

# The role of valuation in the construction industry of the post-Covid era

Enrico Fattinnanzi\*

keywords: buildings, project, valuation, post-coronavirus

## Abstract

*You delight in laying down laws,  
Yet you delight more in breaking them.  
Like children playing by the ocean who build sand-towers  
with constancy and then destroy them with laughter.....  
But while you build your sand-towers the ocean brings more sand to the shore.*

*From The Prophet  
Khalil Gibran*

*Following the pandemic, investments in the construction sector are destined to reach exceptional levels, with noteworthy effects on economic production, all while providing a very real opportunity to carry out projects that could resolve a good many of the critical problems currently affecting the towns, cities and surrounding territory of Italy: problems such as accessibility, the distribution of public resources and services, and seismic and hydrogeological safety; foremost among these are problems plaguing structural functions, as well as the lack of social and economic integration in outlying urban areas. And yet there is a risk that pursuit of these objectives could be seriously hampered by distressing levels of inefficiency in the overall organisation of the processes of intervention, as well as the unwarranted influence of special interests, including, in some cases, infiltration by organised crime. The resulting situation presents an unacceptable ratio of resources allocated to the quality of results. This paper illustrates why significantly different forms of governance should be adopted, together with a totally new, innovative approach to organising the processes of intervention.*

*A reference found to be especially useful in formulating the considerations developed in the paper was a critical*

*analysis of the results - ultimately judged to be positive - of the project to replace the Morandi Bridge in Genoa, though mention was also made of the factors that render a generalised application of this example to future investments unfeasible.*

*Instead we have focussed on certain aspects that, as we see it, may prove useful in arriving at a new approach to managing project programs: first of all, the establishment, at the heart of any project, and especially those that are particularly demanding in terms of size and/or quality, of a strong management function that, being in possession of all the necessary powers and know-how, is responsible for successful performance of the work, meaning proper use of the available resources, compliance with deadlines and pursuit of all the objectives and standards of performance that gave rise to investment in the first place. To this end, planning quality is held to be of the utmost importance, and so planning decisions should be supported by effective evaluation procedures. And such procedures, the paper argues, prove all the more effective when they support for each and every one of the phases of decision-making involved in planning, covering governance of the entire process, up to and including the actual execution of the project.*

## 1. INTRODUCTION

In light of today's dramatic pandemic, the various economic and cultural players in contemporary society will have to take pains to work out what contribution they could make towards drafting a plan that could identify a socio-economic model that could allow us to overcome the many shortfalls and backward practices that have plagued this country since the late-20th century compared to other European partners.

To this end, we need to identify the tangible contributions that valuation sciences can make during the crucial phase of post-virus reconstruction. The professional industry that revolves around decisions regarding urban and territorial layout is of particular interest, especially when it comes to the redevelopment, reuse, maintenance and management of the material and immaterial structures that physically and functionally create urban space.

The Italian Society of Appraisal and Valuation (SIEV), with its journal *Valori e Valutazioni*, should not shirk from carrying out its important duties at this time, raising awareness of these issues amongst professionals and academics who study cities and territories with a view to drafting plans, programmes and projects designed to physically and economically maintain, reuse, redevelop and enhance the functional and symbolic buildings that make up such territories.

## 2. POST-CORONAVIRUS OPPORTUNITIES IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY

We believe it is now essential to reflect on the opportunities and the extraordinary scale of resources that will be made available in Italy and in the rest of Europe, depending on what priorities emerge. We believe that such reflections should be based on an awareness that the problems we are now facing were not created by Covid-19: in most cases, the virus has merely highlighted and amplified them. In other words, coronavirus has made the social and economic difficulties we've struggled with since the late-20th century more dramatic. Such difficulties include the unacceptable precariousness and downgrading of labour, the inexorable inequality between levels of income and the general inability to comprehend the important role that education and any type of scientific research and innovation play in promoting current economic development processes. Such a situation is unable to grasp the consequences of increasingly rapid technological and computerised development in processes that produce goods and services, or control current globalisation phenomena, which if not managed properly in economically developed countries like Italy, risk leading to the worsening of current 'globalisation' processes.

The risk is that the lack of a strategic vision that prioritises issues to do with the green economy and environmental sustainability will nullify the enormous potential that

these new resources offer. On the contrary, the risk is that traditional distortions of the socio-economic situation in Italy will be confirmed and probably worsened.

Our fear is that this risk will particularly affect the very industry that develops and regenerates urban and territorial layout: i.e. the Italian construction industry.

In many Italian cities and regions, fixed social capital is in a state of decay or is functionally and technologically inadequate; there is an urgent, overarching need for recapitalisation. There is also a widespread need for maintenance and safety improvements on road and rail networks. In general, there are pressing concerns regarding the safety of territories and buildings along the Apennines; such buildings are not only of great historical worth and artistic merit but of social and economic importance as well. These are fragile territories as regards the resident population and the production activities found there; in many cases, they include high-quality agricultural businesses. The preservation of these territories and the agricultural activities based there is the right and proper way of maintaining their physical make-up. It is something that must be done and requires courage, in that it concerns highly vulnerable settlements that are currently quite unsafe due to recurring earthquakes and extreme hydrogeological events.

In any case, we can safely presume that the construction industry will be called upon to play the driving role that it has always had in economic cycles when drafting post-coronavirus economic recovery projects. The improvements planned should not only be rapid and ambitious in terms of scale: they should also be *quality improvements*. This means establishing, first and foremost, *what to do* about the serious problems facing our urban and territorial built environment, as mentioned earlier; as well as *how* such improvements should be carried out, taking into account both the *production process* and the *quality of the constructed product*. We consider such issues absolutely pivotal for those who are professionally and academically involved in planning, drafting and designing the enhancement, redevelopment, maintenance and management of the physical layout of Italian cities and territories, whatever their particular roles and responsibilities may be.

As far as *production processes* are concerned, we need to take advantage of the extraordinary opportunities offered by plans for a wide range of improvement projects that range in both size and type; such diversity offers a unique chance to promote a thorough and widespread process of technological and organisational innovation of the construction industry. We feel it is necessary to take this opportunity to draw attention to two crucially important aspects of its fundamental backwardness.

First of all, it is clear to see that the construction industry in Italy has traditionally played a significantly less propulsive role when it comes to the country's economy compared to its role in other European countries during the same period: a function that, though significant in

terms of extent, has mainly concerned poor industrial sectors that are hardly integrated. This role could be substantially expanded if the construction work carried out were to generally concern the technological and functional regeneration of 'fixed social capital': i.e. publically owned buildings and infrastructure. Such improvements generally involve the introduction of technologically pioneering components to existing buildings and infrastructure.

Secondly, we believe that working conditions on today's building sites must be improved. Such conditions are the main cause of Italy's negative track record when it comes to deaths, illegality and job insecurity amongst construction workers.

### 3. BOOSTING THE EFFICIENCY OF CONSTRUCTION INDUSTRY PROCESSES

It is a commonly held belief that in order to complete construction projects we need to remove the bureaucratic and procedural obstacles that currently hinder them, which slow down completion timescales and often force them to grind to a halt.

Such a necessity undoubtedly plays a decisive role when it comes to projects concerning physical space. We have often drawn attention to this field's general state of backwardness, where construction processes have become extremely complicated over time and where corruption, illegality and, in particular, infiltration by organised crime has become widespread. Such phenomena have fostered the proliferation of a succession of regulations that are as numerous as they are ineffectual in changing construction processes. It is clear to see that this enormous bureaucratic burden, particularly in the public sector (but elsewhere as well), has failed to ensure that the result of construction work is successful in terms of timing, cost and, above all, quality. An initial response to the problems that will characterise the post-virus era will undoubtedly be the reopening of the plethora of construction sites of every kind and size that, though already funded and begun, are bogged down in the quagmire of design and planning bureaucracy to the tune of tens of billions of euros.

Such a situation gives rise to a truly incredible paradox: a survey conducted by the ANCI (the national association of town councils) revealed that there are public works that have already been allocated a specific location and funding of almost 200 billion euros that are still waiting to be designed. To this end, the Italian investment bank Cassa Depositi e Prestiti (or CDP) has earmarked interest-free resources for town councils who require construction work, and still they have not yet been claimed. We need to fully understand the reasons why such a situation exists in Italy.

