

---

## LA LOGICA

*La ragione stessa è divenuta un semplice  
accessorio dell'apparato economico onnicomprensivo.  
Essa funge da utensile universale per la fabbricazione  
di tutti gli altri rigidamente funzionale allo scopo  
(...) si è finalmente realizzata la sua vecchia ambizione  
di essere puro organo di altri scopi.*

M. HORKHEIMER, TH. W. ADORNO  
1947



## 3.1 | COMMITTENZA E DECISIONE

---

All'origine di tutte le operazioni di costruzione c'è un cliente con un bisogno da soddisfare. È lui che decide, che passa l'ordine e che paga.

Questo cliente spesso non sarà uno specialista dell'atto del costruire. In ogni caso, specialista o no, il cliente deve esprimere i suoi bisogni in modo chiaro, definire i suoi obiettivi, le sue esigenze qualitative, i suoi limiti di prezzo e le sue scadenze, al fine di pagare con soddisfazione il prezzo che è disposto a pagare.

Il riconoscimento della logica che guida l'intenzione del cliente all'interno del processo è elemento fondamentale per l'equilibrio di tutto il sistema progetto e per la buona riuscita dell'operazione.

Il prodotto edilizio ha, però, due potenziali tipi di clienti, il primo è un cliente aleatorio, potenziale e futuro,<sup>1</sup> non ha parte attiva nel processo di realizzazione del bene edilizio ma ne condiziona il processo di progettazione e realizzazione in qualità di consumatore finale verso il cui consenso tenderà tutto l'operato degli attori coinvolti nella realizzazione del prodotto a lui destinato. Il secondo è un cliente ben identificato e presente, con cui i progettisti, i realizzatori e tutti i

prestatori di servizio coinvolti nel processo hanno rapporti chiari e istituzionalizzati attraverso relazioni contrattuali di vario livello.

Questi è il promotore del processo e ha la responsabilità di decidere se e quando perseguire un'iniziativa, di individuarne i vincoli e gli obiettivi, di valutarne la convenienza in funzione delle risorse disponibili.

Il primo tipo di cliente è un cliente *consumatore e utente* finale e come tale è un attore passivo nel processo di progettazione di un'opera; il secondo tipo è il *cliente committente*, il promotore, il centro del processo di progettazione.<sup>2</sup>

Quando il cliente si configura come committente in un contesto contrattuale regolamentato,<sup>3</sup> ovvero parte attiva nel progresso produttivo finalizzato al soddisfacimento del suo bisogno, e quindi non si limita ad acquistare un prodotto sul mercato ma partecipa alla sua produzione, il cliente committente entra a far parte del processo edilizio come operatore attivo e quindi diventa interlocutore principale e oggetto di interesse primario di questa ricerca.

Questa sezione si propone come primo obiettivo quello di isolare il percorso del committente, o in senso lato della sua organizzazione operativa ovvero della funzione committenza, nel processo di produzione dell'opera, nel tentativo di individuare fasi o operazioni che rappresentino potenziali punti critici per la gestione del processo.

### 3.1.1 *La funzione committenza da organizzazione razionale a sistema decisionale aperto*

Alla luce delle valutazioni e delle osservazioni condotte nella prima sezione di questa ricerca, nel seguito della nostra trattazione la committenza non sarà mai analizzata come soggetto individuale, ma sempre come soggetto socialmente complesso, non come soggetto plurale bensì come *soggetto organizzativo*.

Il committente, la funzione committenza, verranno considerati ai fini di questo studio come organizzazioni sociali complesse, assumendo come definizione di *organizzazione* quella proposta dalla scuola razionale degli studi organizzativi, secondo la quale un'organizzazione può essere rappresentata come «una collettività orientata al raggiungimento di fini specifici che presenta una struttura sociale relativamente formalizzata». <sup>4</sup> Secondo questa rappresentazione l'organizzazione si configura come strumento razionale per il conseguimento di obiettivi condivisi; in questo tipo di struttura le caratteristiche fondamentali sono «gli obiettivi e la formalizzazione [della struttura sociale], in quanto entrambi danno un importante contributo alla razionalità dell'azione organizzativa. In quest'ottica il comportamento delle organizzazioni è razionale in quanto determinato da un insieme di azioni attuate da soggetti che si muovono in modo coordinato verso uno scopo. La razionalità non è quindi riferita alla scelta dei fini, ma alla loro realizzazione». <sup>5</sup>

La complessità degli stimoli ambientali e del contesto operativo e relazionale in cui la committenza si trova ad operare comportano un allargamento di questa definizione facendo riferimento ad un approccio sistemico proposto da alcune correnti di studi di psicologia delle organizzazioni. L'approccio sistemico tende a considerare l'organizzazione «come un sistema costituito da un insieme di parti che opera in funzione dell'obiettivo globale dell'intero sistema. (...) In secondo luo-

*go come sistema aperto in quanto riceve determinati input dall'ambiente, li elabora, fornisce output che contribuiscono a mutare l'ambiente stesso e quindi ad influenzare gli input successivi».*<sup>6</sup> È evidente come sia stato tratteggiato il profilo di un'organizzazione capace di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente in modo da poter continuare a perseguire i propri obiettivi. In questo tipo di organizzazione la struttura delle relazioni intra-organizzative ed inter-organizzative è il carattere principale ed essenziale per la sua sopravvivenza. In questa lettura l'ambiente in cui l'organizzazione si trova ad operare costituisce il principale nucleo problematico che ne condiziona la configurazione e le modalità di azione.

La committenza, oggetto di questa ricerca, è quindi un'organizzazione complessa che ha rapporti di scambio di beni e/o servizi con l'ambiente in cui si trova ad operare in condizioni di particolare turbolenza.<sup>7</sup> Agisce attraverso comportamenti di interazione interno/esterno accompagnati da continui processi di adattamento della propria configurazione operativa e delle dinamiche relazionali interne. In modo particolare il committente interagisce con l'ambiente provocando egli stesso, attraverso le iniziative che promuove, dei mutamenti che lo costringono a rimodulare la propria struttura ed i propri comportamenti in funzione della realizzazione dei propri obiettivi alla luce delle reazioni ambientali provocate.

Questo tipo di comportamento, caratteristico della funzione committenza, può definirsi di natura strategica, ovvero fatto di azioni e di scelte sempre orientate al soddisfacimento di un obiettivo «istituzionale».

Questo tipo di comportamento è riscontrabile sia nella committenza pubblica che privata, sintomo del fatto che il comportamento del committente, indipendentemente dalla natura della propria organizzazione, viene influenzato solo marginalmente, nei suoi tratti fondamentali, dal proprio status giuridico-economico; nella letteratura di studi aziendali la distinzione tra il comportamento delle organizzazioni a capitale privato e quelle a capitale pubblico si fa sempre più sfumata. Da un lato il settore privato è sempre più sollecitato a servire

il pubblico attraverso attività non esclusivamente lucrative, dall'altro nell'erogazione di «servizio pubblico» le organizzazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate ad intraprendere attività imprenditoriali che comportano l'emulazione di comportamenti manageriali propri dello standard di efficienza delle organizzazioni private.<sup>8</sup>

Questo ci permette di affermare che il comportamento decisionale delle organizzazioni, e della committenza in quanto tale, non muta in funzione della loro natura economica nelle dinamiche principali, se non in termini di efficienza economica. Ai fini di questa ricerca i comportamenti e le attitudini decisionali sono quindi comparabili, pur considerando la maggiore complessità del sistema rappresentativo dell'organizzazione pubblica, all'interno della quale i circuiti decisionali si moltiplicano e spesso si sovrappongono in modo entropico.

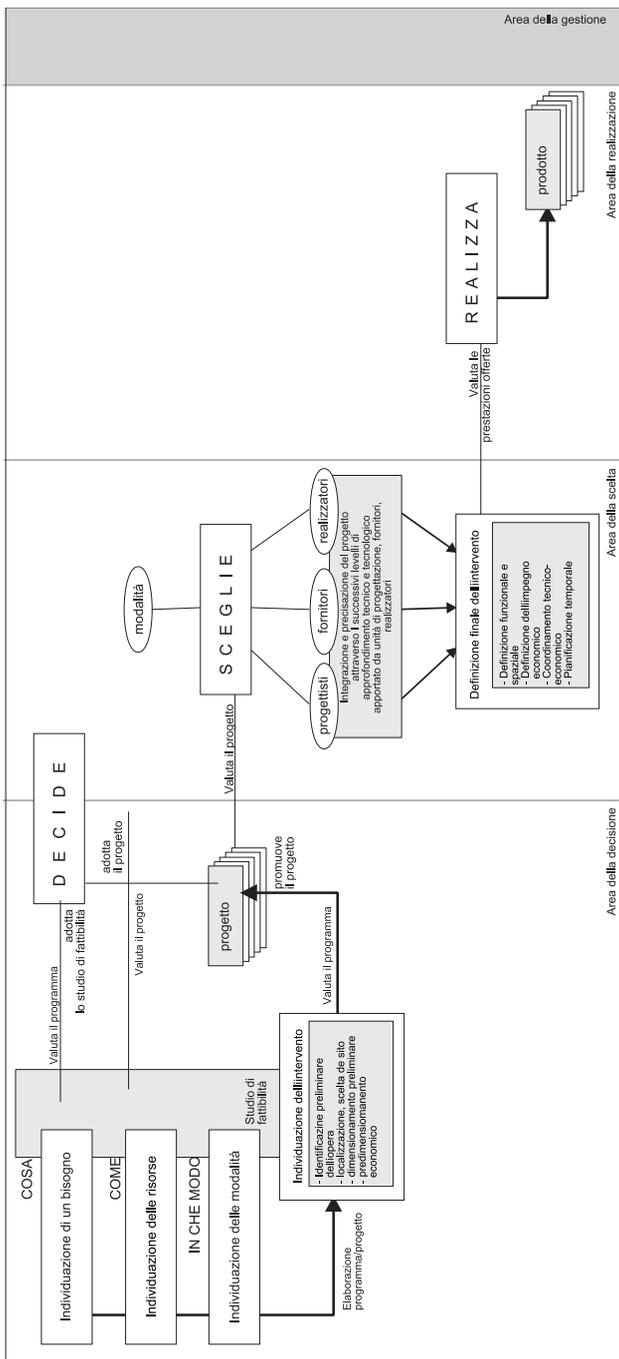
### 3.1.2 | *Processo edilizio e committenza*

Chi è il cliente nel processo edilizio e perché il cliente nel processo edilizio si definisce come committente? In che modo interagisce con il processo edilizio? Quali sono i suoi comportamenti caratteristici?

Secondo la norma UNI 10722-1 il committente è «*l'operatore che promuove o commissiona un intervento edilizio e la relativa progettazione. Può coincidere con l'utente, con il finanziatore e/o con il proprietario*»,<sup>9</sup> o più semplicemente «*il committente è colui che commissiona l'opera, la fa costruire e la usa una volta costruita*».<sup>10</sup>

Il nostro cliente non è un cliente che compra un bene per soddisfare un bisogno. Il nostro cliente è costretto a esprimere il suo bisogno e a commissionare un'opera in grado di soddisfarlo. Il nostro cliente, il committente, è il detentore di un bisogno, di una volontà di farvi fronte, di una intenzionalità a realizzare un'opera, di una discrezionalità da esercitare nella scelta delle modalità di realizzazione, ma soprattutto è colui che detiene e amministra le risorse da investire. Quindi «*il committente può essere considerato l'operatore chiave, il leader, del processo: egli è infatti colui che lo materializza, che lo inizia, che lo gestisce ed organizza e, soprattutto, colui che ne paga il conto finale*».<sup>11</sup>

Alla gestione delle risorse economiche impegnate nell'operazione finalizzata alla realizzazione di un'opera sono legati i principali doveri del committente sia esso pubblico che privato. I doveri relativi alla gestione delle risorse economiche sono connessi alla salvaguardia del pubblico interesse, nel caso del committente pubblico, o del profitto del promotore, nel caso del committente privato. A questo proposito anche il codice civile richiama il committente ai suoi obblighi economici nella sezione dedicata alla disciplina del contratto d'appalto<sup>12</sup> sottolineando come «*la prestazione tipica del committente ha per contenuto il pagamento del corrispettivo pattuito. Il*



*L'iter decisionale del committente*

*prezzo è infatti elemento essenziale del contratto di appalto, in relazione al suo carattere oneroso»<sup>13</sup>.*

Il nostro cliente non è in grado di esercitare il proprio diritto di scelta su un'iniziativa da intraprendere o sull'opera da costruire in assenza di una preliminare definizione dell'opera di cui ha bisogno. La semplice consapevolezza della presenza di un bisogno da soddisfare non permette di definire sufficientemente l'opera da realizzare, né tanto meno permette di quantificare le risorse economiche da investire. Il nostro cliente non è in grado di *commissionare* l'opera a lui necessaria senza averla preventivamente individuata con certezza, ovvero non è in grado di prendere una decisione in assenza di un progetto. In una prima semplificazione è possibile descrivere l'iter decisionale<sup>14</sup> che porta il nostro cliente alla realizzazione dell'opera e al finale soddisfacimento del suo bisogno, articolato come segue:

- decisione di realizzare l'opera
- scelta delle modalità di realizzare l'opera
- realizzazione finale dell'opera.

Il committente *decide* cosa realizzare, con quali risorse e secondo quali modalità, attraverso l'adozione di un progetto; una volta deciso di realizzare il progetto *sceglie* i progettisti esterni, i suoi fornitori e chi realizzerà l'opera dopo aver individuato le modalità e le procedure di realizzazione più affini ai suoi obiettivi. A questo punto è pronto a *realizzare* l'opera, che successivamente sfrutterà o immetterà sul mercato.

### 3.1.3 | *Prendere una decisione*

In tutto l'iter decisionale percorso dalla committenza per la realizzazione di un'opera, il momento della decisione è senz'altro il più delicato, «una decisione, sia essa individuale o di gruppo, comporta una scelta tra due o più opzioni, o atti, ognuna delle quali produrrà uno tra alcuni risultati possibili».<sup>15</sup> In modo particolare il committente pubblico, nell'esercizio del suo potere discrezionale, è tenuto a manifestare all'esterno la sua volontà attraverso un provvedimento formale di natura autoritativa,<sup>16</sup> ovvero è tenuto a dare inizio ad un procedimento amministrativo o a più procedimenti collegati. La pubblica amministrazione è chiamata di continuo ad adottare delle decisioni formalizzate, più precisamente il momento decisionario si identifica con la decisione amministrativa, intesa come «atto di volontà considerato dal punto di vista particolare di atto con cui si esercita una scelta».<sup>17</sup> La necessità della presenza di atti amministrativi, che necessariamente comportano una «procedimentazione» dell'attività di progettazione e realizzazione delle opere, nasce dall'obbligo del controllo e della verifica delle scelte e delle conseguenti azioni delle singole amministrazioni, manifestate e sancite da atti amministrativi. Il controllo sugli atti amministrativi è guidato dai principi espressi nell'articolo 97 della Costituzione,<sup>18</sup> finalizzato a verificare l'osservanza dei principi di economicità, buon andamento e imparzialità, soprattutto per verificare la regolarità della spesa del denaro pubblico.<sup>19</sup>

È ragionevole pensare che la decisione comporti anche un conseguente impegno di spesa, ovvero una quantificazione delle risorse necessarie alla realizzazione dell'opera. Questo non può avvenire senza una individuazione quantomeno quantitativa dell'opera da realizzare, ovvero senza l'adozione di un progetto.

È evidente come, in mancanza di questa fase di identificazione preliminare, vengano meno le condizioni per l'esercizio

della scelta, ovvero dell'azione che rende significativa e razionale la decisione della committenza, sia essa pubblica che privata; in assenza della possibilità di scegliere tra più alternative valutate, la decisione non potrà che essere di natura arbitraria.

