



## Si fa presto a dire “concorsi”!

Lo stato dell'arte nell'affidamento degli incarichi di progettazione: tra presunto primato dei concorsi, appalti di servizi e procedure ibride

### Il caso del Colosseo a Roma

La [gara per l'affidamento dei servizi di progettazione definitiva, esecutiva e coordinamento della sicurezza dell'arena tecnologia per il Colosseo](#) ha riattivato la discussione sull'affidamento degli incarichi di progettazione: concorsi contro appalti di servizi di progettazione.

Per di più, nel caso, la **gestione della gara** è stata **affidata** dalla committenza, il **Mibact** - Parco archeologico del Colosseo, **ad una centrale di committenza**, [Invitalia](#), società strumentale della pubblica amministrazione specializzata nel “public procurement”, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle finanze. **A queste società**, come noto, **le pubbliche amministrazioni possono ricorrere quando non ritengono di avere i mezzi per poter gestire autonomamente le procedure di acquisto di beni e servizi**. In qualche caso le pubbliche amministrazioni sono obbligate dalla legge ad utilizzarle, in specie quando gli acquisti possono essere standardizzati e quindi la domanda pubblica può avere dimensioni tali da ottenere dal mercato delle offerte più convenienti. **Condizioni che non ricorrono nel caso della domanda di servizi di architettura ed ingegneria, che è solitamente molto**

**specifica.** Non sono però rari i casi di pubbliche amministrazioni che vi ricorrono, perfino per individuare il progettista per la formazione di strumenti urbanistici comunali, sia generali che particolareggiati. Anche, quando, il vestito da confezionare è “su misura”!

Ad alimentare la polemica è stato certamente anche dove s'interviene, il **Colosseo**, monumento ritenuto fino a qualche tempo fa intoccabile al punto che anche la sola visita non era quasi tollerata.

La liberalizzazione dell'uso - si ricordi la polemica sulle affissioni pubblicitarie -, è una concausa della polemica sulla procedura per l'affidamento della progettazione del piano per l'arena dell'Anfiteatro Flavio. **L'unicità dell'opera da realizzare sembrerebbe tale**, secondo anche una certa tradizione, **da dover far preferire la procedura del concorso di progettazione “puro”, rispetto a quella dell'appalto del servizio di progettazione.**

### **Procedure di affidamento ibride**

Senza ritornare sull'annosa questione dei vizi e delle virtù dei concorsi di progettazione, riconosciuto che il *Codice dei contratti pubblici* non assegna loro nessuna primazia e che le stazioni appaltanti possono liberamente scegliere la procedura di affidamento, interrogiamoci su quanto più in generale sta avvenendo in materia di affidamenti della progettazione. Di fatto, oramai e sempre più frequentemente, assistiamo ad un'**ibridazione delle procedure** applicate: **il caso** del piano dell'arena **del Colosseo è esemplare**. Molto utile per un'approfondita e pacata riflessione. La stazione appaltante ha scelto la **procedura del concorso di progettazione ibridato con quella dell'appalto di servizi**. L'ibridazione consiste nel fatto che **gli elementi di valutazione propri dell'appalto di servizi basato sul criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, vengono utilizzati anche nel concorso di progettazione**. È così che **il cuore dell'offerta metodologica** - il come si propone di svolgere il servizio -, **diventa un vero e proprio progetto dell'opera da realizzare**, con un diverso livello di approfondimento (livello di progettazione), e che compaiono anche altri elementi di valutazione: valore economico della prestazione (da scontare da parte dell'offerente), tempo per il suo svolgimento (ugualmente da scontare da parte dell'offerente). Per non dire dei requisiti per l'accesso alla procedura: fatturati, esperienze pregresse. A volte viene richiesto anche il costo previsto dell'opera da realizzare.

