

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5647 R	28 marzo 2006	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sulla mozione 21 febbraio 2005 presentata da Lorenzo Quadri e Attilio
Bignasca “Concorsi di progettazione e tutela delle finanze pubbliche”
(v. messaggio 3 maggio 2005 n. 5647)**

1. PREMESSA

I mozionanti, prendendo lo spunto dal caso della Scuola Media 2 di Bellinzona (ma non solo) formulano una serie di proposte intese a introdurre nel Regolamento d'applicazione della Legge sulle commesse pubbliche (RLCPubb) delle disposizioni intese a obbligare i progettisti, nell'ambito dei concorsi di progetto a fornire più indicazioni, più chiare e vincolanti circa i costi d'opera e gli onorari connessi.

Scopo dichiarato è quello di evitare che a livello di concorsi di progettazione si indichi un costo di ad es. 20 Mio di Fr. e poi in fase di progettazione esecutiva si verifica la necessità di un importo ben superiore con conseguente lievitazione degli importi di onorario per tutti i professionisti coinvolti.

Il “pacchetto” di richieste da introdurre nel RLCPubb è chiaramente esposto a pag. 1 del Messaggio Governativo, motivo per il quale non vengono riportate nel presente rapporto. Per contro il Messaggio non approfondisce per niente la tematica posta dai mozionanti e “liquida” le proposte senza i necessari e opportuni (secondo il parere commissionale) approfondimenti.

A questa lacuna cercheremo di dare adeguata risposta con il presente rapporto, in particolare ampliando la tematica ai rapporti fra committente e progettisti.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

Prima di entrare nel merito delle proposte dei mozionanti si ritiene opportuno ampliare la problematica ad altri aspetti, nell'intento di inquadrare meglio il vero problema, quello dei costi di un'opera e relativi onorari ai progettisti, nell'intento di mettere l'accento sulla figura del progettista, sulle responsabilità che deve affrontare e soprattutto non banalizzando il problema riducendolo al solo tema degli onorari.

Per dare un contributo al dibattito si ritiene opportuno esporre alcune considerazioni riguardo ad alcuni aspetti che concorrono alla buona (o cattiva) riuscita di un progetto nel caso fosse realizzato.

In particolare si trattano, anche sommariamente i temi dello studio di fattibilità, quello della committenza, dello sviluppo del progetto e quello dei concorsi di progettazione.

Lo studio di fattibilità

Si ritiene importante insistere su questo strumento ritenuto essenziale e del quale non sempre (o raramente) se ne fa buon uso.

Solo con questo strumento si può focalizzare la necessità e il tipo di un'opera, fissandone le condizioni quadro a scampo di future sorprese.

Lo studio di fattibilità si colloca a monte di tutto il processo di realizzazione di un'opera e ne rappresenta la base oggettiva, ovvero il presupposto attuativo.

Esso consente di verificare la fattibilità degli interventi che l'Amministrazione ha identificato a seguito di uno studio interno per individuare il quadro dei fabbisogni e delle esigenze.

Lo studio di fattibilità indicherà per ogni progetto le caratteristiche generali, funzionali, tecniche, economico-finanziarie e gestionali e quindi dovrà verificare la fattibilità tecnica, economica ed amministrativa dell'intervento specifico, attraverso accertamenti preliminari il cui approfondimento è legato all'importanza ed alle caratteristiche dello stesso intervento.

Lo studio di fattibilità può essere svolto da un progettista privato e di fiducia in collaborazione con i servizi tecnici dell'Amministrazione i quali:

- sono competenti nei colloqui interni per la definizione dei fabbisogni e delle esigenze
- hanno le necessarie conoscenze amministrative sui procedimenti
- dispongono di un vasto archivio con una ricca casistica in quanto a tipologie, dimensioni, costi di opere pubbliche, ecc.

Esperienze negative passate, in quanto a rifacimenti di progetti, sorpassi di spesa, ritardi esecutivi, ampliamenti e modifiche in corso d'opera, sono riconducibili ad una mancanza di un valido studio di fattibilità e quindi a **carenze**:

- nella definizione iniziale dei fabbisogni e delle esigenze
- nell'imposizione dei costi unitari di riferimento, ad esempio

per ospedali e case per anziani	costo per letto
per scuole	costo per aula
per stabili amministrativi	costo per posto di lavoro
per autosili, garages	costo per posto auto
per ponti	costo unitario per superficie
per strade, gallerie, ecc.	costo unitario lineare
per edilizia o commerciale	costo unitario volumetrico/superficie

La committenza

Per evitare sorprese, il più delle volte legate ad aumenti di spesa rispetto a quanto ipotizzato, si deve assolutamente migliorare la formazione e il comportamento della Committenza, nel caso specifico dei servizi tecnici dell'amministrazione.