Nella pratica spesso si assiste, sia nel mercato pubblico che in quello privato, alla suddivisione dell'iter decisionale, o del procedimento, in due fasi distinte, di cui la prima si conclude con la sola deliberazione a realizzare l'opera e la seconda con l'adozione del progetto tecnico. Questa consuetudine ha portato il progetto fuori dal percorso strategico-decisionale finalizzato alla formazione delle decisioni, delle opzioni politiche del committente e delle sue valutazioni previsionali ed operative.

In questo modo il progetto non è stato più uno strumento di indirizzo e di attuazione tecnica dell'opzione «politica» del committente ma, avendo perso la propria naturale valenza di prefigurazione di uno stato futuro, di espressione di una intenzionalità organizzata, è divenuto sempre più una sorta di complemento della decisione, tanto che la decisione sembra quasi prescindere dal progetto.

A più riprese negli ultimi anni il legislatore ha tentato di riconnettere il percorso *programma-decisione-progettazione-attuazione* nel tentativo di riproporre la progettualità al centro del processo decisionale; i procedimenti e gli atti con cui si è tentato di riqualificare il processo decisionale pubblico sono stati sia interventi di tipo strutturale, mirati ad intervenire sull'essenza organizzativa della pubblica amministrativa, che interventi settoriali o intersettoriali, come nel caso dei lavori pubblici, dove la riprogettazione tecnica della gestione del settore è stata fortemente connessa alla parallela operazione condotta sulla pubblica amministrazione.<sup>20</sup>

Recentemente, con l'introduzione di nuove misure per il sostegno delle attività di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici,<sup>21</sup> sembra avviarsi «una nuova stagione per la programmazione degli investimenti pubblici incentrata sulla valutazione «ex ante» (...) rilancian-

*do le fasi iniziali della progettazione sia nel loro ruolo nell'ambito della programmazione che nelle risorse di cui possono disporre».*<sup>22</sup> L'intento del legislatore è molto chiaro, l'obiettivo delle iniziative annunciate con questo provvedimento è dichiarato senza possibilità di equivoco: *«dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo»*,<sup>23</sup> ovvero riqualificare il processo decisionale pubblico attraverso il raccordo tra i centri di decisione centrali e quelli locali, attuatori finali delle iniziative di sviluppo, riqualificando anche gli strumenti che questi hanno a disposizione.

In questa direzione il legislatore vincola il momento della decisione all'elaborazione ed all'adozione della studio di fattibilità, antecedente logico e qualificante della progettazione; infatti *«lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche»*,<sup>24</sup> vincolando alla sua approvazione l'innescio dei successivi livelli di progettazione e regolando l'accesso ai finanziamenti disponibili.<sup>25</sup> Il complesso degli strumenti promossi da questo provvedimento sembra perseguire la formazione di una nuova cultura dell'opera pubblica, promuovendo una nuova cultura della *decisione pubblica* e uscendo definitivamente dal campo dell'arbitrio per restituire al decisore la possibilità di esercitare il suo diritto di razionale discrezionalità.

Ma il momento della decisione non è semplicisticamente riconducibile alla validazione di un'opzione tecnica, ovvero del progetto: la decisione raccoglie sempre le opzioni politiche, sociali ed economiche che si sono tradotte nell'espressione di un bisogno.

Nel momento della decisione, ovvero nel momento in cui il bisogno diventa domanda formalizzata, vengono sintetizzate attraverso dei processi di valutazioni multidimensionali, più o meno intuitivi o istituzionalizzati, le «pressioni» portate dai vari attori coinvolti nella realizzazione dell'opera.

Grazie al frazionamento ed alla conseguente moltiplicazione

dei centri di decisione politica ed economica, sia pubblici che privati, e grazie all'affermarsi di forme innovative di concorrenza tra capitali pubblici e privati intorno alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture, la decisione finale che porta alla realizzazione di un'iniziativa è sempre meno frutto di una risoluzione individuale, delineandosi sempre più spesso come espressione di un'organizzazione, di una rete o di una *coalizione decisionale*,<sup>26</sup> all'interno della quale ogni partecipante potenziale è latore delle proprie istanze individuali.<sup>27</sup>

Le decisioni prese in regime di coalizione politica o decisionale sono decisioni prese e accompagnate da accordi cooperativi che vengono perseguiti entro un contesto di potenziale conflitto,<sup>28</sup> presupponendo che tutti gli attori che costituiscono una data rete decisionale abbiano preferenze, identità e obiettivi ben identificati, che si coalizzino per soddisfare queste preferenze. L'obiettivo primario in un contesto decisionale caratterizzato dalla molteplicità degli attori coinvolti è *«formare, in un dato sistema di regole, una coalizione in grado di prendere decisioni favorevoli ai suoi membri. Le coalizioni sono formate stabilendo accordi che specificano le decisioni che saranno prese dalla coalizione. Queste decisioni fanno proprie le risorse del sistema attraverso l'azione coordinata fra i membri della coalizione e distribuiscono queste stesse risorse all'interno della coalizione attraverso la competizione»*.<sup>29</sup>

Nella letteratura e nella ricerca dedicata negli ultimi decenni alla teoria delle decisioni<sup>30</sup> e al comportamento delle organizzazioni complesse, indipendentemente dal ruolo e dalla posizione occupata dai singoli attori decisionali, molta attenzione è stata dedicata alla codifica delle varie famiglie di decisioni quotidianamente prese dai singoli o dalle stesse *coalizioni*. È quindi possibile distinguere tre categorie<sup>31</sup> di decisioni:

- decisioni tecniche, vitali per lo svolgimento dell'attività produttiva dell'organizzazione, ma prese dai livelli più bassi della gerarchia dell'organizzazione, dai prestatori d'opera;<sup>32</sup>

- decisioni manageriali, riferite ai processi di gestione, coordinamento ed integrazione inter-organizzativi ed intra-organizzativi, proprie dei responsabili di livello intermedio (quadri e middle manager), della leadership operativa;<sup>33</sup>
- decisioni istituzionali, espressione delle opzioni politiche dell'organizzazione di medio e lungo periodo, proprie dei dirigenti e del top management, ovvero della leadership decisionale.<sup>34</sup>

Per tutte e tre le categorie di decisioni si può operare una ulteriore distinzione tra *decisioni programmate* e *decisioni non programmate*; «con le prime ci si riferisce a problemi semplici, che capitano di frequente, di cui la causa è chiara ed è ben compresa la soluzione. Le decisioni sono in questo caso ben consolidate ed esistono regole, procedure e programmi per farvi fronte».<sup>35</sup>

Le decisioni programmate possono anche rappresentare la riduzione o la semplificazione di decisioni non programmate o non routinarie di scarsa complessità; una volta che queste vengono analizzate e scomposte in processi decisionali più semplici, sono quindi decisioni di natura tattico-operativa.<sup>36</sup>

Le *decisioni non programmate*, quando vengono affrontate dai vertici di un'organizzazione, vengono anche definite *decisioni strategiche*,<sup>37</sup> intendendo con questa definizione rappresentare quelle decisioni che influiscono sul cambiamento nella politica e sulla strategia d'insieme di una data organizzazione.

Il dibattito scientifico sulla definizione del concetto di *decisione strategica* non è ancora pervenuto ad una determinazione univoca; «tale mancanza di consenso è legata principalmente alla multidisciplinarietà del concetto, successivamente al suo essere concetto «situato», che cioè varia col variare del contesto e del settore produttivo, e quindi all'interazione tra i numerosi fattori che influenzano la decisione».<sup>38</sup>

Nel processo edilizio, o più precisamente nel processo decisionale che porta all'innescio di un'iniziativa finalizzata alla realizzazione di un'opera, il committente, l'organizzazione o la coalizione decisionale che lo supporta o lo asseconda, si trova

sempre ad assumere decisioni di tipo strategico; infatti, pur non essendoci accordo su una definizione univoca del termine, si trova un vasto consenso nella letteratura scientifica<sup>39</sup> su quelle che sono le caratteristiche generali delle decisioni strategiche. Queste concernono:

- lo stretto legame tra organizzazione committente e ambiente esterno in costante evoluzione;
- il processo non strutturato, non programmato e non routinario, che implichi differenti soluzioni valutabili di cui non si conoscono né la portata né le conseguenze;
- la rilevanza di tali decisioni per i fini e per l'equilibrio dell'organizzazione;
- l'impegno di notevoli quantità di risorse economiche, materiali e umane;
- la natura collettiva di tali decisioni che coinvolgono gli interessi di più individui e di più gruppi;
- la concentrazione di carico di lavoro sulla leadership dell'organizzazione che è chiamata a gestire la strategia decisionale globale.

Prendere una decisione è in genere definito come «*la reazione ad un problema e la selezione di un corso di azione, tra i diversi possibili, per il raggiungimento di un risultato desiderato*».<sup>40</sup>

Ma nel carattere strategico proprio della decisione che precede l'innescare del processo di progettazione, decisione quest'ultima patrimonio esclusivo del committente, risiedono già le caratteristiche del progetto che si intende promuovere. Al momento decisionale appartengono già la finalizzazione di tutte le attività, l'unicità dell'esperienza da realizzare, la multidisciplinarietà delle competenze convergenti ad uno stesso risultato ed infine la temporaneità del processo decisionale, per cui sono individuabili un momento di inizio e uno di fine.<sup>41</sup>

In questo caso la decisione non è quindi un semplice esercizio di discrezionalità, ma essendo il risultato di una serie di valutazioni relazionate è un esercizio di progettualità.

### 3.1.4 | *Progettualità e decisione*

La progettualità in gioco nelle prime fasi del processo decisionale che porterà alla realizzazione di un'opera è un'*attività* molto complessa, che richiede una disponibilità di competenze diverse che non può che essere espressione della committenza.

Più precisamente è necessariamente espressione della committenza specifica dell'opera, ovvero di una funzione decisionale esercitata in quel dato momento ed in quel luogo in cui si trova ad operare. In questa fase la progettualità tecnica è in posizione di supporto alla decisione, ma in nessun modo può sostituirsi alla progettualità politica del committente.

Parlare di progettualità politica del committente, specialmente nel mercato pubblico, riporta immediatamente l'attenzione alla formazione della domanda ed alla rifunionalizzazione del rapporto tra domanda e progetto; *«la domanda pubblica è infatti incerta, a volte è anche antecedente di molto il progetto e quindi è necessario attualizzarla. L'esito di questo processo può essere dirompente in quanto può mettere in discussione alla radice il progetto a causa di domande prioritarie, per via di cambiamenti dello scenario tecnologico, dalla modificazione dei bisogni e altro»*.<sup>42</sup>

La domanda pubblica rappresenta quasi sempre la composizione di bisogni e di previsioni di scale diverse, espressi attraverso livelli di programmazione e di pianificazione gerarchicamente e geograficamente distinti - nazionale, regionale, locale - ma non sempre concordi. A questo va aggiunto che raramente dalla composizione dei bisogni e delle previsioni generali scaturisce la risoluzione ad operare; più spesso la composizione di interessi specifici e locali si affianca alla programmazione generale nella individuazione finale dell'opera da realizzare.

È evidente come il *ciclo dell'opera* o anche il *ciclo del progetto* inizia assai prima dell'atto formale della decisione, condi-

zionando nelle sue fasi iniziali tutto il successivo processo decisionale.

È altrettanto evidente come la particolare delicatezza del momento di istruzione del processo e della formazione decisione, l'assenza di punti di discontinuità istituzionalizzati nelle prime fasi del processo, ovvero di contratti, concentra sulla funzione committenza un carico di responsabilità ed una richiesta di competenze, tale da poter avere piena capacità di utilizzare le discipline e le metodologie tecniche per la soluzione dei propri problemi e il soddisfacimento dei propri bisogni.<sup>43</sup>

All'interno del processo che porta al momento della decisione sono individuabili almeno tre famiglie omogenee di attività a cui si possono ricondurre altrettante famiglie di competenze. È possibile riconoscere attività di pianificazione in-

#### **ATTIVITÀ E COMPETENZE CHE CONCORRONO ALLA FORMAZIONE DELLA DECISIONE**

<b>Classi di attività</b> CLASSI DI COMPETENZA	<b>Le attività che portano alla decisione</b>
<b>Organizzazione e pianificazione interna</b> COMPETENZE MANAGERIALI	Ricognizione delle competenze interne ed esterne Organizzazione della funzione committenza Organizzazione e gestione delle informazioni
<b>Acquisizione dati</b> COMPETENZE OPERATIVE	Analisi del bisogno Acquisizione dati tecnici Ricognizione dati e vincoli normativi e/o amministrativi Censimento e quantificazione risorse economiche Acquisizione dati di programmazione generale esterna ed interna alla committenza
<b>Valutazione</b> COMPETENZE STRATEGICHE	Individuazione delle possibili strategie di intervento Valutazione alternative operative Valutazione alternative tecniche Analisi domanda reale vs. bisogno Valutazione domanda indotta vs. bisogno Valutazione risorse effettive

terna, acquisizione e censimento di informazioni strumentali al progetto e soprattutto attività di valutazione. Pianificazione, acquisizione di informazioni e valutazione concorrono alla formazione delle programma d'intervento,<sup>44</sup> ovvero all'identificazione dell'intervento, alla chiarificazione dei suoi obiettivi, al censimento delle risorse ed alla individuazione delle eventuali alternative.

Parallelamente alle attività che concorrono alla formazione della decisione, il committente è impegnato in un insieme di attività di supporto alle decisioni, non meno importanti ai fini del successo dell'iniziativa che intende intraprendere.

In assenza di una prefigurazione avanzata ed attendibile dell'opera da realizzare, cioè in assenza di un progetto, il committente per assicurarsi il buon esito della sua iniziativa si trova impegnato, sia in modo istituzionale che in modo informale, nella formazione degli strumenti che lo mettano in condizione di massimizzare il consenso tecnico e politico intorno alla propria decisione.

Il consenso tecnico si ottiene attraverso verifiche di fattibilità attendibili e convincenti che non possono prescindere da analisi preliminari atte a valutare gli impatti sull'ambiente del perdurare delle condizioni del «senza progetto». La costruzione di proiezioni e di analisi attendibili sui livelli di *efficienza ambientale*, in assenza del progetto che si ha intenzione di realizzare, sono utilissime alle successive valutazioni di fattibilità che verranno effettuate sul progetto e soprattutto concorrono alla migliore definizione degli obiettivi del progetto.

La massimizzazione del consenso politico su un'iniziativa di progetto passa attraverso l'esplorazione e l'eventuale costruzione delle relazioni interne alla *coalizione decisionale* coinvolta nel processo. La conoscenza delle finalità e degli obiettivi dei vari attori coinvolti nel processo decisionale, il loro coordinamento e la loro gerarchizzazione permettono il miglioramento del processo decisionale sia in termini di efficienza, riducendo i potenziali conflitti di interesse, che in termini di efficacia globale del sistema progetto. Maggiore è il consenso intorno ad una decisione, più la sua attuazione po-

trà essere rispondente alle aspettative di risultato espresse dai singoli attori coinvolti.

Queste attività, indubbiamente trasversali all'intero processo decisionale per il loro carattere preliminare ed esplorativo, appartengono ad una zona del processo che potremmo definire di *metadecisionalità*<sup>45</sup> e comportano lo sviluppo di particolari competenze di tipo relazionale,<sup>46</sup> finalizzate all'integrazione dei differenti livelli decisionali e operativi rappresentati dai differenti attori coinvolti nel processo.