Anyone who has experience working with public authorities can vouch for the fact that, all too often, an authority (or a management body appointed by it) that

takes office following an election (or even a mere reshuffle) has no political or electoral interest in managing or completing projects that are already underway, and tends to alter the features that distinguished them in as public a way as possible. And it's easy to see how such unceasing competition between political parties is quite likely to lead to the freezing of large amounts of investment, given the timescales that structurally characterise construction projects whose duration will be longer than that of a political mandate. That is why the tendency to confer more power on local authorities can actually prove counterproductive. We should, above all, radically review the criminal offences of *abuse of power* and *fiscal damage*. For a start, there is no point in focusing on individual decisions or acts committed during one of the innumerable phases that make up the implementational process.

Instead, we should use definite, verifiable criteria to assess the repercussions that those decisions and actions have on the final result in terms of the resources employed, project duration and quality. Secondly, we should accept that the greatest damage is done by the delays created by economic and project design reviews when flaws of varying degrees emerge.

Faced with the gravity of the current situation – given the incorrect and distorted valuations of those who have their own considerable interests at heart (including continuous attempts to infiltrate the process by criminal organisations) – various quarters of the political establishment and business world have called for the dismantling of all current legislation, starting with the code of public procurement, which instead contains highly innovative elements that are in line with international standards. The act of cancelling everything outright would be the equivalent of 'throwing the baby out and increasing the amount of bath water'. We could undoubtedly simplify and rationalise the process, but that is not the main problem: if you look at Europe's foremost countries, the number of rules that regulate construction projects is greater and sometimes even twice that of Italy. And yet, they do not suffer from the same construction management problems. So, reducing the number of regulations in Italy is not the problem; if anything, we should try to improve the quality of such legislation and, above all, make it consistent with directives issued at an EU level. Instead, there are serious problems that concern the overlapping and uncertain attribution of tasks and the redefinition of responsibilities. Such responsibilities should be combined and streamlined, ensuring that their ultimate aim is to guarantee the successful completion of construction projects.

Last but not least, it is worth remembering a further problem that is endemic to Italy: the lack of qualified professionals who specialise in handling bureaucracy at all levels. This is a category that, for a start, lacks a suitable training process, and is instead recruited on the basis of criteria that are anything but rigorous. What's more, over

[ the past few years, this category has been attacked from all sides, starting from its broadly denigrated public image. This 'general' view has been fostered by an ideology that prefers siphoning off functions that were previously carried out by public bodies to private individuals and organisations.

At this point, we wish to state our conviction that if we want to adequately address this situation, we should first entirely review the approach that up until now has guided the management of construction processes. Let's therefore try to identify what could constitute the essential features of a different approach.

#### 4. WHAT LESSONS CAN BE LEARNT FROM THE CONSTRUCTION OF THE NEW BRIDGE OVER THE POLCEVERA RIVER IN GENOA?

At the height of the pandemic, the replacement of Genoa's Morandi Bridge garnered a great deal of interest, in that the timescale and efficiency of the construction process was such that many proposed it as a model that should be adopted in all post-covid construction projects. We could certainly learn useful lessons from what has undoubtedly been a positive experience. Nevertheless, the idea of applying it across the board stems from a simplistic reaction that ignores a number of important aspects: exactly those aspects that offer the guidelines that could truly be applied to construction projects of varying size and scope.

However, before looking into these possibilities, I wish to highlight an aspect that I feel should not be ignored. The new design was completed after the old bridge was torn down. Thus the decision was made to demolish one of the most important architectural legacies of the post-war economic and social boom, a structure that had carried out a role in such a key context for over 50 years and had collapsed, partly due to its inability to deal with the volume of modern-day traffic for which it had not been designed but, above all, due to an inadequate, and even fraudulent, level of maintenance and monitoring work. The choice could have been made to leave it as a fascinating modern ruin, as a record of a crucial period in the emergence of republican Italy. It would undoubtedly have been better if it had been at least reopened partially, assigning it a role that was compatible, subordinate and complementary to the new bridge.

However, laying aside these considerations that I personally feel should at least be voiced, let's go back to discussing the benefits that can be gleaned from an experience that could provide useful guidance in the near future, if properly interpreted and evaluated.

For a start, we have to accept that the adoption of procedures that permitted the project to side-step formal constraints and over-complicated processes regarding the assignment of tasks and responsibilities gained temporary legitimacy thanks to the enormous attention that the bridge's dramatic collapse attracted and the economic and

functional repercussions it had on Genoa. This extraordinary situation made it so that Renzo Piano's act of 'donating' the design to 'his city' remained in the spotlight throughout the phases of its design and construction and, in a way, remained a high-profile concern not only amongst the communities that were directly affected by the bridge, but also amongst the national general public. Such circumstances won't always be present in construction projects, particularly those dictated by post-coronavirus emergencies.

However, the extension of such a unified and responsible approach to the management of all the individual phases of other construction projects is, instead, perfectly possible. Nevertheless, a more efficient and effective management of such processes should always be in keeping with a number of criteria.

First and foremost, all construction project processes should be strictly compatible with the general principles of legality that underpin social and economic life in a state of law. In any case, we believe that it is essential that the valuations involved in the decision-making process be transparent, i.e. adopted on the basis of clearly stated criteria and incontrovertible valuation work. After all, Genoa's case demonstrates the importance of operating on the basis of a legitimacy guaranteed by the responsible involvement of all the authorities affected and the encouragement of widespread public participation, starting with local residents.

Comparisons with other countries clearly reveal that the long timescales of Italian construction projects cannot be blamed on the quantity of rules and regulations and the monitoring that they create, but rather on formal rigidity and the overlapping of, and resulting conflict between, tasks and responsibilities. It is essential that the validation of the decisions and subsequent actions that make up these processes in the construction industry should involve reducing *preemptive* checks, made on the basis of criteria regarding formal compliance, to a minimum; the various different spheres of expertise that are involved in the drafting and approval of projects must be able to make a positive contribution to a project's overall success. It is obvious that the valuations made *afterwards* then become decisive; they act as a kind of interim balance sheet that limits itself to the subsequent key phases that mark construction processes.

Nowadays, these processes are punctuated by a series of procedurally rigid phases, the responsibility for which is entrusted to an official whose main task is to verify if the documents he or she has been given are 'all in order', in that they are 'compliant' and, on that basis, carry out the duties required for that specific part of the process that he or she is responsible for checking. Such merely formal verification work is the sum of such an official's responsibilities, including the administrative or legal sanctions that may ensue. The process is therefore broken down into a series of fragments. And it is worth repeating that this process is extraordinarily complex and rarely

allows for the completion of more than one phase at a time.

Going back to the responsibilities of those who supervise the process or selected phases of it, there are administrative and even penal repercussions (when criminal activity is detected, of course); however, there are no sanctions against an official who takes longer than necessary to carry out his or her task; often as not, the timescale is drawn out and the regulations are interpreted in the strictest way, regardless of the impact that an official's action in exercising his or her powers could have on the overall completion of a project in all its essential aspects.

In contrast, Genoa's bridge project demonstrates how important it is to choose a single figure who is not merely limited to verifying procedural compliance, and instead works towards – and is specifically responsible for – deciding and completing every step whose validity can be *valuated*, as a priority, on the basis of its foreseeable ability to contribute to a project's success: i.e. that a project is completed within the envisaged timescale, within the envisaged budget, and that it meets all the social, economic and functional expectations that motivated the project's creation.

Genoa's bridge project demonstrates how important it is to set up a strong managerial figure; and in order to put it forward as a model, we also need to consider the important role that Renzo Piano's design played. This is an aspect that has generally only been considered in terms of the unusual way the project was commissioned, generating strong feelings amongst both those in favour and those against but, in any case, a circumstance that could only be repeated in unusual cases in terms of their complexity, scale and quality, something that certainly couldn't be applied across the board. The generally academic and professional background of SIEV members, and readers and editors of its journal *Valori e Valutazioni*, brings us to highlight the decisive role quality design played in the resounding success of this enterprise.

If we want to take Genoa's bridge project as a positive example that could be helpful in future, we need to understand that, in the end, the positive outcome was not the result of a diminished respect for the regulatory system and instead was due, above all, to the *continual and precise interaction between those who drafted a feasible, quality project and the strong managerial will* that a commissioner was able to exercise in a responsible way, whilst of course complying with the essential (and above all constitutional) principles of legality that regulate the rule of law in Italy and in the rest of Europe.

