

## (1) UN SISTEMA DI GARANZIE NELLA PRATICA PROGETTUALE

### A.

Maastricht è una città olandese di medie dimensioni, fino ai primi anni '90 nota più che altro per l'università, il carnevale e per aver dato i natali a Rubens. Oggi è famosa per i trattati che hanno dato impulso all'Unione Europea. Unito a quello della sussidiarietà, il principio della concorrenza è sostanziale, a scala mondiale, europea, nazionale e locale. (2) È alla base dello sviluppo: favorisce aggregazioni, integrazioni, organizzazioni, complessità. Chi domanda individua le prestazioni da soddisfare. Se si tratta di un prodotto, chi dovrà realizzarlo è prescelto confrontando parametri misurabili, purché risponda ai requisiti richiesti o ne dimostri miglioramenti. Se invece si tratta di attività intellettuali, prevalgono giudizi complessi, non misurabili, quindi confronti e giudizio critico.

In Italia questi semplici principi sono stati deformati: la cosiddetta legge Merloni - il nome richiama più i frigoriferi che gli edifici, i prodotti di serie più che i prototipi - presuppone un progetto esecutivo astratto, concepito fratturando i rapporti con il committente, i produttori di componenti ed il costruttore. Una legge quindi che mortifica il ruolo dell'impresa e tende a ridurre il confronto al costo di esecuzione.

(3) Il mondo imprenditoriale si sta ben difendendo, ampliando gli spiragli dell'appalto concorso e dell'appalto integrato, dal 2006 attraverso i "dialoghi competitivi". Il settore della progettazione invece è rimasto impantanato fra attività intellettuali ed attività d'impresa, confuse perché è la stessa la legge che consente di ricorrere a gare od a concorsi, vale a dire di scegliere o il progettista o il progetto.

Oltre a generare fratture fra committente / progettista / produttore di componenti / impresa di costruzioni (di questo molto, se non tutto, si è già detto) la Merloni ha reso conflittuali questi soggetti. Uno stato di conflitto che riguarda di volta in volta i singoli interventi: pur lasciandoli tutti sempre più consapevoli dell'urgenza di dover insieme uscire dalla trappola infernale che li coinvolge. Sembra concentrarsi su tematiche dei progettisti, ma l'incontro di oggi non persegue interessi corporativi: quel che ormai impregna il mondo della progettazione ostacola la qualità, dilata a dismisura i tempi fra ogni domanda di trasformazione e le realizzazioni conseguenti, è negativo per la collettività nel suo insieme.

### B.

Data l'età, sono un buon testimone. Negli anni '50 come collaboratore, dai primissimi anni '60 come concorrente: finora centinaia di concorsi, molti all'estero. Posso testimoniare che, fino a 10 anni fa, non ho mai visto un ricorso. Qualche volta si aveva notizia di un bando troppo tardi. Ricordo solo una protesta vistosa: la consegna di un plico anonimo, un'unica tavola con su scritto "ah, l'avessi saputo in tempo!...". (4) Con la legge Merloni, oggi ormai il numero dei ricorsi supera quello delle gare e dei concorsi. (5) Le stesse procedure di ammissione conducono a battaglie (legali) fra i concorrenti, generano ricorsi, riserve, ... firme, autocertificazioni, autentiche, fidejussioni. Solo per essere ammessi a partecipare, occorre dichiarare fatturati, esperienze precedenti distinte per "tipologia" (*senza pensare che chi - ad esempio - ha già progettato ospedali, visto come sono, è bene che dia spazio ad altri*), numero dei dipendenti, presenza di un laureato da meno di 5 anni, ... Un coacervo di dati che avvilisce tutti ed ostacola i più giovani.

(6) Fino al '98, in Francia come in altri paesi anche extraeuropei, i partecipanti ad un concorso erano ascoltati a turno dalla commissione giudicatrice: esposizione e domande, un utile confronto prima del giudizio. Con le regole europee - è davvero indispensabile rivederle - si è reso obbligatorio l'anonimato dei concorrenti, quasi che un buon membro di giuria non sappia distinguere la firma insita nei linguaggi dei concorrenti, specie in un concorso ristretto.