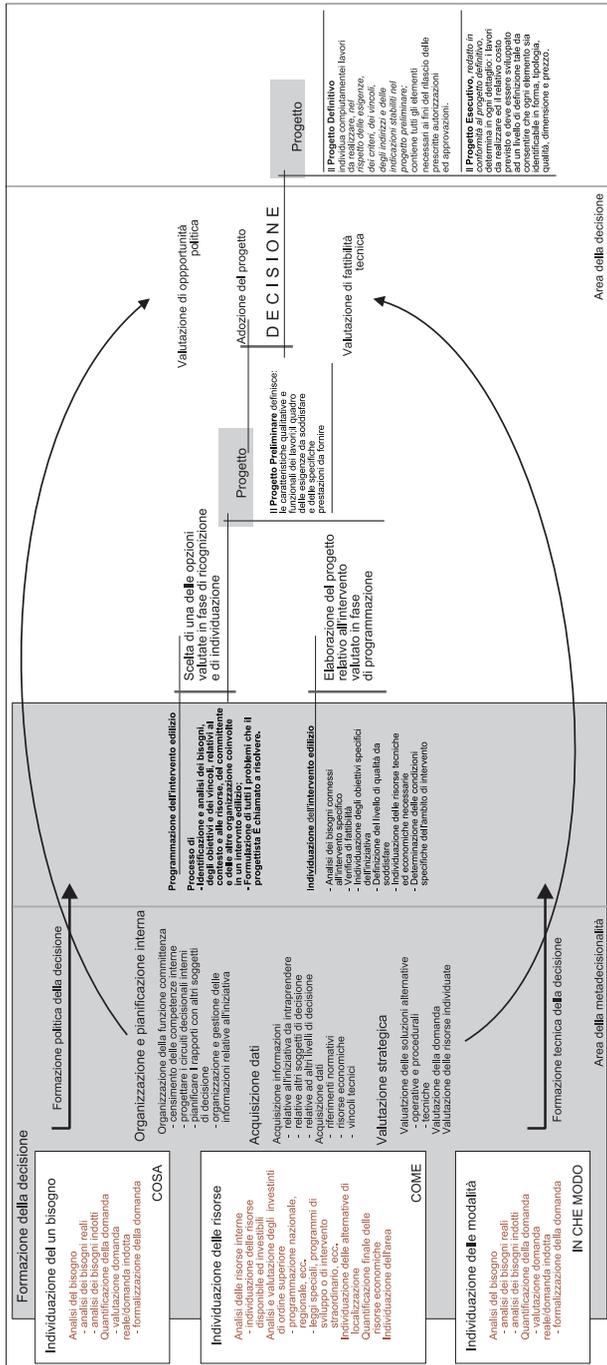
In questa ottica la decisione, anche se maturata in «*un contesto scarsamente lineare caratterizzato da continue contrattazioni compiute dai singoli*»,<sup>47</sup> in un contesto quindi di *razionalità limitata*,<sup>48</sup> altro non è che la trasformazione di un programma valutato in un progetto, avendo optato per una delle alternative individuate in sede di ricognizione preliminare. Quindi è l'atto finale di un percorso complesso di definizione e valutazione dell'intervento da eseguire.

Il committente, attraverso l'esame del programma ottenuto attraverso le verifiche di fattibilità tecnico-economica e politico-sociale, dispone del profilo completo di valutazione dell'iniziativa da intraprendere avendola identificata nei suoi caratteri fondamentali.

L'identificazione preliminare dell'opera funzionale alla decisione coincide con quelli che dovrebbero essere i contenuti del *programma di intervento*,<sup>49</sup> in relazione agli obiettivi espressi dal committente, ovvero rappresenta la sintesi dei dati relativi a:

- Identificazione dell'intervento;
- Conoscenza del contesto operativo;
- Precisazione degli obiettivi dell'intervento;
- Identificazione delle risorse;
- Individuazione dei requisiti, delle prestazioni e delle caratteristiche finali attese per l'intervento.

Una volta individuate le attività caratteristiche della funzione committenza è evidente che queste azioni non si esauriscono

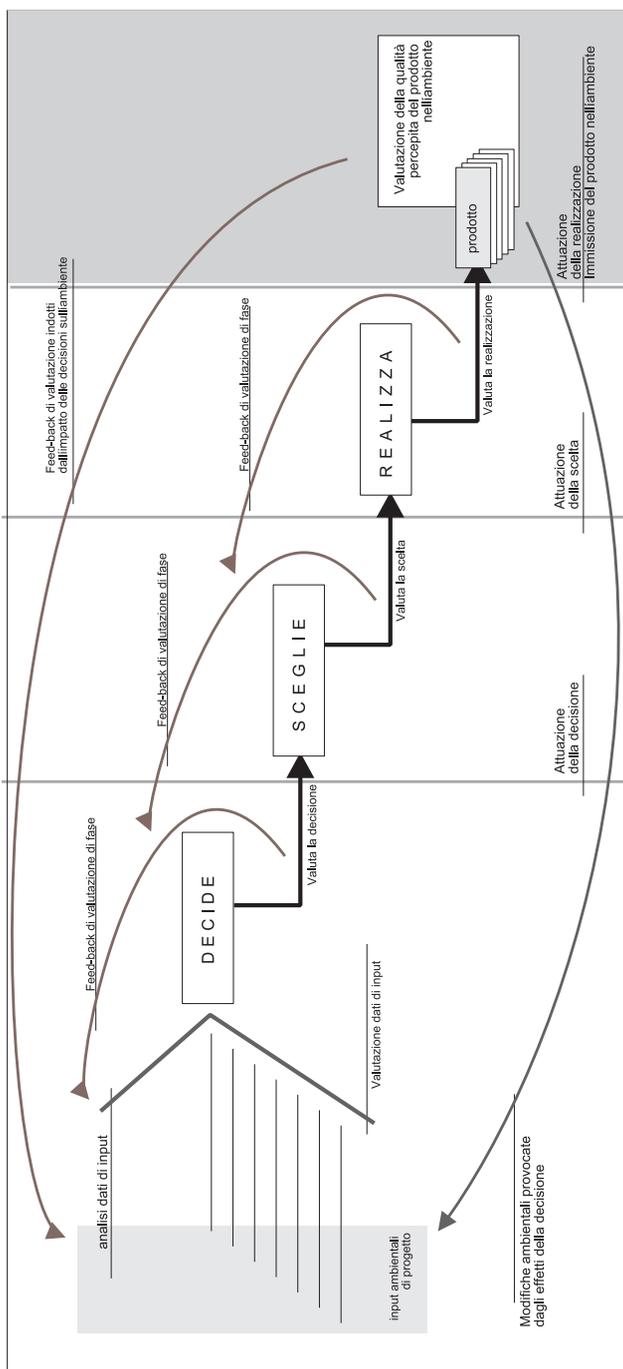


Progetto e decisione: la formalizzazione della decisione

nella sola fase iniziale del processo di produzione dell'opera. L'attività di orientamento e di controllo del processo viene esercitata dal committente in tutte le fasi del processo, ogni volta con delle specifiche tecniche particolari di fase, in virtù del fatto che, nonostante la *«molteplicità degli attori che intervengono nell'atto del costruire, solo il committente è permanente dall'origine al completamento dell'opera»*.<sup>50</sup>

In ogni punto di discontinuità del processo edilizio il committente, per poter dare seguito e attuazione alle proprie intenzioni, interviene attraverso la medesima sequenza operativa. Pur rimanendo un processo decisionale unico, le specificità di ogni fase - programmazione, progettazione, realizzazione, gestione - generano dei sottoprocessi o dei circuiti decisionali specifici ogni qual volta il committente è chiamato a interagire con l'ambiente o con i suoi fornitori, siano essi progettisti o realizzatori.

La dinamica decisionale del committente nel processo edilizio può essere rappresentata come un processo decisionale ciclico aperto che, in ogni sua fase, subisce e provoca stimoli ambientali che innescano successivi momenti di valutazione, indirizzati alla perseguimento di un'unica strategia di insieme. L'unitarietà della gestione di questa serie di sotto-processi decisionali permetterebbe al committente di accumulare indicazioni e costruire memorie storiche e strategiche connesse a tutti i momenti di attuazione interni al processo. Una gestione di questo tipo permetterebbe di far confluire, alla fine di ogni progetto, tutta l'esperienza accumulata nella fase di formazione della decisione successiva, e quindi della successiva iniziativa.



*La dinamica decisionale del committente come proceso ciclico aperto*

## 3.2 MODELLIZZAZIONE DEL PROCESSO EDILIZIO SECONDO LA FUNZIONE COMMITTENZA

La razionalità di questo modello interpretativo delle dinamiche di comportamento della committenza comporta una modellizzazione del processo edilizio ugualmente razionale, come la tradizionale descrizione riportata dalla storica norma Uni 7867. Secondo questa norma e le sue successive evoluzioni il processo può essere rappresentato come una «*sequenza organizzata di fasi operative che portano dal rilevamento di esigenze al loro soddisfacimento in termini di produzione edilizia*».<sup>51</sup> D'altra parte il processo edilizio contemporaneo si sta sempre più allontanando da questa rappresentazione, in cui vengono schiacciate tutte le sinergie diacroniche e sincroniche che si sviluppano tra i differenti attori ed azioni del processo in molte realtà operative ed in molti modelli innovativi di processo.<sup>52</sup>

È necessario quindi indagare come il committente interagisce e come viene condizionato da un modello di processo non lineare.<sup>53</sup>

Per realizzare questo obiettivo si propone una ricostruzione del processo edilizio complementare a quella proposta dalla recente norma Uni 10723,<sup>54</sup> ma in contrapposizione alla rappresentazione classica proposta dalla Uni 7867. In quest'ultima il modello di processo proposto ha al suo centro il prodotto – l'opera realizzata – che vede la sua crescita organiz-

zata in fasi logicamente e cronologicamente misurate su un passo industriale. La più recente Uni 10723 sembra proporre come centro del processo di produzione, non più l'oggetto edilizio, bensì il progetto; il progetto, l'attività di progettazione, è l'oggetto del processo non più una delle sue fasi.

La prima propone un modello che ha al suo centro il *prodotto*, la seconda il *progetto*, quella proposta in questa sezione l'*attore di processo*.

Questa ulteriore lettura del processo è strumentale per isolare le logiche dei singoli operatori impegnati nella produzione del intervento, per individuare i momenti in cui queste logiche si incontrano, si contrappongono o si scontrano. Questi momenti non sempre corrispondono alle fasi individuate come punti di discontinuità del processo produttivo (ad esempio, quando il progetto arriva in cantiere, quando il cantiere viene consegnato al collaudo, ecc.).

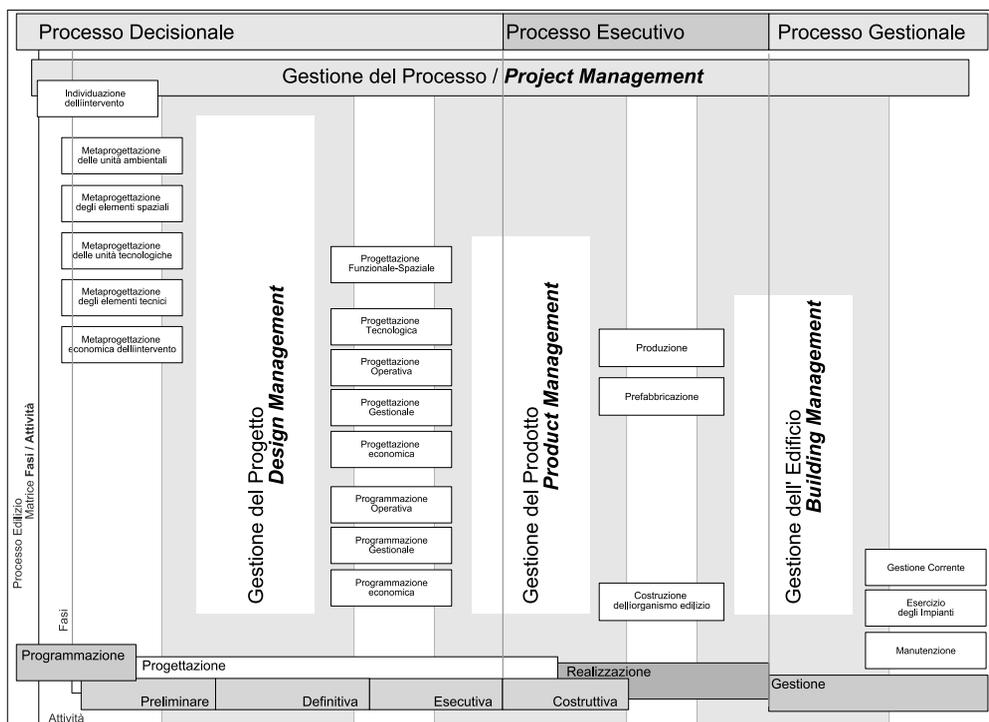
Sovrapponendo in forma di matrice (cfr. figura successiva) l'articolazione del ciclo di progettazione e realizzazione delle opere proposto dalla nuova legge quadro e dal suo regolamento di attuazione, con la modellizzazione proposta con la già ricordata norma Uni 10723 è possibile individuare le principali «regioni» di azione del committente nel processo edilizio.

I legami tra le singole attività individuate, le loro aree di interazione, sono racchiudibili in tre insiemi funzionali omogenei:

- Gestione di progetto; Design Management;
- Gestione di Prodotto; Product Management;
- Gestione dell'Edificio; Building Management.

Queste tre famiglie di attività costituiscono il complesso insieme della *gestione del processo*.

In precedenza abbiamo affermato che le attività caratteristiche della funzione committenza sono principalmente di tre tipi, ovvero *decisione*, *scelta* e *realizzazione* finalizzate a interventi di indirizzo, di valutazione e di attuazione. Queste tre famiglie di attività costituiscono la struttura del comporta-



*Processo edilizio:  
rappresentazione  
della matrice Fasi/Attività*

mento decisionale ciclico e iterativo del committente.

Confrontando le due letture è possibile individuare alcune aree di sovrapposizione tra queste due rappresentazioni. L'analisi dei segmenti di processo così individuati ci permette di isolare le aree di attività specifiche della funzione committenza.

A ogni area di attività del committente appartengono azioni riconducibili ai tre principali segmenti di processo (decisionale, esecutivo e gestionale) e di conseguenza ai tre insiemi funzionali individuati precedentemente. Ritoveremo attività di decisione nella gestione del progetto, come nella gestione del prodotto edilizio, chiaramente con specifiche finalità di fase e di scala. Individuando le principali è possibile ricostruire il quadro di seguito riportato.