We believe it must be clearly understood that the success of a case like that of Genoa's bridge doesn't guarantee that its general application elsewhere would automatically ensure the positive outcome of every single construction project that will be put forward in the coming months. However, in reaffirming the strategic importance of completing planned construction projects based on

quality designs, we should focus on the way design tasks are assigned. First of all, we must cleanse the current process for commissioning design projects from the polluting influence of widespread nepotism, arbitrariness, corruption and vote-winning political manipulation, and instead be guided by a strict adherence to the excellent European regulations that are currently in force, definitively abandoning the approach of using professional appointments as exchangeable goods.

Next, we should avoid the danger that lurks here in Italy every time we wish to accelerate completion times and we usually see, yet again, a drastic reduction in timescales and resources earmarked for project design. Often as not, after having spent years deciding who to appoint as an architect, he or she is forced to work to a very tight deadline that is often insufficient. After all, the quality of a design will have an impact on the time it takes to execute its construction, which often ends up being delayed by misgivings and complaints raised against the all-too-frequent errors and gaps that crop up in design plans.

My own personal experience, combined with what I have noted elsewhere, allows me to confidently state that if we were to assign the right amount of resources and an adequate length of time to the design process, this would not only lead to an excellent construction price/quality ratio but also a reduction in the number and complexity of necessary checks (with the resulting disappearance of misgivings and complaints) and therefore, in the long run, this would lead to that same hoped-for reduction in timescales and costs.

So once again, we need to avoid underestimating the *decisive role that quality project design can and should play*, depending on understandable requests for urgent action and specific interests of varying legitimacy, so as to successfully achieve the goals of efficacy and efficiency that construction processes generally require, particularly given current circumstances.

### 5. WHAT 'A QUALITY DESIGN PROJECT' SHOULD MEAN

We would like to briefly put forward a list of benchmark criteria that should be adopted when planning, drafting and completing construction projects.

First and foremost, we believe it is essential that any project should meet all its functional aims to a satisfactory degree, starting with those that motivated its creation in the first place. To this end, the commissioning body should be very clear in setting up a consistent hierarchy of objectives.

Next, the commissioning body should translate these objectives into a specific system of requirements before the design process begins or, in any case, as a first step when it is set in motion, requirements that should guide the choices that will tangibly characterise the construction project's design.

In order to make a construction project's implementation more effective and efficient – avoiding uncertainty and, above all, the feedback that always ends up in expensive delay, increasing the costs and damaging the final results – we believe that the players who are gradually involved or merely interested in the construction process should agree its content and methods using two different, yet complementary, measures that are absolutely necessary, regardless of the nature or scale of the project:

- 1) firstly, the *drafting of a project management document* that envisages and organises the decisions that will need to be taken over time, the actions that must be carried out and the players and resources that should or could be involved; however, given the particular complexity and length of construction work on physical space, any design project should be dynamic enough to be updated on the basis of ongoing developments as the project is built;
- 2) secondly, a *method of valuation should be adopted that*, in focusing on specific valuation procedures, can manage the decisions and choices that characterise the entire construction project, verifying their ability to pursue the aims set whilst respecting economic/financial as well as legal/administrative constraints. In order to be totally effective, such monitoring should already be in place from the planning stage on, from the drafting of the design project up to its completion.

When it comes to the involvement of valuation disciplines, the SIEV has made extremely important scientific and operational contributions many times, which have also guided a number of concrete cases. The *Valori e Valutazione* journal has extensively documented these contributions in its pages and in publications that address these issues, to which we refer the reader.

As regards the problems and the debate concerning post-pandemic construction projects, we believe it is useful to take this opportunity to summarise the range of objectives that have emerged and currently demand attention, so that design projects may be considered *quality projects*. Of course, each individual objective will have varying importance, depending on the location, type of building, its size and function:

- general objectives that have developed over time, whose achievement will help overcome the structural faults characteristic of the Italian social and economic situation;
- general objectives that should be pursued by the commissioning body in a particular design project;
- qualitative objectives that should concern the typological and technological choices made during the draft phase and that influence the price/quality ratio of every project, with 'quality' understood to mean the combination of practical, functional and symbolic/perceptive aspects of the project and its placement in a particular physical context;

- it is essential that the building be designed in such a way that, like any other man-made product, its method of construction be envisaged in the design, so that the construction process may follow the expected timescale and the budget earmarked for it;
- last but not least, the choices made by the architects must be strictly motivated and demonstrated in a conceptually clear, properly argued way, and stated in clear terms, so as to serve as a useful basis throughout the process of valuating both the project and the final commissioning stage.

## 6. CONCLUSION

After a global crisis on the scale of that resulting from the Coronavirus, a return to the same social and economic framework as existed before the pandemic is unlikely. While we are aware that, in certain political and cultural circles of limited number but unquestioned influence, there exists a more or less explicit yearning for a return to the situation "quo ante", we are also convinced that, as Pope Francis recently stated: *The crisis we are now experiencing can lead to either a better or a worse situation, but things will definitely not be the same.*

In the case of the construction industry, we have illustrated, hopefully with sufficient thoroughness, how ineffective the current regulatory structure is, while also discussing who, in Italy, holds responsibility for overseeing interventions in the sector. Particular attention has been focussed on the alarming crisis between the sectors of project planning and execution, with all the relevant repercussions on traditional economic and operating relations between the two areas. We consider this crisis to be particularly damaging precisely because it affects the two phases of key importance, in any initiative, to the success of its fundamental features: the quality of what is built and that of the resources used to build it.

Generally speaking, there needs to be a heightened awareness of how we must move beyond this crisis rooted in the past, fully developing the production capacity of a sector which will be called upon to serve as a driving force in the post-pandemic world. To this end, there must be a thoroughgoing reconsideration of the positions and functions of all those who, be they urban architects or planners, and regardless of what decision-making roles or professional responsibilities they hold, participate in the complex cognitive and operational processes that shape the widely varied features of the physical space of Italy.

A similar change must be carried out in the firm belief that an organic, generalised introduction of evaluation practices constitutes not only an irremovable precondition for formulating proper urban planning, but also the necessary groundwork for conceiving of *good works projects, in particular as regards their architectural worth*, in other words, efforts that, while respecting schedules and budgets, serve as guarantees of success by drawing on exceptional economic possibilities and

funding to introduce the types of *procedural innovations* needed to overcome those structural problems which, in Italy, afflict the historic cores of cities and towns, and especially their outlying areas and surrounding regions. For it is only by undertaking major projects, reconstructing physical spaces as they currently stand while upgrading and optimising the communities found

inside of them in socioeconomic terms, that we can have a *realistic possibility* of satisfying the practical and symbolic needs inherent to the Italian Constitution, which are the same that set apart and lend distinction to modern-day European culture, effectively granting to all inhabitants of cities and towns the “*right of residence*”.

\* Enrico Fattinanzi, Director of the journal *Valori e Valutazioni*  
e-mail: e.fattinanzi@libero.it

### Bibliography

ACAMPA G., “*European guidelines on quality requirements and evaluation in architecture*” | [Linee guida delle politiche europee: Requisiti qualitativi e criteri di valutazione dell’architettura], su *Valori e Valutazioni*, n. 23, DEI, Roma, 2019.

ACAMPA G., CRESPO I., MARINO G., “*Representación Del Dibujo Frente A Simulación De Los Sistemas Bim. Oportunidad O Amenaza Para La Arquitectura*” ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno-Universitat Politècnica Catalunya, n. 40 <http://dx.doi.org/10.5821/ace.14.40.6689>

ACAMPA G., GARCÍA J.O., GRASSO M., DÍAZ-LÓPEZ C., *Project sustainability: Criteria to be introduced in BIM*, su *Valori e Valutazioni*, n. 23, Dei, Roma, 2019.

ACAMPA G., GIUFFRIDA S., NAPOLI G., *Appraisals in Italy Identity, contents, prospects* | [La disciplina estimativa in Italia Identità, conoscenza, prospettive], *Valori e Valutazioni*, n. 20, DEI, Roma, 2018.

BATTISTI F., CAMPO O., *A methodology for determining the profitability index of real estate initiatives involving public-private partnerships. A case study: The integrated intervention programs in rome. Sustainability (Switzerland)*, 11(5), 1371. doi:10.3390/su11051371, 2019.

BATTISTI F., CAMPO O., FORTE F. (2020), *A methodological approach for the assessment of potentially buildable land for tax purposes: The italian case study. Land*, 9(1) doi:10.3390/land9010008

BOTTERO M., DATOLA G., MONACO R., *Fuzzy Cognitive Maps: a Dynamic Approach for Urban Regeneration Processes evaluation*, su *Valori e Valutazioni*, n. 23, Dei, Roma, 2019.