### **Da 3 a 2 livelli di progettazione?**

Superfluo ricordare che **con l'introduzione nel vigente Codice dei contratti pubblici del livello di progettazione definito "progetto di fattibilità tecnico economica"**, nel quale sono riassunti lo studio di fattibilità e il progetto preliminare del precedente *Codice*, **la questione del progetto minimo sul quale misurare la capacità del progettista al quale affidare la progettazione si complica notevolmente.**

Non solo per la pure rilevante questione dei costi che i concorrenti dovrebbero sostenere per poter partecipare. Ma per la logica alla base del progetto di fattibilità: scelta, in trasparenza, fra le alternative localizzative, tipologiche, funzionali e gestionali dell'opera da progettare e valutazione costi benefici. Per non dire della questione dell'informazione e partecipazione del pubblico, dei rapporti con i soggetti istituzionali che dovranno esprimere pareri e approvazioni sul progetto. Al momento, questa è la funzione svolta dal "progetto definitivo". **Difficile immaginare come queste attività potrebbero essere svolte nell'ambito della procedura per la scelta del progettista attraverso un classico concorso di progettazione, basato inevitabilmente sull'abbozzo di un progetto della sola opera da realizzare.**

Sottolineo, al momento. **Non è da escludere infatti che il legislatore possa rivedere la articolazione dei cosiddetti livelli di progettazione, a favore dell'ipotesi della riduzione a due: progetto di fattibilità tecnico economica**, ulteriormente approfondito per quanto riguarda sia le indagini archeologiche, geologiche e geotecniche e la cosiddetta "viabilità amministrativa"; **progetto esecutivo.**

### **Offerte vantaggiose e metaprogetti**

Va ricordato, per completezza del ragionamento, che il concorso di progettazione, anche riservato a giovani professionisti, viene utilizzato anche da operatori privati volontariamente o su richiesta/imposizione di pubbliche amministrazioni. I motivi della scelta, spesso strumentali, dovrebbero far riflettere i sostenitori di questa procedura di affidamento. Non sempre finalità e motivazioni sono quelle che dovrebbero ispirare la scelta a suo favore tra le procedure applicabili.

**L'ibridazione delle procedure, se non ben costruita, può essere fonte di travisamento del senso e finalità delle procedure stesse.** Solitamente, **quando si "stressano"**

**eccessivamente gli elementi propri del criterio dell'offerta economicamente**

**vantaggiosa:** il merito tecnico/qualità della proposta e il costo della prestazione.

Quasi come scusante della scelta a favore dell'appalto di servizi, le stazioni appaltanti, travalicando di molto i limiti posti dalla stessa ANAC, premiano molto la "qualità" dell'offerta e riducono enormemente il peso dell'elemento prezzo della prestazione (a volte anche dell'opera). Stravolgendo il significato del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, basato sul bilanciamento degli elementi della valutazione. Così facendo, le stazioni appaltanti ritengono di aver fugato il rischio che la gara possa essere comunque aggiudicata nella logica del massimo ribasso, cosa che accade quando l'esito della valutazione della qualità delle offerte è sostanzialmente paritaria.

Di fatto corrono un **altro rischio**, ugualmente grave: quello di **dare un potere quasi assoluto alla commissione di gara** e la loro **conseguente deresponsabilizzazione**.

Peraltro solo apparente. Da qui la necessità di condizionarne il potere, prevedendo una articolata serie di subcriteri di valutazione, a volte tali da limitare fortemente il concorrente nelle sue scelte progettuali. **Facendo divenire il documento di progetto o d'indirizzo della progettazione veri "terms of reference" di tipo contrattuale.** Molto oltre un "metaprogetto".

**Idee chiare, innanzi tutto**

C'è una soluzione al problema? Certamente **un documento di progetto ben fatto nell'esprimere la domanda** che con l'affidamento si vuole soddisfare **è indispensabile**. È il suo progetto, in un certo senso il "vero" progetto. **La richiesta e le condizioni di contesto**, in senso lato e completo, **debbono essere molto precise**, ma poste non in modo univoco per quanto inerisce l'architettura, le scelte di ordine strutturale, ecc. Per contesto si deve intendere non solo quello fisico, ma anche sociale, economico ed amministrativo, così come quello gestionale e realizzativo. Nonché organizzativo, per quanto riguarda le modalità stesse di gestione della procedura, sia quando gestita in proprio che quando affidata ad una centrale di committenza. Il **tempo** per ottenere l'offerta è anche decisivo. Nella scelta della procedura oltre che per la preparazione dell'offerta.