Approfondendo il solo segmento relativo al processo decisionale, prendendo quindi in considerazione le sole attività rela-

Processo Edilizio - Fasi processuali dell'intervento edilizio		
Processo decisionale	Processo esecutivo	Processo gestionale
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuazione dell'intervento</li> <li>- Individuazione della coalizione decisionale</li> <li>- Individuazione delle risorse tecniche ed economiche</li> <li>- Individuazione delle strategie operative</li> <li>- Valutazione delle strategie operative alternative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuazione delle competenze tecniche necessarie per l'intervento</li> <li>- Individuazione delle alternative tecnico-realizzative e procedurali</li> <li>- Valutazione delle alternative tecnico-realizzative e procedurali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuazione delle strategie di gestione sfruttamento dell'edificio</li> <li>- Valutazione delle alternative di utilizzo e gestione dell'edificio</li> <li>- Allocazione definitiva delle risorse economiche di gestione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuazione delle modalità operative e procedurale</li> <li>- Selezione dei progettisti di supporto</li> <li>- Individuazione delle opzioni tecniche e finanziarie valutate</li> <li>- Scelta della soluzione tecnica ed economica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selezione delle unità di progettazione</li> <li>- Selezione delle Unità di realizzazione</li> <li>- Scelta delle modalità di realizzazione</li> <li>- Scelta della soluzione tecnica, realizzativa ed economica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selezione delle opzioni di uso e manutenzione individuate in sede di progetto</li> <li>- Selezione dei gestori finali</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione delle relazioni tra i responsabili della definizione del progetto ed i realizzatori</li> <li>- Verifica e validazione dell'attuazione delle opzioni tecniche prescelte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione delle relazioni tra i responsabili della definizione del progetto ed i realizzatori</li> <li>- Gestione operativa ed economica della cantierizzazione</li> <li>- Amministrazione delle risorse economiche disponibili</li> <li>- Controllo e validazione delle fasi di realizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestione delle relazioni tra i responsabili della realizzazione dell'edificio ed i gestori finali</li> <li>- Gestione economica del ciclo di vita utile dell'edificio</li> <li>- Controllo tecnico-economico sui gestori finali</li> </ul>
<p><b>Gestione del Progetto</b> <i>Design Management</i></p>	<p><b>Gestione del Prodotto</b> <i>Product Management</i></p>	<p><b>Gestione dell'Edificio</b> <i>Building Management</i></p>
		<p>Decisione</p> <p>Scelta</p> <p>Realizzazione</p> <p>Area di attività</p>

tive alle fasi di programmazione e progettazione, è possibile isolare le attività e le relative competenze messe in gioco da tutti gli attori del processo coinvolti in una fase del processo che potremmo definire come il *ciclo della domanda*.

Per *ciclo della domanda* si intende tutto l'insieme di attività riconducibili alla formazione ed all'espressione della domanda finalizzata alla realizzazione del prodotto edilizio. In questo senso il progetto - la fase di progettazione nelle sue articolazioni e specificazioni successive- ne rappresenta l'ultimo segmento operativo, in quanto ultima prefigurazione tecnica e prestazionale precedente la fase di realizzazione dell'opera. Questo approfondimento richiede l'individuazione delle attività elementari afferenti a questo segmento di processo: per questo si è fatto ricorso nuovamente al confronto tra le prescrizioni di legge ex Merloni ed alle indicazioni provenienti dalla normativa tecnica vigente.<sup>55</sup>

## Processo decisionale

### Gestione del Progetto

#### *Design Management*

#### **Gestione del Processo di progettazione**

- Simulazione del sistema di relazione tra le fasi del processo di progettazione
- Gestione delle interfacce tra le fasi e gli operatori del processo
- Coordinamento delle diverse fasi di progetto
- Interfacciamento tra le diverse fasi del processo
- Gestione delle informazioni

#### **Gestione del Prodotto edilizio**

- Coordinamento delle attività di progettazione
- Verifica di rispondenza tra i singoli prodotti delle attività di progettazione ed il programma dell'intervento

### Programmazione - Progettazione

#### **Pianificazione del Processo di progettazione**

- Pianificazione della sequenza progettuale dell'intervento
- Pianificazione della sequenza realizzativa dell'intervento

#### **Prefigurazione del Prodotto edilizio**

- Prefigurazione dimensionale dell'organismo edilizio
- Prefigurazione Tipologica degli elementi spaziali
- Modellizzazione funzionale del comportamento ambientale degli elementi spaziali e delle loro relazioni
- Traduzione tecnologica del sistema ambientale
- Prefigurazione funzionale e tecnologica dell'organismo edilizio
- Prefigurazione tecnologica degli elementi spaziali
- Simulazione del sistema di relazione tra gli elementi spaziali
- Simulazione funzionale del sistema di relazione tra gli elementi tecnici
- Modellizzazione funzionale del comportamento in esercizio degli elementi tecnici
- Simulazione delle condizioni di messa in opera dei singoli elementi
- Simulazione del comportamento degli elementi tecnici e della loro messa in opera
- Simulazione e prefigurazione della sequenza realizzativa dell'intervento

#### **Gestione del Processo di progettazione**

- Coordinamento tra progettazione spaziale e progettazione tecnologica
- Gestione delle risorse disponibili alla realizzazione dell'intervento
- Valutazione economica delle tecnologiche adottate
- Valutazione delle alternative tecnologiche compatibile con la progettazione funzionale e spaziale

#### **Gestione del Prodotto edilizio**

- Simulazione delle attività di cantiere
- Pianificazione delle attività di cantiere
- Previsione del comportamento in esercizio degli impianti tecnici e della loro messa in opera
- Pianificazione dell'attività di manutenzione e gestione degli impianti in esercizio
- Simulazione del comportamento e dell'incidenza degli elementi tecnici e della loro messa in opera
- Simulazione previsionale dei piani operativi di cantierizzazione
- Simulazione previsionale dei quadri economici specifici dell'intervento
- Gestione delle risorse disponibili alla gestione economica e finanziari dell'intervento
- Simulazione previsionale dei piani di esercizio degli impianti tecnici

Organizzando le singole attività secondo le due macro aree-funzioni individuate, ovvero gestione e programmazione/progettazione, è possibile catalogarle come illustrato nella figura a lato.

Le attività così individuate e le relative competenze specifiche richieste ai diversi operatori non sono quasi mai diacronicamente ordinabili. Committente, unità di progettazione ed unità di realizzazione sono spesso chiamati a confrontarsi sin-cronicamente in più fasi del processo, sia in fase di formazione della domanda che in fase di realizzazione.

Questa prima fase di sintesi richiede un'ulteriore rilettura dell'articolazione del processo edilizio in funzione di tutti i dati nuovi individuati nelle sezioni precedenti.

Appare evidente come sia difficile modellizzare o anche semplicemente descrivere la funzione committenza alla luce del nuovo rapporto che le viene richiesto con le altre funzioni del processo decisionale e realizzativo, pensando ad un processo produttivo ancora strutturato in «sequenze organizzate»<sup>56</sup>.

Il ruolo del committente, fin qui ruolo di indirizzo e di controllo finale, è un ruolo ormai esteso ad una partecipazione continua alla gestione del ciclo di vita dell'opera da realizzare, dal momento della decisione al momento del suo sfruttamento.

Questo comporta quindi che il committente non sia più solo responsabile della decisione «politica» che porta all'innesco dell'iniziativa da realizzare, ma partecipe e coadiutore di tutte le fasi del processo, intervenendo nelle singole operazioni con ruoli di volta in volta differenti e commisurati al segmento di processo in cui si trova ad intervenire ed alla natura dell'interlocutore. Anche *«per questo motivo ogni committente in prospettiva tenderà sempre più a concentrare su se stesso gran parte dei poteri di decisione. Non importa se lo farà da solo o se, più spesso, si affiderà a dei consulenti. In ogni caso lo farà»*.<sup>57</sup>

### 3.2.1 *Il processo edilizio tra logica sequenziale e logica di interfaccia*

Il nuovo sistema di regole intorno alle opere pubbliche fa sì che, dall'individuazione dell'intervento alla sua gestione corrente, il committente, attraverso interventi operativi ed atti formali di recepimento ed indirizzo, sia presente in modo consapevole in ogni «punto di discontinuità» del processo, ovvero in ogni momento del processo in cui avviene l'incontro tra due o più operatori, in ogni passaggio di fase.

Questi punti di discontinuità possono essere dei momenti formalizzati, sanciti da un contratto,<sup>58</sup> o dei passaggi di fase informali, senza soluzione di continuità operativa all'interno del processo. La ricostruzione della trama di questi avvenimenti ci permette di ricostruire la struttura delle interfacce interne al processo di realizzazione di un'opera.

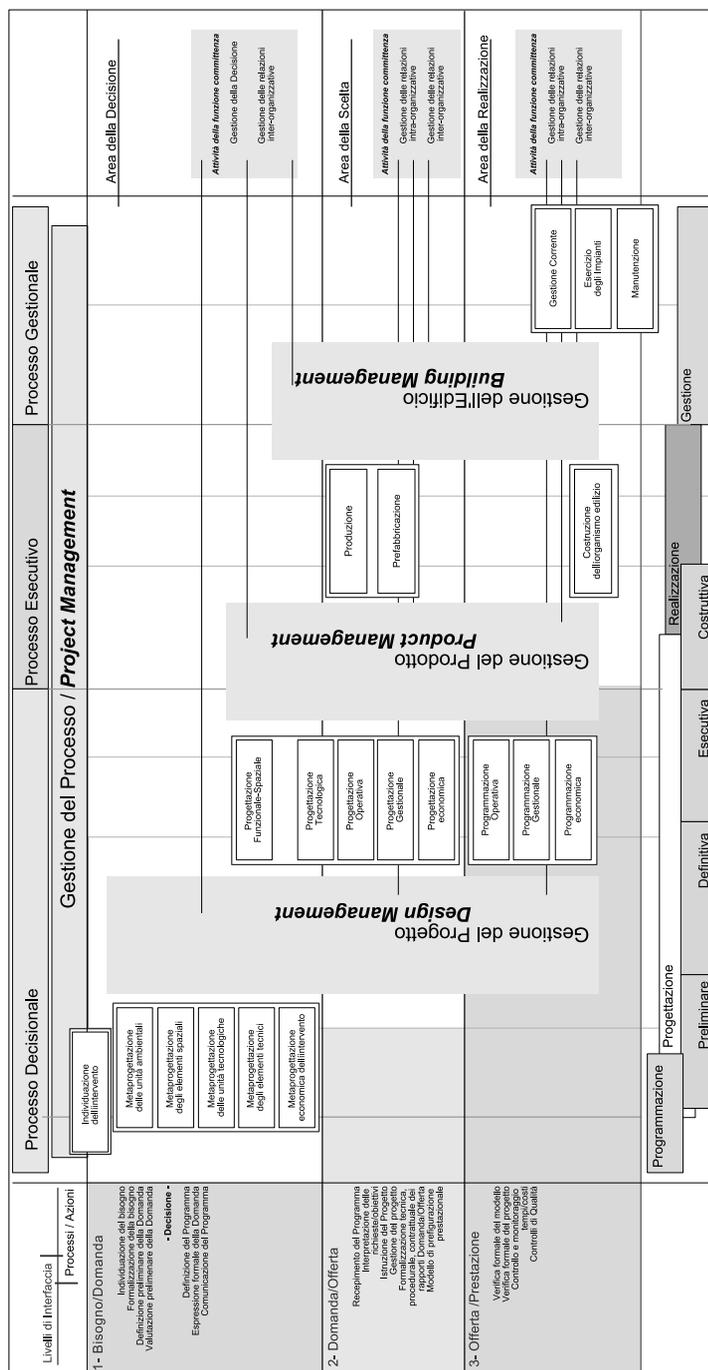
Il modello di lettura del processo proposto con questa ricerca, strumentale al suo proseguimento, si basa sulla individuazione e sull'organizzazione logica dei livelli di interfaccia che caratterizzano la funzione committenza nel processo edilizio. I segmenti di processo, i livelli di interfaccia isolati sono tre. Ogni livello è caratterizzato dall'incontro di categorie ben precise di comportamenti, di azioni o attività.

I livelli individuati sono i seguenti:

1. Bisogno/Domanda;
2. Domanda/Offerta;
3. Offerta/Prestazione.

Questa struttura si affianca a quella proposta dalla Uni 10273, in cui il processo è suddiviso in *processo decisionale*, *processo esecutivo* e *processo gestionale*, in quanto in ognuna di queste fasi convivono dei livelli di interfaccia trasversali al percorso individuato da questa classificazione.

Ogni azione comporta una interazione con le altre a lei logi-



Processo edilizio:  
 rappresentazione  
 della matrice Fasi/Attività.  
 Individuazione  
 delle aree di attività della fun-  
 zione committenza  
 e localizzazione dei livelli  
 di interfaccia di processo

sticamente o logicamente più prossime, ogni interazione comporta la creazione di un'interfaccia di comunicazione e scambio che rende possibile il proseguimento del processo. Quindi ad ogni livello di interfaccia corrisponde una serie di processi che comportano l'incontro di più operatori coinvolti nella medesima operazione. L'incontro di più operatori o la concorrenza di più azioni può rappresentare un punto di discontinuità del processo. Ogni punto di discontinuità, ogni interfaccia formalizzata o meno, sia essa tra operatori che tra operazioni, rappresenta un potenziale punto di debolezza del «sistema produttivo» costituito dall'insieme dell'organizzazione che concorre alla realizzazione di un progetto, di quella *multi-organizzazione temporanea*<sup>59</sup> caratteristica peculiare del processo edilizio, formata da committenti, unità di progettazione, imprese generali, imprese specializzate, produttori di componenti e materiali.

Un ulteriore elemento di complessità caratteristico di questa particolare organizzazione è portato dalla natura complessa della figura del committente, espressione egli stesso della molteplicità di interessi propri di quella coalizione decisionale di cui rappresenta la *leadership*, come già ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti.

Ogni punto di discontinuità è caratterizzato da un momento di valutazione e di scelta da parte del committente. Di conseguenza, per ogni livello di interfaccia individuato, il committente è chiamato ad esercitare il suo potere decisionale e discrezionale attivando ogni volta il circuito decisionale precedentemente descritto. Per questo motivo questa rappresentazione del processo non entra in contrasto con la precedente, ma la integra.

Per contro, in corrispondenza di ogni punto di discontinuità, in conseguenza di un atto di decisione o di scelta esercitato dal committente, vengono inseriti nuovi elementi all'interno del sistema progetto in grado di alterare l'equilibrio precedentemente stabilito tra operatori, fasi ed attività.

### 3.2.2 | *I conflitti di interfaccia*

La logica operativa di una multi-organizzazione temporanea è evidentemente una logica complessa in cui gli obiettivi dei singoli operatori molto spesso non sono concordi tra loro né tanto meno con quelli dell'organizzazione nel suo insieme.<sup>60</sup> Queste discordanze, che spesso si traducono in contrasti, possono generare conflitti<sup>61</sup> che rischiano di rappresentare un pericolo per l'equilibrio del sistema, ma soprattutto essere motivo di scadimento nella produttività dell'iniziativa.

Questi conflitti possono essere di due categorie: intra-organizzativi ed inter-organizzativi.

I conflitti intra-organizzativi sono quelli che si verificano all'interno di una data organizzazione; i conflitti inter-organizzativi sono quei conflitti che si verificano tra due o più organizzazioni distinte impegnate in una data iniziativa. I primi possono essere conflitti interni anche ad una data operazione e azione,<sup>62</sup> i secondi quasi sempre si verificano nei punti di discontinuità del processo.

La natura, la gravità e le conseguenze di questi conflitti sono funzione del livello di processo in cui si verificano. A questo proposito la già ricordata inchiesta condotta dall'IGI nel quadriennio 1994-98 sui grandi lavori in Italia,<sup>63</sup> permette di individuare alcune delle cause ricorrenti all'origine dei più frequenti conflitti inter-organizzativi che si verificano in fase di realizzazione.

Il risultato di questi conflitti, come già documentato nella precedente sezione di questa ricerca, si manifesta attraverso il pesante rallentamento dei tempi di realizzazione, lo scadimento della qualità e della competitività della realizzazione in termini di costi, tempi e di qualità finale del prodotto edilizio. Il conflitto inter-organizzativo è prevalentemente un conflitto palese ed istituzionalizzato da atti e procedimenti formali.

Il conflitto intra-organizzativo non sempre si manifesta in

forma evidente come fenomeno espresso da uno o più attori del processo, ma ciò non toglie che le sue conseguenze non siano di entità e di effetto paragonabili a quelle dei conflitti formali. Un esempio di conseguenza evidente di questo fenomeno è dato dal manifestarsi di grossi ritardi nei tempi di aggiudicazione delle gare di appalto per incarichi di servizi o di lavori. Molto spesso all'origine di questi ritardi, quindi dell'incapacità del committente di esercitare in modo efficace il proprio potere discrezionale, vi è un situazione di conflitto interna alla coalizione decisionale che questi rappresenta.