CHIDO S., *Judging the Value of Beauty: from Aesthetics to Ethic*, su *Valori e Valutazioni*, n. 23, Dei, Roma, 2019.

CIPE DELIBERA 28 GENNAIO 2015, N. 9, Indirizzi operativi della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Costituzione del coordinato dal Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri del “Comitato tecnico aree interne” (CTAI).

I finanziamenti ulteriori statali sono stati deliberati il 10

agosto 2016, n. 43, 7 Agosto 2017, n. 80 e il 25 Ottobre 2018, n. 52.

DELL’OVO M., OPPIO A., *Bringing Value Focused Thiking Approach to Urban and Design Processes Development: the case of Foz do Tua Area in Portugal*, su *Valori e Valutazioni*, n. 23, Dei, Roma, 2019.

FATTINANZI E., *The Quality of the City; the Role of Evaluation in Methodologies to the Preparation of Plans and Projects*, su *Valori e Valutazioni*, n. 20, Dei, Roma, 2018.

FATTINANZI E., MONDINI G., *Introduzione al volume Multicriteria Analysis Between Evaluation and Decision*, Dei, Roma, 2015.

FORTE F., *Appraisal and evaluation in the production of works for the transformation of the contemporary city*, in (eds) Stanghellini S., Morano P., Bottero M., Oppio A., *Appraisal: From Theory to Practice. Green Energy and Technology*, Springer, 2017.

FORTE F., *Architectural quality and evaluation: A reading in the european framework [Qualità architettonica e valutazione: Una lettura nel quadro europeo]*, in *Journal of SIEV, Valori e Valutazioni*, n. 23, Dei, Roma, 2019.

IFEL - DIPARTIMENTO FINANZA LOCALE, *La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2019*, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9908>

LEGGE DI BILANCIO 2020 (commi 51-58); Contributo agli enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva, d’interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio degli enti locali, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade. <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/fiscalita-nazionale/Manovra-di-Bilancio/Manovra-di-2020/Legge-di-Bilancio-2020>.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, Direzione generale per la regolazione ed i contratti pubblici: Anagrafe opere incompiute. Decreto 2013, n. 42 - <https://www.serviziopubblici.it/SPInApp/it/press.p> age

2020

# PREZZARIO DELLA MANUTENZIONE

EDILIZIA IMPIANTI  
CONDOMINIO & REAL ESTATE

Il file del  
PREZZARIO  
è disponibile  
nell'area  
DOWNLOAD  
[www.build.it](http://www.build.it)  
nei formati  
.doc e .xls

€ 34,00

ISBN 978.88.496.6573.4



9 788849 665734



**dei**  
TIPOGRAFIA DEL GENIO CIVILE

Per informazioni: **DEI Tipografia del Genio Civile**  
tel. 064416371 fax 064403307 [dei@build.it](mailto:dei@build.it) [www.build.it](http://www.build.it)

**dei**  
TIPOGRAFIA DEL GENIO CIVILE



# Il ruolo del settore delle costruzioni nell'epoca del dopo corona virus

Enrico Fattinanzi\*

parole chiave: costruzioni, progetti, valutazione, dopo corona virus

## Abstract

*A voi piace fare le leggi ma, ancora più, vi piace trasgredirle  
Come fanciulli che erigono castelli di sabbia sulla spiaggia  
e poi li distruggono ridendo.....*

*ma intanto il mare trasporta sempre nuova sabbia sulla spiaggia*

*Da Il Profeta*

*Khalil Gibran*

*Nella fase che segue la pandemia gli investimenti nel settore delle costruzioni assumeranno in Italia un'entità straordinaria che potrà indurre importanti effetti economico produttivi e offrirà una concreta possibilità di realizzare interventi che risolvano i molti annosi problemi che in Italia affliggono le sue città e il suo territorio: problemi di accessibilità, distribuzione dei servizi civili, sicurezza sismica e idrogeologica, di complessiva strutturazione funzionale e d'integrazione funzionale sociale ed economica delle periferie urbane. Tuttavia il perseguimento di questi obiettivi rischia di essere gravemente ostacolato per la complessiva organizzazione del processo d'intervento fortemente inefficiente e spesso condizionata da infiltrazioni malavitose e d'interessi illegittimi, e caratterizzata nella realizzazione da un deludente rapporto tra le risorse impiegate e la stessa qualità dei risultati realizzati.*

*In questo contributo si dichiara e si motiva la necessità di adottare una governance degli investimenti e, al tempo stesso un'organizzazione dei processi d'intervento fondate su un approccio radicalmente diverso. Poi il contributo si sviluppa esaminando criticamente l'esito*

*positivo costituito dalla sostituzione del ponte Morandi e pur motivando le ragioni che, in generale, ne rendono improponibile la sua applicazione al complesso degli investimenti, si pone l'attenzione su un aspetto che si ritiene possa costituire un utile riferimento per configurare il nuovo approccio: la costituzione all'interno di ogni intervento caratterizzato da una qualche rilevanza dimensionale e qualitativa di una forte direzione, dotata dei necessari poteri, alla quale sia attribuita la responsabilità di attuare un progetto e, in definitiva, realizzare il complessivo successo dell'intervento in termini di buona utilizzazione delle risorse rese disponibili, rispetto delle scadenze temporali stabilite, perseguimento del complesso degli obiettivi e delle prestazioni che avevano motivato l'investimento. In questa ottica una importanza strategica deve essere attribuita alla qualità di un progetto le cui scelte che ne determinano la configurazione siano sostenute da un efficace metodo di valutazione che si argomenta possa essere tanto più efficace quanto più attivato in tutte le fasi del processo, in particolare dalle fasi delle decisioni programmatiche fino al governo dell'intero processo di formazione del progetto.*

## 1. INTRODUZIONE

Nella drammatica esperienza della pandemia, le diverse componenti economiche e culturali della società contemporanea dovranno impegnarsi per individuare quale possa essere il contributo per la costruzione di un programma per definire un modello socio-economico che consenta di superare le molte carenze e arretratezze che dagli ultimi decenni del novecento hanno distinto il nostro Paese rispetto agli altri stati europei.

In questa ottica occorre individuare quali concreti contributi, nella cruciale fase di ricostruzione del dopo-virus, le scienze della valutazione sono in grado di offrire. Di particolare interesse è il settore professionale, che ruota attorno alle decisioni sull'assetto delle città e dei territori ed in particolare relativo alla trasformazione, riuso, manutenzione e gestione delle strutture materiali e immateriali, delle strutture fisiche che funzionalmente creano gli spazi urbani.

La Società Italiana di Estimo e Valutazione (SIEV) e la sua rivista "Valori e Valutazioni" dovrebbero svolgere il proprio ruolo importante nell'immediato, sensibilizzando su tali problematiche le categorie professionali e accademiche che sono interessate a una conoscenza delle città e dei territori finalizzata ai programmi, piani e progetti di manutenzione, riuso trasformazione e valorizzazione fisica ed economica delle strutture funzionali e simboliche che fisicamente costituiscono i stessi territori.

## 2. LE OPPORTUNITÀ DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI NEL DOPO CORONAVIRUS

Riteniamo essenziale riflettere sulle opportunità e sulla straordinaria dimensione delle risorse che saranno messe in campo, secondo gli orientamenti che emergono, in Italia e in Europa. Riteniamo che questa riflessione debba partire dalla piena consapevolezza che i problemi che attualmente dobbiamo affrontare non sono stati creati dal Covid 19 ma in gran parte dei casi il virus li ha soltanto evidenziati ed amplificati; in altri termini il virus ha reso più drammatica una situazione sociale ed economica che ci affligge ormai dagli ultimi decenni del secolo scorso. Una situazione afflitta dalla inaccettabile precarietà e dequalificazione del lavoro, dalla inarrestabile divaricazione dei redditi, dalla sostanziale incapacità di concepire l'importante ruolo che l'istruzione e ogni tipo di ricerca scientifica e di innovazione svolgono nella promozione dei processi di sviluppo economico attuale. Una situazione incapace: di tenere conto delle conseguenze di un sempre più rapido sviluppo tecnologico e informatico dei processi produttivi di beni e di servizi; di governare gli attuali fenomeni di *globalizzazione* - che se non adeguatamente governati nei paesi economicamente già sviluppati come l'Italia - rischiano di risolversi nell'estensione degli attuali processi di "globalizzazione", che emarginano sempre più i ceti medi e medio bassi e che hanno inceppato e praticamente bloccato i tradizionali meccanismi dell'*ascensore sociale*.