Da quanto precede bisogna sviluppare l'impegno e la presa di responsabilità del Committente in quanto a:

- sapere cosa vuole e quindi cosa è necessario (e di conseguenza cosa è superfluo)
- definire quali sono i limiti e i vincoli da imporre ai progettisti facendo riferimento a opere esistenti analoghe (volumi, costi, materiali, ecc.)

- saper richiedere ai progettisti le possibili varianti di progetto
- saper scegliere la soluzione più consona.

L'Amministrazione deve avvalersi di tecnici (o formare tecnici) con una formazione generica, che sappiano ottenere i risultati:

- gestendo nelle forme dovute gli specialisti (sempre più numerosi, loquaci e complicati)
- evitando di cadere nelle trappole dei tuttologi

Lo sviluppo del progetto

Lo sviluppo di un progetto, l'esperienza lo insegna, molte volte sfugge al Committente, ma è possibile imbrigliarlo se si adottano misure opportune.

Le norme SIA in merito sono esaustive e non si ritiene riprenderle.

Due osservazioni in merito:

- importante è definire a priori i gradi di approccio (progetto di massima, progetto definitivo e progetto esecutivo), con le possibilità di disdetta del contratto ai progettisti se non si ottengono i risultati richiesti o auspicati.
- l'assegnazione di mandati a team di progettazione (architetto, ingegneri civili, impiantisti) dovrebbe essere l'eccezione, mentre va preferita l'assegnazione di mandati singoli.

L'Amministrazione dovrebbe mantenere il compito del coordinamento, compito che può benissimo assolvere mediante il potere di far pressione per assegnare o togliere altri mandati in corso, a dipendenza della disponibilità e dell'efficienza dei singoli uffici.

I concorsi di progettazione

I concorsi di progettazione possono servire ma non se ne fa sempre buon uso.

Le conoscenze professionali della Giuria sono in ogni modo più importanti, rispetto alle espressioni dei partecipanti al concorso.

In questo campo le norme SIA sono esaustive in quanto allo svolgimento di un concorso.

Due osservazioni in merito:

- per i concorsi determinante è la qualità professionale dei membri della Giuria nell'operare la scelta del progetto vincitore.
Quante volte si è visto scegliere un progetto vincente che ha sollevato perplessità, incongruenze e difficoltà durante la fase costruttiva.
In questi casi la responsabilità non cade sul progettista (furbo o incapace nella fase di concorso), ma sulla Giuria che non ha saputo individuare in sede di giudizio le carenze progettuali
- le conseguenze di un concorso, in quanto a premio di partecipazione, normalmente riconoscono il vincitore con l'assegnazione del mandato.
Il Committente dovrebbe però anche premiare concretamente gli altri partecipanti (se meritevoli), tenendoli in considerazione per assegnare mandati diretti per altre opere analoghe.

3. LE RICHIESTE DEI MOZIONANTI

La richiesta principale (pto. A) dei mozionanti consiste nel prevedere l'introduzione della figura di un "manager" che ancora prima che il concorso venga indetto, verifichi la fattibilità e la sostenibilità finanziaria.

Il Consiglio di Stato su questa richiesta è molto sbrigativo e dice che in pratica è superflua in quanto questo compito è svolto dai Servizi tecnici dello Stato.

Secondo la Commissione questa proposta merita la dovuta attenzione.

Infatti si ritiene che per ogni singola opera è importante designare e maggiormente responsabilizzare nell'Amministrazione il "**Responsabile unico del procedimento**" (o capo-progetto o project-manager).

Potrebbe pure venir istituita la figura dell'Architetto cantonale, funzione che esiste praticamente dappertutto negli altri Cantoni svizzeri.

L'aggettivo "unico" sta a significare che ad uno stesso soggetto deve far capo il compito e la responsabilità del coordinamento e del controllo di tutte le fasi del procedimento attuativo a partire dalla presa in consegna dello studio di fattibilità e dalla sua accettazione.