La **commissione** dovrà essere formata da persone competenti scelte dalla stazione appaltante anche nel caso dell'affidamento della gestione della gara ad una centrale di committenza che, a

mezzo di sorteggio, la definirà; il suo presidente dovrà rappresentare la stazione appaltante o la centrale di committenza, in modo da responsabilizzarla. La stazione appaltante in ogni caso dovrà verificare la decisione della commissione prima di procedere all'aggiudicazione formale. Naturalmente, anche il contratto con il quale si definisce la procedura di svolgimento del servizio/incarico, dovrà essere di qualità e conosciuto anticipatamente da tutti gli attori, attivi e passivi della procedura.

### **Il concorso e i suoi "nemici"**

Questa sintetica ricostruzione ha bisogno di una conclusione a mo di esortazione che mi sento di fare dopo tanti anni dal giorno che nella Facoltà di Architettura di Roma, i miei docenti discutevano, anche con gli studenti, delle soluzioni del concorso per il completamento della Camera dei Deputati. Come purtroppo spesso accade, l'opera non è stata ancora realizzata. Ma già allora si discuteva del **presunto primato del concorso di architettura**. Il "nemico" all'epoca era la procedura dell'**appalto concorso** (di fatto applicata per la cupola di Santa Maria in Fiore a Firenze progettata dal Brunelleschi). Naturalmente nemici erano anche gli attori di quella procedura, ad iniziare dalla commissione di gara, senza investire la domanda pubblica, a meno che soluzioni di rifiuto - il caso di gesti eclatanti espressi da soluzioni esplicitamente contro l'oggetto del concorso - lo imponessero. "Nemico", che prese molti anni dopo le sembianze della procedura dell'**appalto integrato**, che peraltro minaccia di ritornare.

### **Le procedure sono neutre**

In conclusione mi sento, di nuovo, di dover affermare che **il concorso di architettura non è di per sé preferibile in assoluto ad altre procedure: le procedure sono "neutre", dipendono dal perché e come le si usa**. Sempre più spesso dalle condizioni della presa di decisione sulla domanda pubblica e su come soddisfarla. Se la domanda pubblica non è ben programmata, la scelta della procedura ne risentirà inevitabilmente.

Le procedure non si esauriscono con quelle delle quali qui si è sommariamente trattato, ve ne sono altre e gli architetti, gli ingegneri e gli urbanisti farebbero bene a conoscerle ed a richiederne l'applicazione. Le loro capacità sarebbero molto valorizzate (mi riferisco al [dialogo competitivo](#) ed al [contratto d'innovazione](#)), la loro applicazione darebbe vantaggi alla società, nonché alle discipline della costruzione di luoghi e dello spazio, più in generale.

## About Author



### [Francesco Karrer](#)

Nato nel 1942, architetto, docente ordinario di Urbanistica, già presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Commissario Straordinario al Porto di Napoli, ha svolto studi e ricerche nella pianificazione, programmazione, progettazione, architettura, ambientale e territoriale-urbanistica. È redattore di numerosi strumenti di pianificazione di area vasta, di grandi, medie e piccole città. Ha sviluppato e approfondito la conoscenza di molti settori funzionali (ambiente/urbanistica, urbanistica per le attività produttive, trasporti e infrastrutture, ecc.). Ha partecipato in più occasioni alla produzione legislativa nazionale e regionale: fra l'altro, ha presieduto la Commissione ministeriale che ha predisposto lo schema del DPCM 116/1977 sull'offerta economicamente più vantaggiosa applicata agli appalti di servizi

[See author's posts](#)

[+](#) Condividi