Si paventa che, in mancanza di una forte visione strategica che ponga in primo piano le questioni relative a un'economia verde e di sostenibilità ambientale, siano vanificate molte delle potenzialità che la grande disponibilità di risorse attualmente si offrono all'Italia. Anzi, si teme che le tradizionali distorsioni della situazione socio-economica italiana siano confermate e, forse, aggravate. Temiamo che questo rischio sia particolarmente presente proprio nel settore delle trasformazioni insediative e sviluppo dell'assetto fisico delle città e dei territori, in altre parole nel settore delle costruzioni italiano.

In varie regioni e città Italiane esistono situazioni di degrado e d'inadeguatezza funzionale e tecnologica del capitale fisso sociale. Esiste inoltre una diffusa esigenza di manutenzione e di messa in sicurezza delle reti di comunicazione stradali e ferroviarie. Più in generale si pongono pressanti *problemi di messa in sicurezza* dei territori e delle strutture insediative della dorsale appenninica; si tratta di strutture insediative dotate di notevole importanza storica e che, spesso, posseggono un significativo valore artistico e ambientale, ma anche economico e produttivo. Si tratta di territori precari per la permanenza insediativa e delle filiere produttive in essi presenti; in molti casi si registrano produzioni agricole e artigianali di grande pregio. La conservazione di questi territori e delle attività agricole in essi presenti rappresenta una doverosa azione di manutenzione dell'assetto fisico del territorio. Tale azione è doverosa e urgente, perchè si tratta di insediamenti dal punto di vista fisico fortemente insicuri per la popolazione, a causa della periodica ricorrenza di eventi sia di natura sismica sia di carattere idrogeologico. D'altra parte, possiamo presumere che nei progetti di ripresa economica post coronavirus, il settore delle costruzioni sarà chiamato ad esercitare quel ruolo propulsivo che sempre ha svolto nel ciclo economico italiano. Occorre quindi che gli interventi programmati, oltre ad essere tempestivi e quantitativamente rilevanti siano anche *buoni interventi*. Questo significa stabilire in primo luogo *cosa fare*, in relazione ai gravi problemi delle nostre strutture urbane e territoriali ai quali abbiamo accennato. È altrettanto importante il *come* questi interventi potranno essere realizzati, considerando nel come sia l'efficienza del *processo produttivo* sia la *qualità del prodotto costruito*. Argomenti che consideriamo centrali per quanti, se pur con diversi ruoli e responsabilità, sono professionalmente e accademicamente coinvolti nei processi di programmazione, pianificazione e progettazione degli interventi di valorizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione dell'assetto fisico delle città e dei territori.

Per quanto riguarda i *processi produttivi* occorre utilizzare la straordinaria occasione offerta dalla programmazione di una grande ed eterogenea (per dimensione e tipologia) quantità d'interventi; proprio questa eterogeneità rappresenta un'occasione unica per promuovere un sostanzioso e diffuso processo d'innovazione tecnologica e organizzativa del settore produttivo insediativo. Della sua sostanziale arretratezza in questa sede ci sembra necessario ri-

chiamare l'attenzione su due aspetti che consideriamo di cruciale importanza.

Innanzitutto, constatiamo che tradizionalmente in Italia, il settore produttivo insediativo ha svolto, nei confronti del sistema economico nazionale, una funzione propulsiva significativamente minore, rispetto a quanto, negli stessi anni, è si è verificato nei principali paesi europei: una funzione che, a prima vista, appare quantitativamente rilevante, ma che ha riguardato settori economicamente poveri soprattutto industrialmente poco integrati. Una funzione che dovrebbe essere sostanzialmente amplificata se gli interventi programmati riguarderanno in misura prevalente la riqualificazione tecnologica e funzionale del "capitale fisso sociale", in particolare le opere architettoniche ed infrastrutturali di proprietà pubblica. Sono interventi che, in generale, consistono nell'introduzione, nelle strutture fisiche architettoniche e infrastrutturali preesistenti, di componenti tecnologicamente avanzate, comunque prodotte da settori maggiormente integrati nell'apparato produttivo.

In secondo luogo crediamo importante l'obiettivo di una trasformazione positiva delle condizioni di lavoro che storicamente connotano i cantieri edili italiani. Condizioni negative che oggi contribuiscono in larga misura al negativo primato nazionale in materia di mortalità, nocività, illegalità e precarietà che caratterizzano il lavoro dipendente nel nostro paese.

### 3. L'EFFICIENTAMENTO DEI PROCESSI D'INTERVENTO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

È opinione diffusa che per realizzare gli interventi di trasformazione insediativa del dopo virus sia prioritariamente necessario rimuovere gli impedimenti di carattere burocratico e procedurale che ora ne ostacolano, ne ritardano e, troppo spesso, ne impediscono la realizzazione.

Questa esigenza diviene decisiva nel settore degli interventi che riguardano l'assetto dello spazio fisico, un settore del quale, come abbiamo già evidenziato, l'arretratezza e nel quale i processi d'intervento nel tempo si sono enormemente complicati e nel quale, nello stesso tempo, si manifestano estesi fenomeni di corruzione e d'illegalità e, soprattutto, si è prodotto nei cantieri la penetrazione della criminalità organizzata. Fenomeni che hanno sollecitato l'affastellamento di successivi interventi normativi e procedurali tanto numerosi quanto di scarso impatto sulla realtà dei processi d'intervento. Possiamo costatare come, in particolare nel settore pubblico (ma non solo), l'enorme "bardatura" burocratica non abbia assicurato il successo degli interventi, in termini di tempi e di costi e, soprattutto, di qualità del risultato realizzato. Certamente una prima risposta ai problemi del dopo-virus è senz'altro lo sblocco dell'enorme massa d'interventi di ogni dimensione e tipo già finanziati e localizzati che, per decine di miliardi di euro, sono fermi nei meandri dell'iter programmatico e progettuale.

In questa situazione emerge un paradosso che ha dell'incredibile: da un'indagine condotta dall'ANCI emerge che vi sono opere pubbliche già localizzate e precisamente finanziate per poco meno di 200 miliardi che, per essere realizzate, attendono di essere progettate a livello esecutivo. A questo fine la Cassa Depositi e Prestiti ha stanziato le risorse da concedere a tasso zero alle Amministrazioni titolari delle opere e che tuttora sono inutilizzate.

Occorre comprendere appieno le ragioni di questa situazione in Italia. Chiunque abbia svolto funzioni, a diverso titolo, di supporto di organismi pubblici, può testimoniare che troppo spesso un'Amministrazione (o una Direzione Amministrativa) che subentra a valle di una competizione elettorale (o anche un semplice ricambio o rimpasto dei precedenti ruoli apicali) non ha un alcun interesse politico/elettorale a gestire e portare a compimento progetti già avviati nel precedente assetto politico-amministrativo e, comunque, se li realizzerà, lo farà modificando in modo quanto più possibile pubblicamente visibile, i connotati che li avevano precedentemente qualificati. Si comprende come di fronte ad una situazione di permanente competizione elettorale si produce un'elevatissima probabilità, visti i tempi lunghi che strutturalmente connotano i processi d'intervento e che sono generalmente superiori alla durata dei mandati politici, si generi una diffusa situazione di congelamento di ingenti investimenti: per questo riteniamo che l'orientamento di conferire maggiori poteri alle Amministrazioni locali, possa risultare addirittura controproducente. Soprattutto occorre riconsiderare alla radice i reati di *abuso d'ufficio* e *danno erariale*. Prima di tutto non ha alcun senso *concentrare l'attenzione sullo svolgimento delle singole decisioni e azioni compiute in itinere* in una delle innumerevoli fasi in cui oggi si frammenta il processo attuativo.

Occorre invece *valutare con criteri certi, trasparenti e verificabili le ricadute che quelle decisioni e azioni hanno prodotto in termini del complessivo risultato finale*, quanto a risorse impiegate, tempi e qualità del risultato conseguito. In secondo luogo, occorre prendere atto che i maggiori ritardi sono derivanti generalmente dalle revisioni economiche e progettuali dovute a progettazioni che presentano carenze, più o meno gravi.

