilità da parte del Progettista e lo strumento dell'autocertificazione.

Anche e soprattutto in questo caso l'approccio deve essere prestazionale e non prescrittivo; in tale ottica deve operare il Progettista e in tale ottica deve essere valutato il progetto nel caso di un eventuale controllo da parte dell'Amministrazione.

2.2.1 OPERE MINORI

Con le autocertificazioni si possono eliminare alcuni passaggi autorizzativi, ad esempio con ASL, Vigili del Fuoco, Enti vari, quanto meno per opere al disotto di un certo importo o di un

determinato livello di rischio. Per alcuni passaggi che restano necessari come le approvazioni delle Soprintendenze, si deve operare per una razionalizzazione, ad esempio, delle competenze e delle comunicazioni tra Comune e Regione. Si deve inoltre operare per una più spinta introduzione di elementi di garanzia sui tempi di autorizzazione quali il silenzio-assenso, gruppi di supporto valutativo, enti autorizzativi sussidiari, ecc.

Le **Conferenze di Servizi**, alla fine del percorso devono costituire automaticamente autorizzazione per tutti gli aspetti: da quelli urbanistico-territoriali a quelli ambientali, ecc.

2.2.2 GRANDI LAVORI

IL DIBATTITO PUBBLICO

Il **Dibattito Pubblico** deve essere strumento base in termini di semplificazione, efficacia e trasparenza e deve essere esaustivo. Al Dibattito Pubblico va anteposta una **Consultazione preliminare** con i portatori di interesse. La Consultazione preliminare ha il vantaggio di indirizzare verso una Progettazione Partecipata che agevoli il successivo Dibattito.

Il Dibattito pubblico, deve essere spinto a livelli di maggior approfondimento e deve contemplare in maniera completa e definitiva tutto l'iter autorizzativo:

- verifica della fattibilità tecnica delle alternative di progetto;
- valutazione della compatibilità ambientale;
- valutazione della sostenibilità finanziaria;
- valutazione della convenienza economico-sociale;
- verifica procedurale;
- analisi di rischio e di sensibilità. Strumenti e criteri di controllo ex post.

Una volta svolto il percorso di condivisione, in tempi certi e non derogabili, le Opere non devono essere più assoggettate ad altri passaggi, e le conclusioni e le determinazioni del Dibattito Pubblico devono valere come **autorizzazione**.

Nota generale

*La **semplificazione normativa** è necessaria se si vuole garantire **consapevolezza** nei provvedimenti autorizzativi e autocertificativi.*

*Ricordando che l'Italia, la Grecia e poche altre nazioni europee regolano la progettazione delle costruzioni con leggi dello Stato anziché con linee guida, la via da seguire deve condurre alla **sostituzione delle leggi tecniche con linee guida**.*

*Poiché in caso di contenzioso il giudice valuta se la progettazione o la costruzione sono state realizzate a regola d'arte, è opportuno un nuovo indirizzo che stabilisca che sono **a regola d'arte i progetti o le costruzioni realizzate in conformità alle indicazioni delle linee guida di uno stato dell'Unione Europea**, salvo diverse specifiche indicazioni contrattuali.*

Ciò anche in sintonia col Decreto MISE 37/2008 in cui si sancisce che si considerano redatti secondo la regola dell'arte i progetti degli impianti elaborati in conformità alla vigente normativa e alle norme UNI, CEI o di altri Enti di normalizzazione appartenenti agli Stati membri UE.

2.3 DIGITALIZZAZIONE

CONCETTI GENERALI

La digitalizzazione e la condivisione dei dati costituiscono l'approccio base per la semplificazione e la razionalizzazione di tutte le fasi di attuazione delle opere.

Nelle due fasi considerate, l'attenzione va posta tra l'altro su questi aspetti:

- Informatizzazione della divulgazione e del processo di partecipazione decisionale
- Progettazione con strumenti BIM che garantiscano coerenza e completezza dei progetti e automatismi per il controllo con indubbi vantaggi per la verifica ed il controllo degli stessi;
- Diffusione di strumenti di autenticazione elettronici (firma digitale degli elaborati di progetto, marche temporali, ecc.);
- Realizzazione di una procedura per la trasmissione dei progetti basata su questi principi:
 - o Procedura semplice ed automatizzata per quanto possibile
 - o Controllo degli accessi ai documenti durante tutto l'iter e dopo
 - o Tracciabilità in ogni fase.

Elementi fondamentali della procedura:

- o Progettazione del data base
- o Security by design
- o Conservazione dei documenti (digitali e cartacei)

Nota: sulla base di questi principi l'Ordine degli Ingegneri di Milano ha progettato e realizzato la procedura di deposito del CIS

- Integrazione delle banche dati tra i diversi Enti

BIM E DIGITALIZZAZIONE DEL PROCESSO AUTORIZZATIVO

Il **BIM** (Building Information Modeling) è parte integrante del processo digitale.

In generale, dalla progettazione alla gestione dell'opera, l'evoluzione digitale sta trasformando tutto il processo, al fine di portare maggiore efficienza e qualità.

Per la P.A. la digitalizzazione interessa tutti i settori interni e le relative procedure, gli archivi, i database grafici, anagrafici e documentali e l'istruzione delle pratiche:

- pre-verifica automatizzata del modello BIM e della rispondenza normativa (lato progettista) con l'uso di regole certificate e condivise dalla stessa P.A. (es Regolamenti e set di norme 'digitali');
- istruzione della pratica in area dedicata sul portale web della P.A.
- sottomissione (upload) del modello BIM alla P.A. attraverso apposita procedura web-based
- verifica automatica 'istantanea' di rispondenza normativa e restituzione automatica dell'esito.

Da parte delle P.A. è necessario intervenire su diversi fronti, tra i quali:

- la formazione del personale sui temi del BIM e della digitalizzazione
- la revisione 'digitale' delle procedure
- l'unificazione e la semplificazione, ovvero la 'revisione/traduzione' in chiave 'digitale-BIM' delle norme e dei regolamenti
- lo studio, la messa a punto e la condivisione delle linee guida e dei 'set di regole' in formato digitale compatibili con la metodologia BIM, quale base di riferimento per le verifiche da parte del progettista (pre-verifica) e della P.A. stessa (verifica finale)
- l'adozione di adeguate tecnologie (hardware/software) funzionali allo scopo

Si possono facilmente identificare alcuni tra i principali vantaggi di una tale gestione.

Per il progettista:

- gestione più rapida ed efficiente delle tempistiche di progetto e, nello specifico, della verifica di rispondenza normativa

Per la P.A.:

- gestione ottimale ed automatizzata del controllo e quindi possibilità di gestire un numero maggiore di pratiche in minor tempo;
- qualità e completezza del controllo
- trasparenza e uniformità del metodo di controllo

PAROLE CHIAVE della Proposta

SUSSIEDARIETA'

RESPONSABILITA'

FIDUCIA

PRESTAZIONE

AUTOCERTIFICAZIONE

FASE DI PROGETTO

FASE DI AUTORIZZAZIONE

CONFERENZA DI SERVIZI

DIBATTITO PUBBLICO

DIGITALIZZAZIONE

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E METODOLOGICA

FORMAZIONE