Livelli di Interfaccia	Processi / Azioni	Natura dei Conflitti
1- Bisogno/Domanda	Individuazione del bisogno Formalizzazione della Domanda • <b>Decisione</b> • Espressione formale della Domanda Definizione del Programma	IntraOrganizzativi <b>Conflittualità interna</b> all'organizzazione leader del processo (committente) di natura Politica e Tecnico-Politica
2- Domanda/Offerta	Comunicazione del Programma Recepimento del Programma Interpretazione delle richieste/obiettivi Istruzione del Progetto Gestione del progetto Formalizzazione tecnica, procedurale, contrattuale dei rapporti Domanda/Offerta Modello di prefigurazione prestazionale	InterOrganizzativi <b>Conflittualità interno/estreno tra</b> le varie organizzazioni, di natura Tecnica, Economica e Contrattuale
3- Offerta /Prestazione	Verifica formale del modello Verifica formale del progetto Controllo e monitoraggio tempi/costi Controlli di Qualità	InterOrganizzativi <b>Conflittualità interno/estreno tra</b> le varie organizzazioni, di natura Tecnica, Economica e Contrattuale

### 3.3 LOGICA OPERATIVA DI SISTEMA E RESPONSABILITÀ

Le condizioni descritte nella prima sezione di questo studio hanno comportato una profonda riorganizzazione dell'attribuzione delle responsabilità di tutti gli operatori coinvolti all'interno della multi-organizzazione che rappresenta il sistema operativo del progetto.

La parcellizzazione del processo produttivo, l'aumento del numero e della specializzazione degli operatori concorrenti alla realizzazione di un'opera, ha prodotto la notevole crescita dei flussi di informazioni all'interno del processo. Lo sviluppo di procedure standard di comunicazione tra le singole unità operative costituenti l'unità di progettazione, tra le unità di progettazione, di realizzazione e il committente, è un segno evidente della necessità di assicurare in ogni momento del processo il corretto livello di informazione a ogni operatore.

L'operatore leader del processo, in funzione della propria logica operativa, è in grado di progettare e gestire, e quindi di controllare, la rete delle relazioni interne al processo in ottica di sistema, operando una mediazione di autorità tra le logiche operative dei singoli e i relativi linguaggi.

Il nuovo sistema di norme in via di affermazione propone un nuovo ruolo reale per il committente all'interno del processo; il legame tra committente e responsabilità del procedimento<sup>64</sup> comporta una chiara assunzione di impegno sulla gestio-

ne del processo affermata attraverso un richiamo all'obbligo di mezzi in relazione alle operazioni condotte dagli altri operatori chiamati ad avere obbligo di risultato sul proprio incarico.

In questo panorama la ricostruzione della logica operativa della funzione committenza non può prescindere dalla nuova struttura delle responsabilità dei singoli operatori del processo, per poter assumere la dignità di reale logica di sistema.

La determinazione delle responsabilità dei singoli è legata alla delimitazione del ruolo ben definito di ogni attore del processo, ovvero:

- la committenza ha il compito di chiarire le proprie esigenze e di coordinarle con il sistema dei vincoli esterni ed interni all'intervento, al fine di poter ottenere un prodotto qualitativamente valido e rispondente alle proprie esigenze;
- le unità di progettazione hanno il compito di redigere il progetto, in tutte le sue parti ed articolazioni, con l'obiettivo di soddisfare le esigenze della committenza nel rispetto dei vincoli di tipo normativo, ambientale ed economico, coordinando i diversi apporti tecnici e specialistici verso la realizzazione di un prodotto coerente ed integrato, comunicato in forma controllabile e comprensibile da parte dei realizzatori;
- le imprese realizzatrici devono eseguire le opere conformemente a quanto previsto dai documenti di progetto, nel rispetto delle regole dell'arte e delle modalità realizzative concordate, dei tempi e dei costi definiti in sede di contratto.

### 3.3.1 *Il committente: Indirizzo e controllo del processo*

Nel caso italiano due sono le significative innovazioni introdotte dalla recente legge 415/98: la prima è da definitiva delimitazione dei compiti del responsabile del procedimento<sup>65</sup>, la seconda è il richiamo al committente dell'obbligo di esercitare un continuo e circostanziato controllo sullo svolgimento del processo attraverso l'istituto della verifica e della validazione dei progetti.<sup>66</sup>

Limitatamente al caso delle opere pubbliche questa assunzione di responsabilità si pone a garanzia del rispetto del principio esposto nel primo articolo della stessa legge: «*In attuazione dell'articolo 97 della Costituzione l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.*»<sup>67</sup> che altrimenti sarebbe rimasto un semplice richiamo formale attraverso il quale il committente pubblico, colui che esercita l'attività amministrativa in materia di opere pubbliche, veniva chiamato ad essere semplice garante della qualità del processo.

Le responsabilità del committente nel processo edilizio, nel ciclo della domanda e successivamente dell'appalto, sono caratterizzate da due mandati insopprimibili: la responsabilità di tutto il governo del processo - dalla programmazione al collaudo - ed il controllo sulla congruenza e sull'efficacia delle operazioni condotte per suo conto da tutti gli attori coinvolti.

In entrambi i casi il committente è tenuto a seguire e fare proprie norme e procedure trasparenti per la definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti gli operatori.

Il committente ha l'obbligo di esprimere chiaramente le proprie esigenze attraverso i propri organi tecnici interni coordi-

nati - nel caso del committente pubblico- dal responsabile del procedimento o, se non fosse in grado di farlo, può delegare a professionisti esterni e consulenti la redazione dei documenti preliminari di programma e di progetto utili alla definizione delle opere da realizzare.

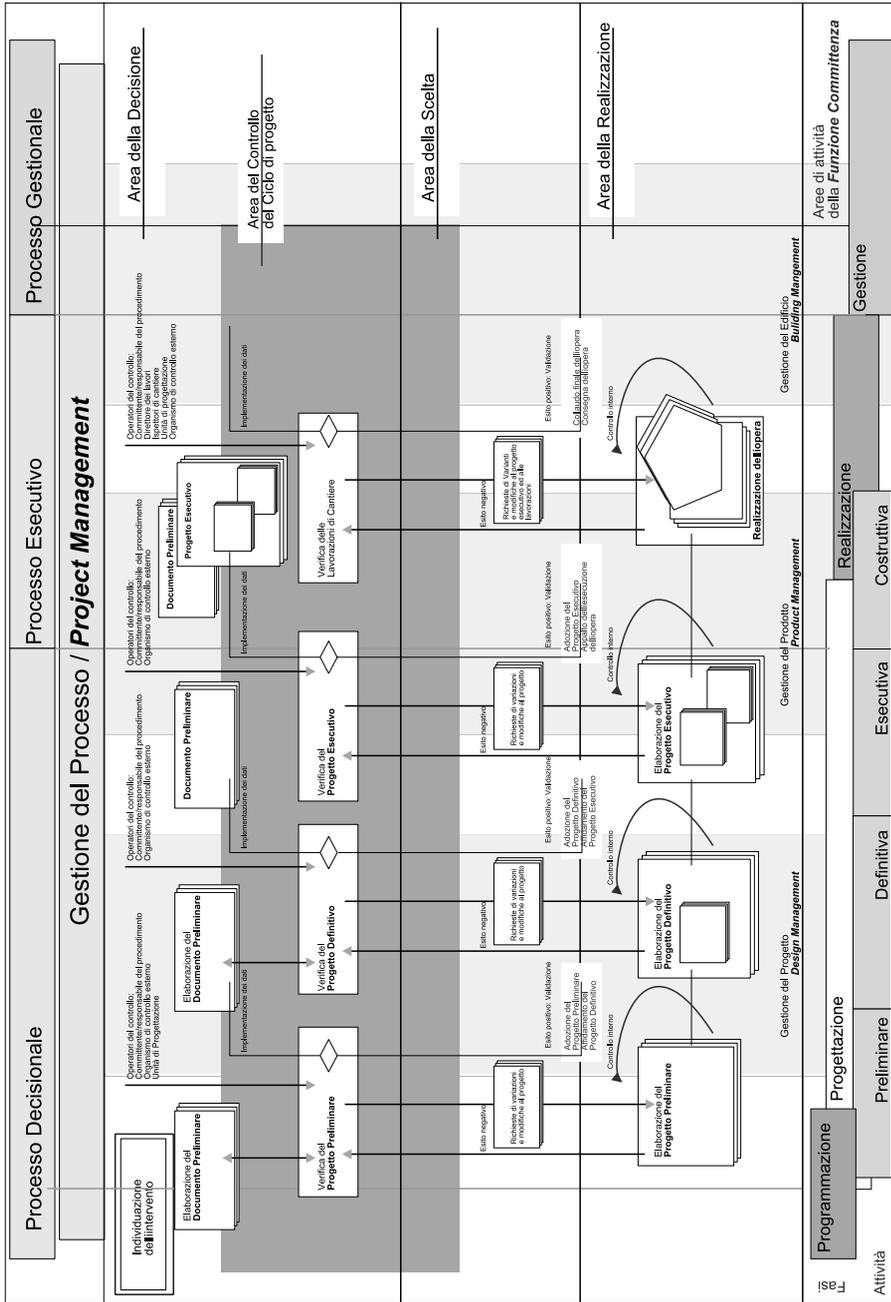
In questa sede è chiamato a garantire la definizione preliminare dei propri impegni di spesa attraverso l'adozione di studi di fattibilità; è chiamato a garantire la massima trasparenza e correttezza dell'iter procedurale di selezioni e di affidamento degli incarichi ai propri fornitori.

Fin dalla preliminare definizione del progetto il committente è chiamato ad esercitare il proprio controllo continuo su tutto l'iter del ciclo del progetto,<sup>68</sup> attraverso l'esercizio della validazione, della verifica e della certificazione, anche mediante il ricorso a strutture esterne di supporto.<sup>69</sup>

L'attività di progettazione, intesa come livello definitivo della formazione e della definizione della domanda, è un'attività complessa di carattere creativo, descrittivo, prescrittivo e normativo. È per sua natura un processo decisionale ciclico formato da fasi di proposizione e di ideazione alternate a fasi di controllo; il prodotto di questa attività è quindi frutto di una qualificazione progressiva e graduale, *«progettare vuol dire, bene o male, operare delle scelte decisionali che orientino e condizionino le decisioni successive ed, essendo mirate fondamentalmente ad un processo realizzativo, non possono essere ottimizzate se non se ne conoscono le correlazioni.»*<sup>70</sup>

L'attività di controllo che il committente deve esercitare sul progetto deve quindi avere le stesse caratteristiche, ovvero deve essere attuata attraverso il *«sistematico ripetersi di ipotesi, di analisi, di verifiche, di sintesi e di retroazioni. Tale carattere è reso necessario per consentire a ogni successiva fase di sviluppo delle decisioni di avere le necessarie garanzie.»*<sup>71</sup>

Il controllo, inteso sempre come controllo di conformità sostanziale alle esigenze espresse, si traduce in strumento di indirizzo del processo, come collegamento dinamico tra le indicazioni e le attese espresse con il programma e il progetto in tutta la sua evoluzione.



In particolare il controllo iterativo compiuto in fase di progetto si estende alla rispondenza della progettazione anche verso interessi della collettività, facendo questo parte degli adempimenti preliminari al compimento della conferenza dei servizi in vista della quale devono essere censiti tutti i pareri vincolanti l'approvazione del progetto.

Affinché l'attività di controllo esercitata dal committente, in proprio o attraverso strutture di supporto specializzate, non sia interpretata come semplice verifica di conformità formale, va inquadrata nel più generale intento di promuovere la centralità della progettazione all'interno del processo di realizzazione delle opere pubbliche, inteso come volontà di promuovere la centralità della definizione del progetto come garanzia per una reale qualificazione del processo di realizzazione delle opere. Solo in questo modo il controllo da parte della committenza può tradursi in reale strumento di indirizzo e di gestione del processo. In quest'ottica il primo e fondamentale strumento e metro di controllo della qualità del progetto<sup>72</sup> è la qualificazione del programma a monte dell'intervento. La presenza e la definizione del documento preliminare<sup>73</sup> alla progettazione permette di orientare i controlli delle successive fasi di progettazione secondo modalità e finalità coerenti con gli obiettivi della committenza. In assenza di un documento di programma formalizzato il controllo non ha nessuna garanzia di efficacia ai fini della qualità e della rispondenza del progetto e dell'opera successivamente realizzata.

Il percorso dell'attività di controllo disegnato dal legislatore con la legge 109/94 sembra confermare questo assunto, vincolando saldamente il ciclo dei controlli, la validazione e la verifica del progetto alla rispondenza al documento preliminare.<sup>74</sup> Utilizzando la rappresentazione del processo precedentemente elaborata è possibile graficizzare il ciclo del controllo come segue.

### 3.3.2 *L'unità di progettazione: Efficacia e conformità*

Nel nuovo quadro legislativo del processo edilizio, l'unità di progettazione, oltre alle specifiche responsabilità contrattuali verso il committente, deve rispondere del soddisfacimento dell'obiettivo istituzionale della sua funzione, ovvero della progettazione, come chiaramente espresso attraverso il regolamento di attuazione della 109/94, in cui vengono chiaramente perimetrare le sue finalità per cui *«la progettazione ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione.»*<sup>75</sup>

Stando al testo di legge, il compito istituzionale dell'unità di progettazione è quello di creare le condizioni per consentire *«la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido»*, nel rispetto delle esigenze gestionali del committente e coerentemente con i vincoli economici imposti per quell'intervento. Questa è quindi richiamata ad una prestazione efficace in termini di risposta di qualità tecnica, morfologica e funzionale, conformemente con i vincoli imposti dal committente. La conformità delle sue prestazioni al quadro di riferimento dello specifico intervento ed alla normativa esterna è comunque mediata dall'attività di controllo esercitata dal committente.<sup>76</sup>

---

### 3.3.3 *Impresa: Competitività e certificazione*

L'evoluzione del quadro normativo di riferimento dei lavori pubblici, l'affermazione del nuovo sistema di certificazione obbligatoria per le imprese, avvicina sempre di più il ruolo dell'unità di realizzazione, dell'impresa, ad un comportamento prossimo a quello della produzione industriale.

Questa affermazione trova convalida soprattutto nell'osservazione del confronto concorrenziale tra le unità di realizzazione e la loro offerta di prodotti sul mercato. La sua competitività commerciale e tecnica è mediata dalla sua capacità di *«improntare la propria attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza (art. 8, legge 109/94), inoltre i suoi prodotti, i processi, i servizi ed i sistemi di qualità aziendale saranno sottoposti a certificazione obbligatoria»*.<sup>77</sup> La valutazione della sua capacità tecnico-organizzativa è sottoposta all'accertamento della conformità delle procedure produttive e gestionali a quanto dichiarato in sede di certificazione.

La certificazione delle imprese, da requisito essenziale per il confronto concorrenziale internazionale delle imprese e dei produttori, diviene requisito essenziale per l'esistenza dell'impresa anche sul mercato nazionale, per la sua valutabilità e per la sua affidabilità.