Dinanzi alla gravità della situazione attuale, condizionati da valutazioni errate e distorte dagli enormi interessi in gioco, da parte di alcuni settori della politica e dell'imprenditoria (perfino da continui *tentativi della mala* di infiltrazioni malavitose), si propone lo smantellamento totale dell'apparato normativo esistente a cominciare dall'attuale Codice degli Appalti che contiene importantissimi contenuti innovativi e di adeguamento agli standard internazionali. Cancellare tout court l'esistente varrebbe dire: "si getta il bambino e si tiene l'acqua sporca". Certamente esiste una concreta possibilità di introdurre semplificazioni e razionalizzazione, ma non è questo il problema principale e sostenerlo è una mistificazione: a dimostrazione di questo possiamo costatare che, generalmente, nei principali paesi europei, la quantità di norme

[

che regolano gli interventi sia superiore, a volte doppia, rispetto a quella vigente in Italia e non vi sono però gli stessi problemi di gestione degli interventi. Il problema dunque non è quello di ridimensionare quantitativamente il corpo normativo italiano: semmai occorre migliorarne la qualità tecnico-giuridica e, soprattutto, renderlo omogeneo sull'intero territorio nazionale e pienamente congruente con le direttive emanate dalla Comunità Europea. Esistono gravi problemi di sovrapposizione delle norme e di incerta attribuzione delle competenze e di ridefinizione delle responsabilità; competenze che andrebbero unificate, finalizzandole prioritariamente all'effettivo successo degli interventi.

Infine, occorre richiamare un'ulteriore criticità della situazione italiana: l'inadeguatezza numerica e un'insufficiente preparazione professionale della burocrazia operante a tutti i livelli. Stiamo parlando di una categoria che, intanto, non è formata da una grande specifica scuola, ma reclutata sulla base di criteri di selezione tutt'altro che rigorosi. D'altra parte, tale categoria, negli ultimi anni, è stata taglieggiata sotto tutti gli aspetti, a cominciare dalla sua immagine ampiamente deteriorata. La considerazione "generale" è stata sollecitata da un'ideologia che prevede il dirottamento verso soggetti privati di funzioni in precedenza svolte da organi pubblici.

A questo punto ci preme dichiarare la nostra convinzione che se si vuole affrontare proficuamente questa situazione, sia principalmente necessario operare un profondo mutamento nell'approccio che finora ha informato la gestione dei processi d'intervento nel settore delle costruzioni. Tentiamo quindi di individuare quali possano essere gli elementi che qualificano questo diverso approccio.

#### 4. QUALI INSEGNAMENTI POSSIAMO TRARRE DALL'ESPERIENZA DEL NUOVO PONTE SUL POLCEVERA A GENOVA?

Nei mesi cruciali della pandemia e nei mesi seguenti, il caso della sostituzione del ponte Morandi a Genova è venuto alla ribalta, in quanto tempi e efficienza del processo di realizzazione sono stati tali da venire proposto come un modello da adottare in tutti gli interventi da realizzare nella fase del dopo-virus. Certamente esiste la possibilità di trarne utili indicazioni da questa che, senza dubbio, costituisce un'esperienza positiva. L'idea di generalizzarla, tuttavia, scaturisce da una sua superficiale schematizzazione che trascura alcuni aspetti importanti; proprio quelli che offrono preziose indicazioni che possono essere effettivamente generalizzate nella realizzazione di interventi di varia dimensione ed entità.

Tuttavia, prima di esaminare questi argomenti mi preme porre in evidenza un aspetto che ritengo non possa essere ignorato. Il nuovo progetto è stato realizzato dopo la preliminare integrale demolizione del ponte preesistente. Si è così deciso di distruggere una delle maggiori testimonianze architettoniche del boom economico e sociale del dopoguerra. Un manufatto che aveva svolto per oltre cin-

quanta anni una funzione in quel contesto essenziale, e che ha collassato per dell'inadeguatezza dei volumi di traffico a suo tempo previsti ma, soprattutto, per una carente e certamente colpevole attività di monitoraggio e manutenzione. Si sarebbe potuto considerarlo come un affascinante *moderno rudere*, conservato a testimonianza di un periodo cruciale della rinascita Italiana del secondo dopo guerra. Come ipotesi, di certo migliore, lo si sarebbe potuto almeno parzialmente riattivare, assegnandogli una funzione compatibile, subordinata e complementare al nuovo ponte: ciclo pedonale/ciclabile, con traffico leggero, ecc.

Ma ora accantoniamo queste considerazioni che ho ritenuto doverose, e torniamo a estrarre gli aspetti positivi di un'esperienza di fatti che, se correttamente letti, interpretati e valutati, possono offrire alcuni spunti positivi per il prossimo futuro.

Innanzitutto, dobbiamo constatare che l'adozione di quelle procedure che hanno consentito, in quella specifica situazione, il superamento dei vincoli normativi, soprattutto in termini di legittimità e di competenze, ha potuto *acquisire una loro contingente legittimità*, resa possibile dalla grande attenzione che le drammatiche circostanze del crollo e le sue conseguenze economiche e funzionali, hanno prodotto nel territorio genovese. Questa situazione eccezionale ha fatto sì che la stessa "donazione alla sua città" del progetto da parte di Renzo Piano, in tutte le sue fasi di redazione e di attuazione, sia stata sorretta da una forte partecipazione, quindi da un controllo non solo da parte delle comunità in una qualche misura direttamente interessate, ma anche dalla stessa opinione pubblica nazionale. Circostanze che certamente non possono essere presenti in tutti gli interventi, in particolare da quelli sollecitati dalle urgenze del dopo coronavirus.

Si conferma invece la possibilità di generalizzare la gestione unificata e responsabile di tutte le fasi di attuazione dei singoli processi d'intervento. Tuttavia, occorre che il governo più efficiente ed efficace di tali processi avvenga nell'inderogabile rispetto di alcuni criteri.

Innanzitutto, le conduzioni dei processi d'intervento dovranno essere rigorosamente compatibili con i principi generali di legalità e legittimità che ispirano la vita sociale ed economica di uno Stato di diritto. In ogni caso riteniamo fondamentale che le valutazioni che articolano il processo decisionale siano trasparenti, cioè adottate, utilizzando criteri esplicitamente dichiarati e valutazioni pienamente controvertibili. D'altra parte, l'esperienza genovese ci mostra l'importanza di operare in base ad una legittimazione fornita da un ampio, strutturato e responsabile coinvolgimento delle istituzioni e da un'estesa a partecipazione dell'opinione pubblica interessata.

Preso atto che dal confronto internazionale risulta chiaramente come le difficoltà e i tempi lunghi dell'edilizia italiana non siano imputabili alle regole e i relativi controlli, quanto piuttosto ai formalismi e alle sovrapposizioni e ai conseguenti conflitti delle competenze, occorre soprattutto che, nel settore edilizio, la validazione delle deci-

sioni e delle conseguenti azioni che articolano i processi, debbano svolgersi riducendo al minimo i controlli operati *a priori*, utilizzando prevalentemente criteri di conformità formale; il punto centrale è che le diverse competenze che partecipano all'attuazione del progetto debbano operare con *l'obiettivo prioritario di realizzare il complessivo successo dell'intervento*. È chiaro che in questo senso, decisive sono le valutazioni operate *a posteriori*, una sorta di bilancio provvisorio, limitato alle principali macro-fasi che scandiscono il processo attuativo.

Oggi le procedure sono caratterizzate dalla successione di fasi proceduralmente rigide la cui specifica responsabilità è affidata a funzionari il cui compito fondamentale è quello di verificare se le pratiche trasmesse siano "in ordine", cioè "proceduralmente conformi". Su tale base si compiono gli atti previsti per la validazione dello specifico segmento da loro controllato. Con tale attività di mero controllo formale si esaurisce la sua responsabilità e le conseguenti sanzioni penali ed amministrative. Il processo si sviluppa quindi frammentato in un grande numero di segmenti procedurali gestiti con una ottica miope, incurante dell'impatto che il loro operato potrà esercitare sul perseguimento degli obiettivi. Vogliamo per inciso notare anche che una tale prassi molto raramente ammette che lo svolgimento del processo si svolga attuando più fasi in parallelo.

Tornando alle responsabilità dei soggetti che "controllano" le fasi del processo, appare significativo che tra le attuali azioni sanzionabili, non rientri la ingiustificata dilatazione dei tempi e l'interpretazione della norma nel modo più restrittivo; comunque sempre a prescindere dall'impatto negativo che esercizio di una competenza ha esercitato sulla effettiva realizzazione dell'intervento e su tutti i suoi aspetti qualificanti.