Questa figura tuttora non è ben focalizzata e le responsabilità sono disperse tra vari uffici a seconda dell'avanzamento della fase di progettazione/esecuzione.

In particolare la persona designata dovrà coordinare e definire il programma dei contenuti in modo da poter definire in modo chiaro ed inequivocabile le esigenze e necessità del committente.

Con più saranno chiare le richieste e definite le esigenze, tanto meno saranno le incognite e le possibilità di proporre soluzioni fantasiose in sede di concorso di progettazione.

Sulle altre proposte da introdurre nel RLCPubb. ed elencate al pto. B, la Commissione così si esprime:

B1. Per vincolare il costo globale dell'opera, esposto in sede di concorso e renderlo vincolante, occorre ribadire che il problema sta principalmente a monte, cioè quando si definiscono contenuti, necessità, volumi, superfici, ecc. necessari per indire un bando di concorso di progettazione.

Solo se si approfondisce l'esame di fattibilità e si chiariscono in anticipo le necessità e le condizioni alle quali l'opera deve adempiere, si potrà pretendere soluzioni progettuali ed offerte vincolanti ai progettisti.

È risaputo e provato che i malintesi circa il costo globale di un'opera ed i relativi onorari ai progettisti nascono quando l'opera messa in esecuzione differisce da quanto era approssimativamente stata pensata all'inizio.

B2-3-4. Sugli sconti disposti a praticare sulle tariffe SIA e sul problema degli onorari in genere è doveroso puntualizzare quanto segue:

- le nuove Norme SIA, sulle tariffe per Architetti, Ingegneri civili ed Ingegneri specialisti, non dipendono solo dal costo dell'opera

Infatti, questo sistema in vigore fino al 2002 poteva in certi casi far sorgere il dubbio che un professionista non curava o non prestava la dovuta attenzione al costo dell'opera perché da questo dipendeva l'ammontare del suo onorario.

Ora gli onorari dei progettisti sono calcolati in base ad una valutazione del tempo da impiegare moltiplicata per un costo orario medio.

Quest'ultimo può variare da ufficio ad ufficio, ma mediamente si aggira attorno ai 120.-- Fr/h.

L'ammontare delle ore da impiegare può essere definito con sufficiente precisione a condizione che siano **chiare** le prestazioni da svolgere.

Si torna in pratica al problema precedente, cioè quello dei concorsi e dei progetti in genere: con più sono chiare e definite le basi di partenza con maggiori probabilità si potranno evitare sorprese a livello di costi per l'opera realizzata e per gli onorari.

Se le prestazioni da svolgere e richieste ai progettisti sono chiare e definitive è auspicabile e realisticamente conveniente per le parti concludere un contratto forfetario in modo che il prezzo finale venga definito ancor prima di iniziare l'opera e non lo si fa dipendere dal costo finale.

Sugli sconti da chiedere o offerti dai progettisti si può fare il confronto con altre categorie di operatori che concorrono alla realizzazione di progetti.

Un lavoro o una prestazione eseguita con coscienza e professionalità ha un costo e questo va riconosciuto.

Sconti praticati anche da professionisti che di fatto sono ritenuti insopportabili da chi fa fronte al pagamento di tutti gli oneri ed all'esecuzione **secondo le regole dell'arte** delle prestazioni richieste, sono segnali di speculazioni o prestazioni mal eseguite.

4. CONCLUSIONI

Si è cercato di approfondire, almeno in parte, le richieste dei mozionanti.

I problemi sollevati non sono di facile soluzione ma hanno meritato la dovuta attenzione.

Gran parte delle richieste sono condivise e pertanto la mozione può venir accolta, riservate la definizione e la collocazione giuridica delle norme.

Un ulteriore invito che ci sentiamo di rivolgere è quello che tra Amministrazione-progettisti e classe politica, possa instaurarsi un rapporto di fiducia, non fosse altro per la responsabilità che la funzione di Architetto, Ingegnere o specialisti, comporta.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bruno Lepori, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bonoli -

Carobbio Guscelli - Croce - Dell'Ambrogio -

Ferrari M. - Foletti - Ghisletta R. - Lepori Colombo -

Lombardi - Righinetti - Robbiani