## 3.4 LOGICA OPERATIVA DI SISTEMA E QUALITÀ

L'uso della parola qualità implica la necessità di un chiarimento iniziale dovuto all'abuso e soprattutto all'ambiguità ed alla ricchezza del suo significato. Il vocabolario ufficiale dell'industria e delle costruzioni impone come definizione la seguente: «*l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che ne definiscono l'attitudine a soddisfare dei bisogni espressi o impliciti*». <sup>78</sup> E ancora, «*la qualità di un prodotto dipende principalmente dalla rispondenza e dall'eshaustività dell'espressione delle sue funzioni di servizio, che rappresentano la risposta all'espressione funzionale del bisogno, e di conseguenza alla sua attitudine a soddisfare queste funzioni*». <sup>79</sup>

La qualità non è quindi una caratteristica oggettiva, non è la caratteristica qualificante di un prodotto, quanto piuttosto lo è la sua rispondenza all'espressione di un bisogno.

Quando si parla della qualità di un progetto architettonico o urbano, si deve parlare del suo *livello di qualità*, del livello di rispondenza al bisogno che lo ha generato.

È possibile riconoscere almeno due livelli di qualità di un progetto:

- la qualità di definizione
- la qualità di realizzazione.

Prendendo in considerazione la questione della *qualità della definizione* di un progetto, la nostra attenzione si rivolge ai doveri del committente; per contro se si parla della sua *qualità di realizzazione*, si guarda alla competenza del committente e ai doveri dell'*équipe* di progettazione che concepisce materialmente il progetto e che ha la responsabilità ultima della sua realizzazione.

---

### 3.4.1 | *Gestione, progettazione e qualità*

La distinzione logica operata tra i livelli di qualità di un progetto corrisponde anche a una distinzione operativa tra le attività centrali del ciclo di vita di un progetto: la gestione e la progettazione.

Gestione e progettazione, intese come attività generatrici del progetto, devono essere strutturate secondo una articolazione gerarchica a livello globale e politico, strategico, tattico e strumentale. Gestione e progettazione devono essere poste in riferimento allo studio della «filiera delle costruzioni» e della pianificazione del territorio in rapporto al loro oggetto di applicazione, oggetto prefigurato attraverso i progetti che ne saranno il prodotto finale.<sup>80</sup>

L'analisi del rapporto tra le attività di gestione e quelle di concezione, quindi di progettazione, permette di strutturare il quadro di riferimento della pratica politica, economica e culturale di ogni progetto.

La gestione articolata nei suoi livelli strategico, tattico e strumentale, ha senza dubbio delle finalità a dominanza economica, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione dei rapporti tra gli attori che concorrono alla realizzazione del prodotto finale. La sua influenza nel processo è evidente in

quella che potremmo definire l'economia del tempo e delle relazioni tra i partecipanti all'atto del costruire.

Questa economia si realizza attraverso l'adozione di un modello di organizzazione performante ed efficace, fondato sulla *«ricerca di una efficienza globale e di un produttività interstiziale ottenuta attraverso una migliore gestione delle interfacce»*.<sup>81</sup>

La concezione, la progettazione nella sua essenza culturale e storica di attività creativa, anche lei riposa su un fondamento economico: i prodotti urbani e architettonici materiali sono misurabili. La struttura urbana e la tipologia architettonica esprimono tutta la ricchezza delle città attraverso la capacità degli uomini ad adattarsi a delle esigenze in evoluzione permanente. Il dettaglio architettonico e costruttivo dà la misura e la prova della qualità e della resistenza fisica dell'oggetto architettonico, ma anche la riconoscibilità del suo valore estetico nel tempo; *«in questa ottica il dettaglio recupera la sua fondamentale valenza che è quella di contribuire prioritariamente alla caratterizzazione del linguaggio e del valore architettonico dell'opera senza, però, perdere la funzione di strumento per comunicare e prevenire.»*<sup>82</sup> In analogia al caso della gestione è possibile parlare di una sorta di economia dello spazio costruito.

A partire da queste riflessioni è possibile affermare che:

- Gestione e progettazione sono identificabili in modo ben chiaro come attività creative e generatrici, concettualmente e operativamente, nella filiera delle costruzioni e della gestione del territorio;
- La gestione trova il suo riferimento primo nell'economia del tempo e delle risorse;
- La progettazione trova la sua referenza nell'economia dello spazio costruito;
- Entrambe sono comunque intimamente connesse al concetto di valorizzazione.

È quindi possibile concludere affermando che gestione e progettazione concorrono alla valorizzazione del prodotto fina-

le, nella misura in cui la gestione influisce sulla qualificazione del processo della realizzazione, e la progettazione sulla qualificazione dell'oggetto realizzato.

Il peso relativo delle due attività e le conseguenti attribuzioni di responsabilità operative sono funzione della tipologia e della dimensione del progetto.

Nel caso di un progetto semplice, di modeste entità e impatto, le attività di programmazione e di progettazione e le relative modalità di gestione possono essere assicurate attraverso una semplice ottimizzazione delle fasi di produzione in funzione di un capitolato, sia tradizionale che prestazionale, chiaro e preciso.

Al contrario, nel caso di un progetto complesso, innovativo nei suoi contenuti tecnici, la programmazione e la gestione strategica appaiono come compiti molto delicati e incerti; in questo caso anche l'attività di concezione e di progettazione esigono comunque una grande maturità creativa, ben fondata su di una chiara definizione iniziale di tutti i vincoli del progetto.

### 3.4.2 *Il sistema qualità della funzione committenza*

Con questo lavoro si è scelto di prendere in conto solamente la questione della qualità di un progetto, architettonico o urbano, intesa come *qualità di definizione*. Questa scelta discende dall'aver riscontrato come il campo ed il concetto della qualità della realizzazione sia già stato ampiamente trattato, sia in quegli aspetti propri della disciplina della qualificazione del prodotto secondo le norme ISO9000, quindi per quegli aspetti puramente tecnici e strumentali, sia negli aspetti propri del dibattito sulla qualità architettonica.<sup>83</sup>

Questa scelta è principalmente connessa alla convinzione che la qualità della definizione di un progetto sia la base per un percorso di formazione del progetto credibile che ha come obiettivo finale l'ottenimento di una realizzazione di qualità. Questa scelta comporta l'analisi preliminare delle dinamiche del mestiere del committente, delle sue logiche di azione, della qualità e della quantità degli attori coinvolti nel processo di realizzazione a lui più vicini in rapporto alle nuove regole discendenti dalla cultura della qualità.

Questa scelta è anche la conseguenza di una preliminare fase di analisi comparata dei mercati europei della costruzione e della pianificazione urbana,<sup>84</sup> i cui risultati sono stati esposti nella sezione precedente. La valutazione dei dati acquisiti ha prodotto una constatazione molto articolata in merito allo stato dell'evoluzione delle dinamiche degli attori del costruire e dei mestieri ad essi connessi.

Questa constatazione si pone come ipotesi guida di questo lavoro:

- L'evoluzione europea del sistema di regole e di leggi spinge il committente pubblico a rivestire il ruolo di garante della qualità del processo e della qualità realizzazione finale verso gli utenti finali;
- Il committente rappresenta la leadership del processo di produzione, progettazione e realizzazione dell'opera;

- Il committente è il solo attore del processo indipendente nella filiera delle costruzioni;
- Il committente è il solo attore del processo che soffre dell'influenza di sole variabili esterne al sistema di produzione proprio dell'opera.<sup>85</sup>

Quale che sia il contesto operativo e geografico, la committenza ha la responsabilità di definire il livello di qualità attesa dell'iniziativa, sia essa architettonica che urbana, che ha deciso di far realizzare.

Una volta definito il livello di qualità a cui si ambisce, il compito della committenza si *riduce* alla gestione della realizzazione di un prodotto che sia rispondente alla domanda formulata e posta ai progettisti. Da questo momento del processo entrano in gioco le procedure di gestione della qualità di progettisti, società di progettazione e di ingegneria, imprese e fornitori.

Nel gioco dei ruoli della realizzazione di un progetto, dal momento della decisione, il ruolo del committente in termini di qualità sembra essere quello di:

- definire il livello di qualità di riferimento per tutti gli attori che interverranno nel processo;
- organizzare e definire i ruoli dei differenti attori;
- assicurarsi il rispetto del progetto e dei piani di qualità adottati da tutti coloro che concorrono alla realizzazione dell'opera;
- coordinare l'intervento di specialisti e consulenti esterni di gestione e di controllo della qualità.

In contrapposizione a questa organizzazione fin troppo semplicistica delle mansioni e dei compiti del committente, risponde un movimento di produzione e sperimentazione di nuove competenze del committente che vanno a completare quelle di cui già si dispone,<sup>86</sup> che sta a dimostrare come un nuovo sistema di competenze si stia organizzando attorno al mestiere della committenza.

Analizzando l'evoluzione del quadro normativo di riferimento per la gestione delle attività di costruzione e di gestione del

territorio in Europa, è possibile osservare come in tutti i Paesi si stia procedendo alla traduzione dei codici della qualità come auspicato dalle direttive e dalle normative europee, anche attraverso le leggi di orientamento di settore.

Il caso italiano è sintomatico di questo percorso storico. La legge quadro in materia di lavori pubblici, ha assunto in sé tutte le indicazioni in materia di qualità, di responsabilità del processo e di responsabilizzazione della committenza di cui abbiamo trattato precedentemente.

La legge si apre con la dichiarazione di responsabilità totale da parte dell'amministrazione pubblica, sulla qualità e sull'efficienza delle procedure e dei metodi adottati per la realizzazione delle opere; il richiamo al rispetto del diritto comunitario ed alla necessità di garantire la qualità delle opere ha portato il legislatore a trattare la qualità, strettamente intesa nel suo senso «ISO 9000», in un titolo particolare: *«al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati ed improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza. Allo stesso fine i prodotti, i processi, i servizi e i sistemi di qualità aziendali impiegati dai medesimi soggetti sono sottoposti a certificazione»* (109/94 Art.8 -1 Qualificazione).

### | *Questioni aperte*

La lettura degli studi dedicati alla committenza pubblica e alla gestione di progetto, porta ad una duplice constatazione:

- la qualificazione finale del prodotto dell'atto del costruire è funzione del processo che lo genera;
- la qualificazione del processo è funzione della qualificazione dei suoi operatori;
- il livello della qualità di questo processo viene fissato dal committente.

Ma allora, partendo da questa constatazione, è possibile porre ancora un interrogativo: con quali mezzi, con quali compe-

tenze, attraverso quali azioni la committenza interviene in questo processo? E ancora, attraverso lo sviluppo di quale sistema di competenze la committenza può migliorare il livello di dialogo e di scambio, sempre in termini di qualità, con gli altri attori del processo?

E' possibile tentare di trovare una risposta nell'analisi dei sistemi di rapporti tra gli attori propri della gestione di progetto attraverso la lettura della grande produzione bibliografica sul project management e soprattutto sulla gestione della qualità, secondo le regole dettate dalle ISO 9000, confrontata con l'analisi di casi di studio scelti in un qualsiasi paese europeo. Questa valutazione incrociata ci permette di trovare sempre il problema della qualità liquidato attraverso tutto l'apparato strumentale proprio della gestione della qualità, *sistema qualità, piano qualità, assicurazione qualità e controllo di qualità*, applicato ed utilizzato da e sui «realizzatori», le unità di progettazione, le società d'ingegneria, le imprese ed i fornitori.

Nelle norme perno del sistema *qualità*, non è possibile trovare una voce che rimandi direttamente alla committenza e questo potrebbe essere assolutamente normale ricordando che le norme sono state scritte per la produzione industriale, dove il concetto di *committente* è radicalmente differente.

Se si cerca di rapportare la visione industriale della qualità alle dinamiche del settore delle costruzioni, è necessario forzare la posizione del committente in quella della stessa impresa, a cui vanno sommati molti caratteri propri del cliente.

E' possibile trovare alcune scuole di ricerca che affrontano il problema a partire dal concetto di *entreprise-projet (impresa-progetto)*, in una visione che rischia di tagliare la catena del processo della sua testa, ovvero più precisamente tende a tagliare fuori il committente dal sistema delle responsabilità tecniche sulla qualità.

In ogni caso quasi ogni operazione presenta molteplici aspetti connessi alla gestione della qualità che la committenza deve prendere in conto che sia solo il cliente, proprietario della decisione, che il responsabile ultimo del progetto.<sup>87</sup>

### 3.4.3 *La qualificazione del sistema delle procedure*

La molteplicità delle articolazioni del processo, la complessità della gestione dei rapporti tra gli attori, la difficoltà nel gestire e controllare un prodotto intellettuale, il progetto, concepito da più attori con specificità e profilo professionale differente, sono tutte condizioni che rendono molto difficile la definizione del profilo di qualificazione della committenza. È anche per questo che nello schema di sintesi delle norme base sulla qualità è difficile ritrovarne la posizione.

Questa difficoltà non ha impedito ai ricercatori ed ai professionisti della qualità, ma soprattutto ai professionisti del project management, interessati al mercato dell'assistenza alla committenza, di cimentarsi nella definizione dei documenti e degli strumenti necessari alla committenza per gestire il processo di progetto in qualità.

Questo insieme organizzato di competenze è alla base di un ideale manuale della qualità della gestione del processo strumento da tradurre, sul piano operativo, in un sistema di procedure standard.

#### *La qualità nel gioco dei ruoli*

Le norme ISO 9000 aiutano ad esprimere la necessità di normalizzazione in termini di chiarificazione dei circuiti decisionali. Questi processi creano le condizioni favorevoli allo sviluppo di pratiche professionali sperimentate. I termini inglesi di *standard procedures* e di *standard practice* sono più espliciti nella misura in cui esprimono la volontà di evitare le lentezze burocratiche abituali, attraverso l'adozione di procedure semplificate, a favore di pratiche professionali efficienti.

La committenza assume un insieme di responsabilità essenziali nel corso di tutte le fasi della realizzazione di un'operazione. La committenza ha sempre l'onere della programma-

zione, nonché del montaggio e del monitoraggio finanziario e giuridico delle operazioni di costruzione e di pianificazione urbana, è l'animatore dell'insieme del processo di gestione della qualità e soprattutto responsabile del coordinamento della sicurezza. La sua responsabilità può essere estesa alla gestione del patrimonio immobiliare e fondiario.

Assumendosi queste responsabilità, il committente spesso gioca un ruolo di intermediario privilegiato tra gli attori economici, il potere pubblico ed i cittadini. La sua competenza strategica sul piano locale e territoriale, e la coerenza della sua azione economica e sociale costituiscono degli elementi di organizzazione della gestione globale e politica delle singole commesse.

Una committenza forte è la chiave della gestione del processo, sia politica che strategica. Una committenza forte si forma progressivamente, attraverso la capitalizzazione delle proprie esperienze in tutte le fasi operative del processo.

Il manuale di qualità della committenza costituisce un esempio, una prova, di capitalizzazione scritta di questo patrimonio di esperienze, redatto al fine di riunire e strutturare i dati economici, finanziari, giuridici, sociali e tecnici caratterizzanti l'agire di una determinata amministrazione.

Il dovere morale della committenza nei confronti della collettività è in primo luogo quello della costituzione di una sorta di memoria collettiva del suo operato, che rifletta l'immagine del percorso della crescita consapevole della città e del territorio su cui questa committenza insiste, una memoria in grado di tenere insieme tutti gli elementi indispensabili all'analisi dei rapporti tra la gestione patrimoniale e la programmazione di nuove iniziative di realizzazione o di pianificazione territoriale.

In questo modo, e solo in questo modo, si prepara la creazione progressiva di un duplice quadro di riferimento che abbia come oggetto delle procedure standard improntate a pratiche professionali adatte al contesto attuale, finalizzato alla realizzazione di prodotti urbani ed architettonici chiaramente identificabili e socialmente riconoscibili.