Molti fattori hanno fatto sì che ormai anche in Italia cresca il numero dei concorsi di progettazione: non mancano esempi positivi, (7) ma troppo spesso - anche in concorsi di rilievo - elementi irritanti. A Napoli lo dimostrano i due ultimi, quello per il Parco di Bagnoli, dove nessun concorrente è stato capace di rientrare nella griglia delle regole e quello per "un punto di ristoro" nel Museo di Capodimonte dove, secondo la giuria, benché selezionato in base al prestigioso pedigree, nessun concorrente è stato capace di proporre una soluzione accettabile. Lo stesso è successo l'anno scorso per il water-front di Formia. A Firenze, un concorso fra pochi esponenti dello star-system internazionale non è riuscito a generare una piccola pensilina per il Museo degli Uffizi. Poi vi sono le commistioni fra concorrenti e giurie (tempo fa, un apposito sito internet era costantemente alimentato da strane coincidenze nelle aggiudicazioni ...); poi vi sono giurie che sembrano disattendere le regole del bando: oltre al famoso il caso di Padova, dove questo dissenso risultò formalmente esplicitato, recente il caso del concorso di Firenze / piazza Brunelleschi. Poi vi sono casi in cui sono gli stessi enti banditori che disattendono le regole del bando (Università di Foggia) o non giudicano le gare (Università di Pescara). Così ancora concorsi banditi e mai (!) giudicati; quindi grandi concorsi giudicati ma falliti, fra cui quelli per il Borghetto Flaminio a Roma - dissolto - e quello per la sede della Regione Calabria a Catanzaro, poliennale vicenda che sta per concludersi con il rischio di produrre, a firma del locale UT, un monumento all'inefficienza ed all'insulsaggine umana da quasi cento milioni di euro.

Senza parlare delle gare mai giudicate e di quelle mal giudicate (a Napoli, la ristrutturazione della sede della Stazione Zoologica Anton Döhrn; a Torino, il caso dell'Officina Grandi Lavori da trasformare in Urban Center) ed astutamente gestite per vanificare le sentenze di TAR e Consiglio di Stato, con risarcimenti ai 2° classificati fino al 20% dell'importo di gara.

(8) Gli amministratori pubblici - che non sempre colgono la sostanziale differenza fra gare e concorsi - consapevoli che sono i TAR a decidere, per ridurre i tempi ed evitare contenziosi se possono, evitano sia le gare che i concorsi: Napoli è uno straordinario banco di prova di sotterfugi, incarichi diretti, consulenze a progettisti non solo stranieri e di fama, sussurri ed indicazioni a privati. In questa direzione aiutano sia la Merloni che la Bassanini, leggi che hanno incoscientemente esaltato gli incarichi interni agli uffici tecnici delle pubbliche amministrazioni, incarichi non solo estranei alla sbandierata ricerca di qualità, ma che agevolmente possono degenerare in aggiramenti di norme e mercati paralleli.

## C.

Questo caos impone sostanziali riforme, non protezionismi corporativi: è interesse della collettività evitare sprechi di risorse e di tempo, perseguire qualità elevando i requisiti e rispettando le regole.

(9) Ecco perché la sezione Campania dell'INARCH ha promosso un confronto di idee in vista del più ampio incontro del prossimo 27 gennaio a Roma: pervenire ad un efficace sistema di garanzie nella pratica progettuale. Obiettivo non denunciare, ma lanciare proposte, magari distinte in due gruppi.

Nel primo, cinque questioni generali che ribadiscono i presupposti del come affidare gli incarichi di progettazione nel rispetto del principio della concorrenza e soprattutto dell'interesse collettivo: la qualità non è obiettivo o valore aggiunto, ma condizione imprescindibile in ogni intervento.

**(10)** 1.1. *qualità della domanda* Affidare un incarico o bandire un concorso non sono l'escamotage per liberarsi di un problema. Occorre farli precedere da confronti di idee, partecipazione; soprattutto per fissare le basi della domanda, perché sia chiara e condivisa. Poi occorrono tecnici competenti (la figura del programmatore è quasi ancora sconosciuta in Italia) per sviluppare la domanda ed assistere le amministrazioni ed i RUP nella formazione del Documento Preliminare da cui prende avvio qualsiasi progetto. Nella prassi i Documenti preliminari spesso sono banalizzati: non svolgono il sostanziale ruolo immaginato quando sono stati introdotti. Se qualità è rispondenza a requisiti espressi, è sostanziale infatti che la domanda sia intelligente e compiuta.

Questione di fondo, a scala del tutto diversa, è quella dei concorsi che eludono le domande sostanziali e riducono il confronto ad elementi secondari.

**(11)** 1.2. *unità del progetto* Oltre a quello di aver introdotto i DPP, la Merloni ha l'indubbio merito di aver portato ad unità il progetto: non più architettura, strutture, impianti, sicurezza, manutenzione, ..., ma progetto come insieme integrato. La legge però non evita i danni (economici, temporali, culturali) dovuti al separare il progetto in fasi, cioè alla possibilità di individuare soggetti diversi come responsabili di progetto preliminare, definitivo, esecutivo o direzione lavori. Molto positivamente è stata introdotta la figura del Responsabile Unico del Procedimento, ma non si è compresa l'esigenza del Responsabile Unico del Progetto. Nella prassi - ignorando che quella della concezione è la fase sostanziale - è invalsa l'abitudine di frettolosi progetti preliminari sviluppati all'interno, a base di successivi affidamenti all'esterno.