L'esperienza di Genova invece dimostra quanto sia importante individuare un soggetto unico che non sia confinato alla mera verifica della conformità procedurale, ma che invece sia impegnato responsabilmente a decidere e compiere gli atti necessari, la cui validità dovrà essere prioritariamente *valutata* sulla base della loro capacità di contribuire al successo dell'intervento. Cioè che l'intervento sia realizzato assicurando il contenimento dei tempi, il rispetto del budget, di soddisfare il complesso delle aspettative prestazionali, sociali ed economiche che avevano motivato l'intervento stesso.

L'esperienza di Genova ci indica quanto sia importante predisporre una forte funzione direzionale svolta responsabilmente lungo tutte le fasi del processo. Ma per considerarla un modello occorre anche non sottovalutare l'importante ruolo che hanno svolto le positive caratteristiche del progetto redatto da Renzo Piano. È questo un aspetto che, generalmente, è stato considerare esclusivamente in relazione alle particolari modalità di attribuzione dell'incarico, producendo notevoli critiche e contrapposizioni. Una procedura che, in ogni caso, potrà essere replicabile solo in situazioni particolari per criticità, dimensionale e qualitativa, certamente, non generalizzabile. La prepon-

derante specifica collocazione accademica e professionale degli associati alla SIEV e da lettori e redattori di "Valori e Valutazioni", ci sollecita a mettere in grande evidenza l'importanza determinante che una buona progettazione ha svolto per il rilevante complessivo successo della vicenda.

Per poter considerare l'esperienza di Genova un esempio positivo, di cui è possibile e necessario far tesoro per il futuro, è necessario comprendere che, essenzialmente, il risultato positivo non costituisce il prodotto di un ridotto rispetto dell'apparato normativo, ma soprattutto è *derivato dalla continuativa e puntuale interazione tra lo staff che ha redatto un buon e fattibile progetto e una forte funzione direzionale*, che un commissario ha potuto esercitare responsabilmente, evidentemente salvaguardando gli essenziali principi, soprattutto di legalità e legittimità che, in Italia e in Europa, regolano il nostro stato di diritto.

Riteniamo essenziale chiarire che la positività di questa esperienza evidentemente non può dare certezza che una sua "generalizzazione" garantirebbe il successo di ogni intervento che, nei prossimi mesi, si deciderà di attuare. A questo fine invece, riaffermando l'importanza strategica di realizzare gli interventi programmati utilizzando buoni progetti, occorre porre l'attenzione sulle modalità di assegnazione degli incarichi di progettazione. In primo luogo, operando nel rigoroso rispetto dell'ottima normativa europea attualmente vigente, è necessario depurare le attuali pratiche relative alla assegnazione degli incarichi di progettazione dagli inquinamenti prodotti da troppo frequenti favoritismi, arbitrarietà, corruzione, strumentalizzazioni politico-clientelari, in definitiva abbandonando la concezione dell'incarico professionale quale merce di scambio.

Occorre poi evitare il pericolo che si corre in Italia, ogni qual volta si intende accelerare l'attuazione di programmi edilizi cioè, che, ancora una volta, si affermi la tendenza a ridurre drasticamente i tempi e le risorse destinate alla progettazione. Succede di frequente che, dopo aver consumato un lunghissimo tempo per arrivare alla fase di conferimento dell'incarico di progettazione, si impone che questa debba essere svolta in un arco di tempo ridotto, spesso sostanzialmente insufficiente. Si dimentica che, come dimostra l'esperienza di Genova, la qualità del progetto incide sugli stessi tempi di esecuzione dei lavori che spesso si dilatano a causa delle riserve e contestazioni sollevate proprio per troppo frequenti errori e incompletanze degli elaborati progettuali.

Le esperienze personali e quelle che abbiamo potuto conoscere nel tempo ci permettono di affermare che assegnando alla progettazione risorse e i tempi adeguati si può ottenere, non solo un soddisfacente rapporto qualità/costi delle opere ma anche la riduzione del numero e della complessità dei controlli altrimenti necessari (con la conseguente eliminazione delle riserve e delle contestazioni) e quindi, in definitiva, la stessa auspicata contrazione dei tempi, e dei costi d'interventi.

Quindi occorre evitare che, ancora una volta, sulla base di comprensibili urgenze e più o meno legittimi interessi particolari, si sottovaluti il *ruolo determinante che una buona progettazione può e deve svolgere* per realizzare obiettivi di efficacia e di efficienza che i processi di realizzazione di opere richiedono in generale, particolarmente nella contingenza attuale.

## 5. COSA INTENDIAMO PER UN BUON PROGETTO

Proponiamo sinteticamente alcuni criteri di riferimento che dovrebbero informare il processo di programmazione, progettazione e realizzazione di un'opera.

Innanzitutto, riteniamo fondamentale che l'opera realizzata assicuri un buon livello di soddisfazione dei complessivi obiettivi prestazionali, a cominciare da quelli che hanno motivato la stessa realizzazione dell'opera. Occorre per questo che il soggetto promotore dell'intervento enunci con la massima chiarezza possibile un sistema coerente e gerarchizzato di obiettivi.

Pensiamo poi che il soggetto promotore, prima dell'avvio del processo progettuale o, comunque, come primo atto da compiere, s'impegno nella traduzione di questi obiettivi in uno specifico sistema di quei requisiti che dovranno governare le scelte che concretizzeranno la programmazione dell'intervento e, soprattutto, la sua progettazione.

Per rendere più efficace ed efficiente il processo d'intervento, evitando incertezze e soprattutto feed-back che si risolvono sempre in una dispendiosa dilatazione dei tempi e risorse, comunque e una riduzione dei risultati, appare opportuno che i soggetti attuatori del processo d'intervento o quelli che ne sono coinvolti o semplicemente interessati, concordino i contenuti e i metodi appartenenti a due categorie di strumenti da considerare interagenti e sempre necessari, a prescindere dalla natura e la scala dimensionale del progetto:

- 1) in primo luogo la *redazione di un project management* che preveda, nel tempo, le decisioni da prendere, organizzi le azioni da compiere e individui i soggetti e le risorse che è necessario o solo opportuno coinvolgere. Comunque, data la particolare complessità e lunghezza dei processi d'intervento sullo spazio fisico, il project management da redigere dovrà assumere un carattere dinamico in modo che possa essere aggiornato sulla base dei concreti sviluppi del processo di realizzazione;
- 2) *in secondo luogo occorre adottare un metodo di valutazione* che articolandosi in specifiche procedure di valutazione, lo rendano capace di governare le decisioni e le scelte nelle quali si articola l'intero processo, verificandone la capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi nel rispetto dei vincoli sia economico-finanziari sia di natura giuridico-amministrativi. Tale controllo, per essere pienamente efficace, dovrà essere attivato a partire della fase di programma-

*zione, nello stesso processo di redazione del progetto fino alla sua elaborazione esecutiva e successiva realizzazione.*

Su questi temi valutativi la SIEV, in varie sedi, ha prodotto su queste tematiche contributi scientificamente e operativamente assai rilevanti che, peraltro, hanno informato interessanti molteplici positive esperienze concrete. "Valori e Valutazioni" ha ampiamente e puntualmente documentato questi contributi sulle pagine della rivista e in pubblicazioni tematicamente pertinenti a cui rimandiamo.

In questa sede, per quanto attiene le problematiche e il dibattito sugli interventi del dopo-pandemia, riteniamo utile sintetizzare il complesso degli obiettivi che, nella situazione attuale, si propongono perché il progetto, che di fatto concretizza l'intervento, si possa definire *un buon progetto*. Ovviamente il raggiungimento dei singoli obiettivi dovrà pesare in misura diversa in relazione alla localizzazione, al tipo di opera, alla sua dimensione e destinazione funzionale:

- obiettivi generali, storicamente maturati, la cui realizzazione concorra al superamento delle deficienze strutturali della situazione sociale ed economica italiana;
- obiettivi generali che si il soggetto promotore si pone in quella specifica situazione d'intervento;
- obiettivi qualitativi connessi alle scelte di natura tipologica e tecnologica specificamente compiute nel corso del processo redazionale che configurano il particolare equilibrio nel rapporto costi/qualità caratteristico di ogni progetto; le qualità intesa come sintesi tra gli aspetti pratico funzionali e percettivo simbolici relativi all'opera in se e quelli relative alla sua collocazione in un determinato intorno fisico.