«*Il ruolo del committente in materia di qualità non si può improvvisare!*»<sup>88</sup>

La logica vorrebbe dunque che esistesse presso la struttura della committenza un sistema di qualità permanente, comprendente una organizzazione chiara e delle procedure di qualità; il manuale di qualità che abbiamo appena descritto ne costituirebbe il codice delle procedure interne, la normativa interna della funzione committenza.

La comunicazione di questo codice agli altri attori chiamati a concorrere nella realizzazione di un'opera rappresenta il segno della volontà del committente di instaurare una gestione globale del processo e quindi della qualità del processo stesso, la formalizzazione della sua logica operativa.

La realizzazione di un tale sistema di gestione interna della qualità porterebbe al superamento dell'attuale sistema dei rapporti tra gli attori, ancora e sempre fondato su un approccio per prototipi, dove le regole del gioco sono date di volta in volta in funzione delle caratteristiche del progetto da affrontare; «*si deve pensare che la politica della qualità di un committente debba superare la singola iniziativa da realizzare in un dato momento. Una politica, per definizione, si deve poter applicare ed adattare a situazioni diverse*». <sup>89</sup> Una tale consapevolezza da parte della committenza può portare ad una vera e propria politica di gestione del processo, fuori della stretta logica della tattica della realizzazione.

### 3.4.4 *Logica operativa e qualificazione delle competenze*

Alla luce delle considerazioni sin qui fatte, delle valutazioni sulle logiche operative degli attori coinvolti nel ciclo della domanda, dell'analisi condotta sulle attività caratteristiche di questa fase processuale, è possibile ricondurre il complesso di logiche operative caratterizzanti queste attività ad aree di competenza specifica, comuni a funzione committenza, unità di progettazione e unità di realizzazione.

È infatti possibile riportare l'insieme complesso delle competenze in gioco nel processo edilizio a due categorie principali: le *competenze di prodotto* e le *competenze di processo*.

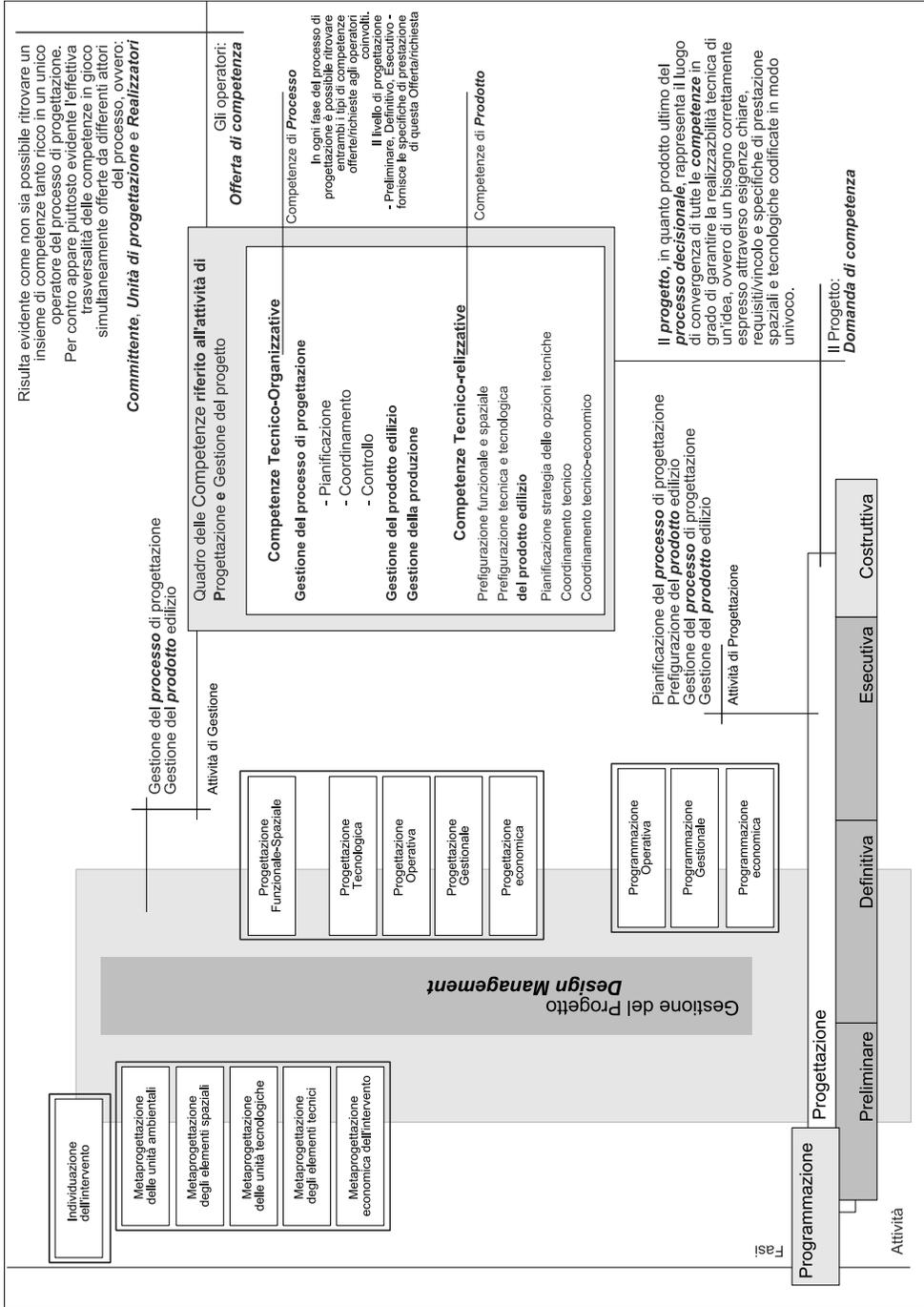
Per i tre principali attori del processo i termini di competenza di prodotto e competenza di processo assumono significati e valenze differenti.

Se per la funzione committenza le competenze di processo rappresentano il nucleo centrale del proprio patrimonio di capacità operativa, per le unità di progettazione e di realizzazione sono le competenze di prodotto che rappresentano il nucleo di competenza funzionale all'esercizio delle proprie attività istituzionali.

Si stabilisce quindi una sorta di reciprocità d'impiego tra i due sistemi di competenza in funzione degli operatori: le competenze di prodotto interne alla funzione committenza rappresentano il fondamento tecnico dell'attività di verifica e di controllo, da esercitare sui «prodotti» forniti da unità di progettazione e unità di realizzazione.

Per queste ultime le competenze di processo, le competenze di gestione e di relazione in modo particolare, permettono di difendere il proprio prodotto nel processo edilizio.

In base alla sistematizzazione delle attività concorrenti alla definizione preliminare del prodotto edilizio, attività centrale del ciclo della domanda, trasversalmente rispetto agli attori del processo, ovvero senza proporre una attribuzione per



ruolo, è possibile individuare ambiti di competenza omogenei in funzione delle aree di attività e delle fasi di processo precedentemente localizzate.

Nel seguito della trattazione si farà riferimento a questa sistematizzazione delle competenze, approfondendo l'analisi e la qualificazione delle competenze specifiche della funzione committenza.

---

*Note*

<sup>1</sup> Cfr. A. De Maio (1997), «La qualità del progetto» in G. Nardi (1997), *Aspettando il progetto*, FrancoAngeli, Milano pp. 129-154.

<sup>2</sup> Cfr. «Clients are the core of the process and their needs must be met the industry» in M.Latham, «Clients as the Driving Force» in Id.(1994), *Costruction the Team*, London, p.3.

<sup>3</sup> Cfr. la definizione di «committente» fornita dalla norma UNI EN ISO 8402 – *Gestione per la qualità ed assicurazione della qualità – termini e definizioni*, ovvero: «committente: è il cliente, colui che riceve il prodotto da un fornitore, in un contesto contrattuale», punto 1.11 6/28.

<sup>4</sup> Cfr. R.W. Scott (1985) *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna. Ricordiamo anche la definizione di «organizzazione» fornita dalla norma UNI EN ISO 8402:1995.

<sup>5</sup> E. Spaltro; P. de Vito Piscitelli (1998), *Psicologia per le organizzazioni. Teoria e pratica del comportamento organizzativo*, Carocci, Roma, pp. 41-42.

<sup>6</sup> E. Spaltro; P. de Vito Piscitelli (1998), *op.cit.* p.48; questo testo propone, nei suoi capitoli iniziali, una rassegna capillare dell'evoluzione del concetto di organizzazione sia dal punto di vista della psicologia sociale che di quello degli studi organizzativi.

<sup>7</sup> Cfr. H.I. Ansoff, (1990)[1979], *Management Strategico*, Etaslibri, Milano.

<sup>8</sup> Cfr. H.I. Ansoff, (1990), *op.cit.* pp.15-28.

<sup>9</sup> UNI 10722-1 Edilizia – Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni – Criteri generali terminologia.

<sup>10</sup> N. Sinopoli, *La tecnologia invisibile*, FrancoAngeli, Milano, 1997 p. 29.

<sup>11</sup> *ibidem*.

<sup>12</sup> Codice Civile, art.1655 – *L'appalto è contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.* Cfr. W. D'Avanzo (1999) *Codice civile*, Stamperia Nazionale, Roma.

<sup>13</sup> A. Cianfalone (1993) *L'appalto di opere pubbliche*, Giuffrè, Milano, p.21.

<sup>14</sup> F. Zeviani Pallotta (1998), *La progettazione dell'opera pubblica*, Giuffrè, Milano, p.15.

<sup>15</sup> Cfr. M.D. Resnik in *Scelte. Introduzione alla teoria delle decisioni*, Franco Muzzio ed., Padova, 1990, p.13.

<sup>16</sup> Cfr. F. Zeviani Pallotta, (1998) *op.cit.* p.17.

<sup>17</sup> La definizione citata è data da M.S. Giannini, (1993) *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, vol. II, p.140 a supporto e corredo di questa definizione è possibile riportare anche il riferimento all'individuazione dell'autorità decidente, come espresso da M. Bombradelli (1996), *Decisioni e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino. In questo senso «i caratteri e la natura giuridica della decisione assumono usualmente una connotazione ben precisa nella riflessione giurispubblicistica, che individua in essa una scelta dell'autorità decidente», p. XIII.

<sup>18</sup> Costituzione della Repubblica, Articolo 97 – «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari».

<sup>19</sup> Cfr. F. Zeviani Pallotta, (1998) *op.cit.* p.17 ed ancora M.S. Giannini, (1977) *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, p.45.

<sup>20</sup> Per una esposizione completa e circostanziata della materia si rimanda al saggio di G. Reborà (1997) «La trasformazione del sistema pubblico italiano» in R. Leonardi; F. Boccia (a cura di) (1997), *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*, Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 21-35.

<sup>21</sup> Legge 17/5/1999, n. 144 «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali» (G.U.R.I. n.118 22/5/1999 – Sup. Ord. n.99), c.d. collegato ornamentale al Documento di Programmazione economica e Finanziaria 1999

<sup>22</sup> A. Norsa (1999) «OICE, l'ingegneria vale 10mila mld. In crescita il settore dei trasporti» in *Edilizia e Territorio* n°52/1999. pp.52-54

<sup>23</sup> Legge 17/5/1999, n. 144, art. 1, comma 1

<sup>24</sup> Legge 17/5/1999, n. 144, art. 4, comma 1

<sup>25</sup> Legge 17/5/1999, n. 144, art. 4, comma 2 «Gli studi di fattibilità approvati dalle amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri».

<sup>26</sup> assumiamo nel proseguimento del testo la definizione di *coalizione decisionale* proposta ed articolata da M. Bombardelli secondo cui, con particolare riferimento alle dinamiche connesse al processo decisionale proprio della pubblica amministrazione, «la coalizione decisionale costituisce il punto di riferimento centrale dell'analisi delle decisioni amministrative, facendo riferimento ad essa come allo strumento organizzativo adatto ad assicurare la possibilità che si instauri la relazione fra posizioni soggettive che è necessaria per individuare assetti di interessi corrispondenti alla realizzazione dell'interesse generale». M. Bombardelli (1996), *Decisioni e pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, p. 229.

<sup>27</sup> Il concetto di *coalizione decisionale* si rifà alle acquisizioni dovute a numerosi studi sulle organizzazioni aziendali e sui processi decisionali partecipati e collettivi tra i quali si possono ricordare H.A. Simon, (1967), [1958], *Il comportamento amministrativo*; R.M. Cyert, J.G. March, (1963), *A Behavioral Theory*; R.E. Freeman, (1984) *Strategic Management. A stakeholder Approach*; J.G. March «L'impresa come coalizione politica» in J.G. March, (1993) [1988] *Decisioni e Organizzazioni*, il Mulino, Bologna, pp.127-147. Quest'ultimo sostiene, introducendo una lettura innovativa della teoria dell'impresa e dei suoi scopi, che quasi tutte le organizzazioni produttive «sono organizzazioni complesse (...) capaci di fornire un insieme di decisioni chiave per il sistema economico generale. (...) partendo dall'assunto che l'impresa è una coalizione politica e che il suo vertice è un mediatore politico. La composizione dell'impresa non è data, ma è piuttosto negoziata: i suoi scopi non sono attribuiti, ma negoziati. La teoria presuppone un insieme di partecipanti potenziali nell'impresa.» pp.127 e ss.

<sup>28</sup> J.G. March (1998), *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna, p. 162.

<sup>29</sup> ibidem.

<sup>30</sup> Tra i possibili inquadramenti scientifici è stato scelto quello proposto da M.D. Resnik: «La teoria delle decisioni è il risultato dell'opera congiunta di economisti, matematici e filosofi, sociologi e studiosi di statistica, volta a rendere conto di come gli individui e i gruppi prendono e dovrebbero prendere decisioni» in M.D. Resnik (1990), *op.cit.* p.6.

<sup>31</sup> A questo proposito un'ottima esposizione critica dello stato dell'arte della ricerca dedicata a questo argomento è possibile ritrovarla in due recenti studi italiani: S. Zappalà (1998), *Decidere nelle organizzazioni*, Carocci, Roma, e M. Bombradelli (1996), *op.cit.*; il primo, afferente alla disciplina della Psicologia sociale, rappresenta un aggiornato riferimento per l'analisi dei processi decisionali nelle organizzazioni; il secondo, di natura giuridico-amministrativa, è dedicato alle modalità seguite dall'amministrazione pubblica per adottare le proprie decisioni.

<sup>32</sup> «i «prestatori d'opera» - operai ed impiegati- sono impegnati nei reali processi di acquisizione delle risorse, e conversione delle stesse in un prodotto finale (...) non si sentono responsabili del successo dell'organizzazione (...) ma sono andati accumulando progressivamente potere in parte mediante il controllo del know-how tecnologico e in parte attraverso modifiche di natura giuridica della struttura del potere» in H.I. Ansoff, (1990), *op.cit.* pp.15-24.

<sup>33</sup> «la leadership operativa ha il compito di stimolare l'organizzazione ad agire secondo le modalità strategiche predeterminate.»

In H.I. Ansoff, (1990), p. 144-145.

<sup>34</sup> «la leadership decisionale ha il compito di definire le scelte strategiche.» ibidem.

<sup>35</sup> S. Zappalà (1998), *op.cit.* p. 43.

<sup>36</sup> l'insieme delle decisioni tattico-operative riunisce tutte quelle decisioni hanno impatto di breve e medio termine, ma che assicurano la flessibilità e l'efficacia quotidiana di un'organizzazione, nel rispetto dell'equilibrio delle risorse del sistema produttivo e decisionale a cui appartengono. A questo proposito cfr. V.Giard (1993), *Gestion de la production*, Economica, Paris pp.1-15.