A questo si aggiunge un sistema normativo che non lascia l'effettivo controllo delle realizzazioni agli autori: "miglioramenti", "direzioni lavori", ... : il ruolo dell'architetto non è lo stesso nei vari paesi europei.

**(12)** 1.3. *uffici tecnici* Gli incentivi (introdotti dalla Merloni, poi incrementati dalla Bassanini) non devono alterare i ruoli. Programmi, verifiche, controlli, non possono essere svolti dallo stesso soggetto che progetta. Peraltro i progetti interni agli UT prescindono da alternative e confronti: cioè tradiscono la collettività nel suo strumento primo per perseguire la qualità. Sarebbe utile trasformare gli incentivi agli UT in premi per la velocità delle procedure. **(13)** Oggi, diversamente dagli altri paesi dell'euro, i tempi burocratici sono anche tripli rispetto a quelli di progetto ed esecuzione nel loro insieme; dimenticando peraltro che, per loro natura, i progetti sono "beni deperibili".

**(14)** 1.4. *velocità* Nell'edilizia sembra ignorato il valore del tempo, come l'esigenza dare tempo alla progettazione, un tempo congruo e non derogabile. La progettazione - per scegliere fra alternative e definire il futuro prodotto in "realtà virtuale" - richiede tempi dello stesso ordine di grandezza a quelli della realizzazione. I principali ostacoli alla velocità degli interventi sono le incertezze normative e la complessità delle procedure di approvazione: da qui lentezze delle trasformazioni, lentezze dello sviluppo, oneri finanziari ed economici, svalutazione dei progetti, ritardi tecnologici, ricadute negative sull'apparato industriale e, non secondario, sulla formazione dei progettisti e dei quadri tecnici.

(15) 1.5. *risorse* Occorre mettere a disposizione degli interventi edilizi risorse adeguate ai risultati attesi. Le differenze che si misurano fra i vari paesi dell'euro non hanno giustificazioni, se non in deformazioni mentali. Non si spiega altrimenti perché - ad esempio - gli indici di costo di autostrade, ferrovie, fognature sono analoghi nei vari contesti, mentre quelli edilizi divergono, e significativamente.

Queste note questioni sollecitano azioni politiche attente, sistematiche e consapevoli.

Le proposte del secondo gruppo sono attuabili con azioni più semplici, riguardano un sistema di garanzie, nella pratica dei concorsi di progettazione e nelle procedure di affidamento degli incarichi.

(16) 2.1. *eliminare cause di contenziosi* Senza definitiva condanna ogni imputato è ritenuto innocente. La fiducia è un bene, un valore economico: chi concorre va chiamato a dimostrare il possesso dei requisiti necessari allo specifico progetto solo se prescelto. Documentazioni semplici, dialoghi; verifica dei requisiti successiva, dialettica, sempre con possibilità di integrazioni. Poi, in ogni concorso, abolire ogni farisaica forma di anonimato.

(17) 2.2. *garantire i giudizi* Innanzitutto massima sintesi e riduzione degli elaborati, per numero e dimensioni: la sintesi facilita i confronti, non riduce i tempi di ricerca ma può ridurre alcuni dei costi di partecipazione. Poi, anche per sottrarre i concorsi al sospetto di connivenze fra giudici e concorrenti, una giuria di esperti - progettisti con esperienza paragonabile a quella dei concorrenti - seleziona le proposte presentate, colloquia con i candidati. Se non vi è una proposta che raccoglie la convinta unanimità dei giudizi, allora una short list di progetti idonei fra cui scegliere quello da realizzare: al limite con sorteggio, se non si è in grado di individuare un giudice unico di riconosciuta autorità morale.