Infine, riteniamo importante concludere esplicitando con chiarezza due questioni che hanno costituito il riferimento costante di questo contributo. In primo luogo, riteniamo importante sfuggire alla logica dell'emergenza e studiare procedure di base che siano in grado di rendere efficaci ed efficienti le procedure seguite nella generalità degli interventi; poi nulla vieta che in presenza di situazioni particolari, in alcuni interventi e per i più svariati motivi, si renda necessario adottare varianti procedurali rispetto a quelle, tuttavia già efficaci, seguite di norma.

La seconda questione attiene all'intero processo d'intervento: riteniamo che l'effettivo successo della straordinaria quantità e varietà degli interventi che dovranno essere realizzati, possa essere assicurato solo introducendo *in ogni fase del processo decisionale e nella generalità degli interventi* procedure valutative che rendano i diversi decisori in grado di controllarne la congruenza economica e, soprattutto, misurarne il prevedibile contributo rispetto agli obiettivi dichiarati e nel contempo conferendogli quei caratteri di trasparenza assolutamente necessari nei confronti alla straordinaria mole di interessi, non solo legittimi.

## 6. CONCLUSIONI

Dopo una crisi di dimensione planetaria come quella prodotta dal Coronavirus difficilmente sarà possibile ritornare agli assetti sociali ed economici precedenti alla pandemia. Siamo consapevoli che in alcuni ambienti ristretti ma certamente influenti di varia connotazione politico culturale, si auspica più o meno esplicitamente un ritorno alla situazione "quo ante" ma siamo persuasi che, come ha recentemente affermato Papa Francesco: *da una crisi come quella attuale si potrà approdare ad una situazione migliore o peggiore, ma sicuramente diversa da quella precedente.*

Per quanto riguarda in particolare il settore delle costruzioni abbiamo evidenziato, speriamo sufficientemente, l'inefficacia nell'attuale strutturazione normativa e delle competenze che in Italia governano i processi d'intervento. In particolare, posta in evidenza l'esistenza di una preoccupante crisi delle sue le connotazioni dei tradizionali rapporti economici e funzionali tra le attività di progettazione e quelle di esecuzione dei lavori. Una crisi che consideriamo assai grave poiché riguarda proprio le due fasi nelle quali, sostanzialmente si determina nei suoi aspetti essenziali il sostanziale successo degli interventi programmati soprattutto negli aspetti fondamentali delle qualità realizzati e delle risorse per questo impiegate.

In generale occorre acquisire la consapevolezza di un'inevitabile necessità di superare la situazione di una crisi ereditata dal passato e delle esigenze di sviluppare pienamente l'attività produttiva di un settore produttivo depu-

tato a svolgere il ruolo propulsivo che nella situazione post pandemia, gli compete. Si afferma di conseguenza l'esigenza di una profonda riflessione sulle collocazioni e funzioni di tutti coloro che, architetti urbanisti e pianificatori, se pur con diversi ruoli decisionali e competenze professionali, operano nei complessi processi cognitivi e d'intervento sul variegato spazio fisico italiano.

Un mutamento da realizzare nella piena convinzione che l'inserimento organico e generalizzato delle pratiche valutative, costituisce la ineluttabile condizione per configurare un buon piano urbanistico. Ma anche un presupposto necessario per l'ideazione di *buoni progetti di opere in particolare di opere di valore architettonico* che, rispettando i tempi e i costi programmati, possano costituire la vera garanzia perché, utilizzando le eccezionali possibilità economiche e la disponibilità a introdurre le necessarie *innovazioni procedurali*, si superino i problemi strutturali che in Italia affliggono i centri storici e, soprattutto, le periferie delle città ed i territori che le circondano. D'altra parte, è necessario attuare progetti importanti di ristrutturazione, riqualificazione e valorizzazione del loro spazio fisico e, in stretto collegamento, occorre riqualificare l'attuale situazione socio-economico delle comunità su di esso insediate. D'altra parte, solo operando in questa prospettiva appare *realisticamente possibile* soddisfare quelle esigenze che connotano la costituzione italiana e che distinguono e qualificano la cultura Europea contemporanea; una condizione che su può efficacemente riassumere affermando il conferimento a tutti i suoi abitanti il "*diritto alla città*".

\* Enrico Fattinanzi, Direttore della Rivista Valori e Valutazioni  
e-mail: e.fattinanzi@libero.it

## Bibliografia

ACAMPA G., "European guidelines on quality requirements and evaluation in architecture" | [Linee guida delle politiche europee: Requisiti qualitativi e criteri di valutazione dell'architettura], su Valori e Valutazioni, n. 23, DEI, Roma, 2019.

ACAMPA G., CRESPO I., MARINO G., "Representación Del Dibujo Frente A Simulación De Los Sistemas Bim. Oportunidad O Amenaza Para La Arquitectura" ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno-Universitat Politècnica Catalunya, n. 40 <http://dx.doi.org/10.5821/ace.14.40.6689>

ACAMPA G., GARCÍA J.O., GRASSO M., DÍAZ-LÓPEZ C., *Project sustainability: Criteria to be introduced in BIM*, su Valori e Valutazioni, n. 23, Dei, Roma, 2019.

ACAMPA G., GIUFFRIDA S., NAPOLI G., *Appraisals in Italy Identity, contents, prospects* | [La disciplina estimativa in Italia Identità, conoscenza, prospettive], Valori e Valutazioni, n. 20, DEI, Roma, 2018.

BATTISTI F., CAMPO O., *A methodology for determining the profitability index of real estate initiatives involving public-private partnerships. A case study: The integrated intervention programs in rome. Sustainability (Switzerland)*, 11(5), 1371. doi:10.3390/su11051371, 2019.

BATTISTI F., CAMPO O., FORTE F. (2020), *A methodological approach for the assessment of potentially buildable land for tax purposes: The italian case study. Land*, 9(1) doi:10.3390/land9010008

BOTTERO M., DATOLA G., MONACO R., *Fuzzy Cognitive Maps: a Dynamic Approach for Urban Regeneration Processes evaluation*, su Valori e Valutazioni, n. 23, Dei, Roma, 2019.

CHIODO S., *Judging the Value of Beauty: from Aesthetics to Ethic*, su Valori e Valutazioni, n. 23, Dei, Roma, 2019.

CIPE DELIBERA 28 GENNAIO 2015, N. 9, Indirizzi operativi della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Costituzione del coordinato dal Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri del "Comitato tecnico aree interne" (CTAI).

I finanziamenti ulteriori statali sono stati deliberati il 10 agosto 2016, n. 43, 7 Agosto 2017, n. 80 e il 25 Ottobre 2018, n. 52.

DELL'OVO M., OPIO A., *Bringing Value Focused Thinking Approach to Urban and Design Processes Development: the case of Foz do Tua Area in Portugal*, su Valori e Valutazioni, n. 23, Dei, Roma, 2019.

FATTINNANZI E., *The Quality of the City; the Role of Evaluation in Methodologies to the Preparation of Plans and Projects*, su Valori e Valutazioni, n. 20, Dei, Roma, 2018.

FATTINNANZI E., MONDINI G., *Introduzione al volume Multicriteria Analysis Between Evaluation and Decision*, Dei, Roma, 2015.

FORTE F., *Appraisal and evaluation in the production of works for the transformation of the contemporary city*, in (eds) Stanghellini S., Morano P., Bottero M., Oppio A., *Appraisal: From Theory to Practice*. Green Energy and Technology, Springer, 2017.

FORTE F., *Architectural quality and evaluation: A reading in*

*the european framework [Qualità architettonica e valutazione: Una lettura nel quadro europeo]*, in Journal of SIEV, Valori e Valutazioni, n. 23, Dei, Roma, 2019.

IFEL - DIPARTIMENTO FINANZA LOCALE, *La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2019*, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9908>

LEGGE DI BILANCIO 2020 (commi 51-58); Contributo agli enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva, d'interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio degli enti locali, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade. <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/fiscalita-nazionale/Manovra-di-Bilancio/Manovra-di-2020/Legge-di-Bilancio-2020>.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, Direzione generale per la regolazione ed i contratti pubblici: Anagrafe opere incompiute. Decreto 2013, n. 42 - [https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPIInApp/it/press.p](https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPIInApp/it/press.page) age