<sup>37</sup> Cfr. definizione di *strategia* proposta da M.D. Resnik «Una strategia è un progetto che determina le scelte di un agente in tutte le circostanze rilevanti (...) in cui è chiamato ad operare sequenze di decisioni» in M.D. Resnik (1990), *op.cit.* p.31 e cfr. con la definizione, nella nostra traduzione, data da V.Giard, secondo cui «la decisioni strategiche si traducono attraverso la formulazione di una politica a lungo termine dell'organizzazione che implica una definizione intenzionale e coerente del portafoglio delle attività che questa intende portare a termine e delle

*risorse stabili che intende mettere in campo per realizzare i suoi fini*», V.Giard (1993), *op.cit.* p.4.

<sup>38</sup> S. Zappalà (1998), *op.cit.* p. 45.

<sup>39</sup> Cfr. E. Chaffee (1985), «Three Models of Strategy» in *Academy of Management Review*, n.10, pp. 89-98; H. Laroche (1995) «From Decision to Action in Organisations: decision Making as a Social Representation» in *Organisation Science*, n.6, pp. 62-75; J. Pennings (1985), «Introduction: On the Nature of Theory of Strategic decisions», in Id (ed.) *Organizational Strategy and Change*, Jossey-Bass, London

<sup>40</sup> S. Zappalà (1998), *op.cit.* p. 42.

<sup>41</sup> Cfr. A. Bellucci; A. De Maio (1999) «Project Management: decentramento e innovazione» in *Studi Organizzativi*, n.2/1999, FrancoAngeli, Milano, pp.11-38.

<sup>42</sup> P. Conio, F. Karrer, P. Novi, L. Pietrangeli Papini, (1997) *op. cit.*, p.43.

<sup>43</sup> Cfr. definizione di *competenza* punto 5.1 della Norma UNI 10771 – Consulenza di direzione. Definizioni, classificazioni, requisiti e offerta del servizio. Febbraio 1999.

<sup>44</sup> Cfr. Norma UNI 10722-1 Edilizia – Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni – Criteri generali e terminologia.

<sup>45</sup> «L'apparire di zone di metadecisionalità, in grado di condizionare il contenuto delle singole scelte operative, costituisce uno dei punti controversi di qualsiasi ipotesi interessata a governare la complessità del sistema; sia in funzione di una sua riproduzione regolata, sia nella prospettiva di un suo cambiamento radicale.» L. Crespi «Sapere scientifico, tecnologie e struttura delle decisioni», in L. Crespi, F. Schiaffonati, B. Uttini (1983), *op.cit.* p.58.

<sup>46</sup> «Un'altra direzione in cui cercare strumenti di integrazione è quella delle nuove competenze dell'organizzazione (...) che consentono di sviluppare e mantenere la rete [tra gli operatori]: le capacità di networking. (...) Questo si traduce nella disponibilità di ruoli, persone, processi, prodotti/servizi, metodi e tecnologie per progettare e governare le comunicazioni all'interno del progetto. (...) Alcune capacità di networking quali la capacità di raccogliere e sistematizzare le conoscenze ed i comportamenti dei vari attori, sono state riconosciute come critiche per il successo dei progetti. (...) sia perché contribuiscano a ad accelerare il raggiungimento di livelli adeguati di performance di progetto, sia perché sono utili a fronte di situazioni in cui si entra e si esce da reti diverse, con interlocutori diversi, in contesti diversi» cfr. A.Bellucci; A.De Maio (1999), *op.cit.* pp.33-34.

<sup>47</sup> G. Bertin (1989), *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Etaslibri, Milano pp. 3-37.

<sup>48</sup> sul concetto di *razionalità limitata* cfr. J. G. March, «gli studi sui processi decisionali reali suggeriscono che non tutte le alternative sono note, che non tutte le conseguenze vengono prese in considerazione e che non tutte le preferenze vengono evocate simultaneamente(...) I decisori non considerano tutte le conseguenze delle loro alternative (...) Le regole della decisione utilizzate dai decisori reali sembrano differire da quelle immaginate dalla teoria delle decisione. Invece di calcolare la «migliore azione possibile», vanno in cerca di un'azione che sia «buona a sufficienza». (...) In anni recenti, le idee sulla razionalità limitata si sono sufficientemente integrate alle teorie convenzionali della scelta razionale, da risultarne generalmente accettate. L'idea di razionalità limitata domina ormai la maggior parte delle teorie della decisione individuale (...) è stata applicata ai processi decisionali legati al consenso politico, educativo e militare.» In J.G. March (1998), *op.cit.* pp.18-19.

<sup>49</sup> Cfr. Norma UNI 10722-2 Edilizia – Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni – Definizione del programma di intervento.

<sup>50</sup> Cfr. CLUB Construction Qualité, (1993b) *Faire construire c'est un métier. La gestion de la qualité chez le maître d'ouvrage*, Paris, MELT / Agence Qualité Construction, p.32. (nel testo nella nostra traduzione)

<sup>51</sup> Uni 7867:1979; Uni 10838:1999

<sup>52</sup> «L'integrazione dei processi è stata una dei principali obiettivi di innovazione per le organizzazioni in questi anni.(...) è stata considerata come uno dei tre principi ispiratori dei nuovi paradigmi organizzativi accanto alla flessibilità strategica e alla process ownership. Questo orientamento di processo ha trovato concretizzazione e strumenti di integrazione rintracciabili nei vari approcci organizzativi e gestionali innovativi quali il Total Quality Management, il Project Management, il Concurrent Engineering, (...)il Business Process Reengineering», A. Bellucci; A. De Maio (1999), *op.cit.* p.27 e cfr. A. Bellucci et alii (1995) «L'innovazione organizzativa come progetto», *Sviluppo & Organizzazione*, n.147. A questo proposito il dibattito internazionale, sia scientifico che professionale, è stato molto vivo. Ricordiamo alcune ricerche coordinate dal PCA e dal CSTB che hanno visto confrontarsi ricercatori e professionisti europei in modo molto assiduo e produttivo: PCA - Plan Construction et Architecture (1997b) Bonnet, M., (sous la direction de) *Les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande. Logiques d'action et mobilisation de système de compétences. Bilan de la consultation de recherche*, Jury du 3 juin 1997, Paris; Id. (1998) *L'élaboration des projet architecturaux et urbain en Europe :quels systèmes d'action*. Actes du quatrième séminaire de recherche perspective «les Maîtrise d'ouvrage en Europe : Evolution et tendance», Paris 26-27 nov. 1998 CSTB-PUCA, Paris; Id. (1996) *L'ingénierie concourante dans le bâtiment*. Synthèse des travaux du GREMAP - Groupe de Réflexion sur le Management de Projet, Paris.

<sup>53</sup> Cfr. J. Bobroff, (1997), *La maîtrise de l'incertitude et redéfinition de la commande*, LATTS- ENPC, Université Marne-la-Vallée – CNRS. Rapport de recherche.

<sup>54</sup> Norma UNI 10723 Processo Edilizio – Classificazione e definizione delle fasi processuali degli interventi edilizi di nuova costruzione.

<sup>55</sup> per la costruzione dello schema a cui si fa riferimento sono stare utilizzate le definizioni tratte dal testo della Legge 11-2-1994, n. 109 e s.m.i., articolo 16 – Attività di progettazione, integrato delle indicazioni provenienti dal relativo regolamento di attuazione (ex art.3), TITOLO III – Programmazione e Progettazione. Per contro per quanto attiene alle definizioni proposte per le singole attività di processo si è fatto riferimento alla già citata norma Uni 10723 punto 3 – Classificazione e definizione delle fasi dell'intervento edilizio. Ogni successiva sintesi interpretativa e grafica è dell'autore.

<sup>56</sup> Cfr. definizione di processo edilizio secondo la norma UNI 7867:1979, poi rivista nella recente UNI 10838:1999.

<sup>57</sup> N. Sinopoli (1997) *op. cit.* p.187.

<sup>58</sup> Nella definizione più generale data dall'articolo 1321 del Codice Civile, «il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale.» Cfr. W. D'Avanzo (1999) *op.cit.* Nel processo edilizio abitualmente si parla di contratti di appalto art. 1655 cfr. nota 12.

<sup>59</sup> «questa multi-organizzazione temporanea è composta da organizzazioni che, sebbene indipendenti tra loro, prendono decisioni che dipendono da quelle prese dalle altre organizzazioni che partecipano al processo», in N. Sinopoli (1997) *op.cit.* pp. 61-62.

<sup>60</sup> N. Sinopoli (1997) *op.cit.*

<sup>61</sup> Sul concetto di conflitto nelle organizzazioni complesse si rimanda a E. Spaltro; P. de Vito Piscitelli, (1998) *Psicologia per le organizzazioni. Teoria e pratica del comportamento organizzativo*, Carocci, Roma, in particolare il saggio «Il

conflitto organizzativo e il suo trattamento relazionale», pp.111-135, da cui «*Il conflitto è una qualità umana, (...) solo che si riferisce non a una qualità individuale, ma ad una qualità relazionale. E, soprattutto, il conflitto non è una patologia relazionale, ma è una relazione in se stessa.*» p. 111.

<sup>62</sup> es. la mancanza di accordo durante la formulazione di un programma di iniziativa è un tipo di conflitto interno alla committenza in fase di programmazione.

<sup>63</sup> IGI –Istituto Grandi Infrastrutture (1998) *Osservatorio dinamico sui Lavori Pubblici superiori ai 15 miliardi (dalla gara al collaudo) 1994-1997*. IGI, Roma.

<sup>64</sup> Con l'introduzione della figura del responsabile del procedimento con la legge n.241/90 «*si assolve ad una funzione di garanzia. Si è voluta, in tal modo, prevedere la possibilità di un controllo sull'operato dell'amministrazione laddove precedentemente il sistema dei poteri indefiniti rendeva altamente problematica l'individuazione delle responsabilità in ordine al formarsi dell'atto amministrativo*». In M. Foschiani; E. Parodi, (1997) *Il responsabile del procedimento*, EPC, Roma.

<sup>65</sup> Cfr. Legge 11/2/1994, n. 109 e s.m.i., definitivamente integrata dalla legge 18/11/1998 n°415, nella quale è presente la radicale modifica dell'Art. 7 (Misurare per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione).

<sup>66</sup> art. 16 comma 6 della 109/94 e s.m.i.

<sup>67</sup> Legge 11/2/1994, n. 109 e s.m.i., Art. 1 (Principi generali) comma 1.

<sup>68</sup> In assenza delle indicazioni portate dalla 109/94 il committente poteva esercitare il suo diritto di controllo sulle attività e sulle singole lavorazioni oggetto dell'appalto in virtù degli art. 1662 («*il committente ha diritto di controllare lo svolgimento dei lavori a di verificarne a proprie spese lo stato*») e 1665 («*Il committente, prima di ricevere la consegna, ha diritto di verificare l'opera compiuta*») del Codice Civile.

<sup>69</sup> Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici Bozza di regolamento sui LL.PP. ex art. 3 legge 11/2/1994 n.109, Titolo III – Capo II - Sezione quinta: verifiche e validazione dei progetti, acquisizione dei pareri e approvazione dei progetti; articoli 45-48.

<sup>70</sup> R. Del Nord «Presentazione all'edizione italiana» di Creswell H.B., (1992) *Storie di ordinaria progettazione*, ed. it. e note tecniche a cura di Del Nord R., Progetto Leonardo, Bologna.

<sup>71</sup> P. Boltri (1999) «Verifica e Validazione del progetto edilizio» in *Il tempo della Qualità*. SAIE – Bologna Fiere – Faenza Ed., Bologna. p. 191-192.

<sup>72</sup> Cfr. UNI 10722-1 - Edilizia – Qualificazione e controllo del progetto edilizio di nuove costruzioni – Criteri generali e terminologia.

<sup>73</sup> sulla natura e la struttura del documento preliminare vedi i seguenti articoli della bozza di regolamento già citata: art. 8 (Funzioni e compiti del responsabile del procedimento) e art.14 (Disposizioni preliminari) ed anche P. Conio, F. Karrer, P. Novi, L. Pietrangeli Papini, (1997) *op. cit.*, in cui troviamo: «*Le fasi fondamentali del ciclo di progetto (...) sono tre: preliminare; definitivo, esecutivo.(...) Lo schema di regolamento sui LL.PP. e il capitolato generale di appalto di LL.PP. aggiunge a queste fasi una quarta, probabilmente la più importante sotto i profili operativi: si tratta della fase di predisposizione del documento preliminare, con il quale l'amministrazione appaltante, con responsabilità, adatta il format del ciclo di progetto allo specifico oggetto - problema di progettazione. È una fase, come si comprende, molto importante perché con essa l'amministrazione appaltante coniuga la regolamentazione generale allo specifico caso.*» p.50.

<sup>74</sup> come previsto nell'art. 16 comma 6 della 109/94 e s.m.i. il regolamento di at-

tuazione ha recepito le indicazioni a riguardo.

<sup>75</sup> Art.15- comma 1 regolamento di attuazione (ex art.3 109/94 e s.m.i.), TITOLO III – Programmazione e Progettazione.

<sup>76</sup> A questo proposito si rimanda all'approfondimento portato a termine con la ricerca condotta da P.M. Fagnoni (2000), *op.cit.*

<sup>77</sup> G. Rigamonti (1997) *Appalti nelle costruzioni. Qualità dell'offerta*, CittaStudi, Milano, p.37.

<sup>78</sup> Cfr. norma UNI EN ISO 8402.

<sup>79</sup> Cfr. norme AFNOR NF X 50-120.

<sup>80</sup> Cf. P. Bächtold, D.E.S.S. GESICA (responsable scientifique), (1996) *Management de projet – Les E.D.I. et les concepts, Méthodes, techniques et outils*. Rapport final de recherche.

<sup>81</sup> Sull'evoluzione del concetto di *gestione* e sul cambiamento del modello industriale cfr. i contributi di ricerca del CERTES-LATTS, in particolare P.Velz.; P.Zarifian, (1992) «Modèle de système et flexibilité», en *Rationalité de la production* – CEPADUES; et J. Bobroff, (1997) *op.cit.*

<sup>82</sup> R. Del Nord «Presentazione all'edizione italiana» di Creswell H.B., (1992) *op.cit.* p.16.

<sup>83</sup> Cfr. *La qualité architecturale. Un enjeu d'actualité*. « Esquisse – Dossier», n°2 nov.1995, MIOCP-Paris. La MIOCP e il PCA hanno dedicato molte pubblicazioni al dibattito sulla qualità delle realizzazioni architettoniche ed urbane, alcune di queste sono pubblicazioni di riferimento in materia. Cfr. referenze bibliografiche.

<sup>84</sup> Su l'evoluzione del mercato e dei rapporti tra gli attori importanti contributi sono stati prodotti dai *Séminaires de recherche prospective* organizzati dal PCA dal CSTB tra gli anni 1996-1998, sulla trasformazione e l'internazionalizzazione della commessa architettonica ed urbana, della pratica della progettazione e della funzione committenza.

<sup>85</sup> CSTB DRAST-CPVS, (1994) *Analyse perspective des jeux d'acteurs dans le bâtiment*, Paris, CSTB; e ancora in L. Bourdeau, «Le Bâtiment à l'horizon 2030», en *Futurible*, n°206 avr.1996, pp.39-61.

<sup>86</sup> Cfr. M. Conan, (1996) *op.cit.*

<sup>87</sup> Cf. J. Bobroff, (1997) *La maîtrise de l'incertitude et redéfinitions de la commande*, LATTS- ENPC, Université Paris Val-de-Marne, Université Marne-la-Vallée – CNRS, rapport de recherche.

<sup>88</sup> Club Construction & Qualité (1995) *Gérer la qualité de la construction*, Paris, Eyrolles, pp.61-62.

<sup>89</sup> *ibidem* (nel testo nella nostra traduzione).