(18) 2.3. *non più mecenati, solo concorrenti* Il confronto fra alternative di progetto è un formidabile strumento della collettività per perseguire la qualità; non è un'istanza corporativa come sembra quando a sostenerlo sono gli Ordini professionali. Partecipare ad un concorso di progettazione, con i livelli di definizione oggi richiesti, comporta costi elevati. (19) Se i progetti da confrontare sono numerosi, la somma delle spese sostenute dall'insieme dei partecipanti è maggiore dell'insieme dei premi e dell'utile economico che potrebbe conseguire il vincitore. Selezionare la qualità comporta quindi un costo che ricade su una sola categoria. Inammissibile. Il modello francese - sistematici concorsi ristretti (vale a dire, con congrui rimborsi spese a tutti i concorrenti) efficace in contesti diversi dal nostro - qui potrebbe ispirare un sistema concorsi ristretti che selezionino i concorrenti suddividendo le domande di partecipazione in sottoinsiemi di idonei; ad esempio distinti uno per esperienze internazionali; un altro per esperienza nazionale; un altro per competenze specifiche sulla tipologia dell'opera; un altro ancora di forti conoscitori del contesto; un altro composto di concorrenti giovani. Quindi, per ciascuno di questi sottoinsiemi, si sorteggia chi invitare al concorso, con occhio attento a principi di alternanza o di rotazione. Si eviterebbe il provincialismo di amministratori che puntano alla propria immagine preferendo professionisti stranieri, e il mixing di presenze favorirebbe confronti stimolanti. Il costo dei rimborsi ai concorrenti - peraltro irrisorio rispetto al valore dell'opera - ripaga: l'esplorazione di alternative apre sempre nuovi punti di vista, è utile a rimesse a punto, del Documento Preliminare di progetto e del progetto che si andrà a realizzare. Peraltro, per i "grandi progetti urbani", un segnale in questa direzione è nel "bando tipo" introdotto al tempo del concorso internazionale per la sede della Università della Calabria: coordinamento al vincitore, singoli interventi affidati ai progettisti classificati.

(20) 2.4. *dialettica, non concatenazioni assolute* L'astratta pretesa di conformità fra le varie fasi del progetto va scardinata. Il concorso introduce una frattura fra committente e progettista: questo rapporto dialettico va ricostruito appena conclusa la fase in cui, per necessità, la risposta alla domanda non può essere critica. Le riflessioni condotte non solo da chi emerge, ma dall'insieme di chi partecipa, contribuiscono alla rimessa a punto della domanda. Si deve cioè consentire al progetto che emerge da un concorso di essere rielaborato d'intesa con il committente. Poi, in senso generale, sappiamo tutti come sia utile consentire al progetto di svilupparsi con continue precisazioni che non ne alterino cronoprogramma e quadro economico. Ogni architettura è di per sé un prototipo, i "dialoghi dialettici" sono preziosi.

(21) 2.5. *privati* Anche le opere private incidono sulla qualità urbana. Alcuni privati, non solo in Italia e per motivazioni diverse, capiscono l'utilità di ben prevedere, di scegliere valutando soluzioni alternative. Considerano quindi un buon investimento la spesa da sostenere per un concorso, modesta in rapporto al valore dell'opera. Peraltro, nei loro regolamenti, alcune amministrazioni pubbliche già individuano incentivi per i privati che utilizzano simili procedure.

(22) 2.6. *gare* Sostanzialmente diverse, le "gare" impongono costi di partecipazione molto inferiori rispetto ad un concorso. Sono caratterizzate però da arbitrarietà elevate: tutto si gioca nella "Relazione metodologica" lasciata di fatto ad un giudizio apodittico ed insindacabile. Anche qui sembrano preferibili severi giudizi di idoneità, quindi una short list su cui procedere mediante sorteggio. Non scegliendo il progetto (cioè la qualità dell'opera), ma chi farà progetto, la gara infatti non punta a garantire la collettività, ma i concorrenti circa l'equità dei criteri di attribuzione del lavoro.

## D.

(23) L'insieme di queste indicazioni segnala l'urgenza di una forte azione semplificatrice. Non una "Bassanini" dei concorsi: lo slogan sarebbe equivoco perché la legge che porta questo nome, nata per snellire e semplificare dichiarazioni e certificazioni, ha imbottito il suo sano intento iniziale con dovizie di ulteriori provvedimenti impropri, tra l'altro ha ulteriormente favorito progetti senza confronti perché interni alla pubblica amministrazione.

L'azione semplificatrice - che non solo per abolire l'anonimato richiede alcuni riscontri anche a livello europeo - dovrebbe elevare i limiti degli incarichi fiduciari, finché l'arbitrarietà dei giudizi nelle gare produce - come spesso accade - solo perdite di tempo per competizioni in realtà non tali. Per incarichi senza particolare incidenza sulla qualità degli spazi urbani, si potrebbero utilizzare gare con le garanzie prima delineate: sempre che chi le lancia possa motivare perché rinuncia a confronti qualitativi. I concorsi restano quindi il sistema base: le opere pubbliche - anche se di modesta dimensione - hanno infatti fra i loro compiti primari quello di introdurre nuove qualità nei contesti ed i concorsi di progettazione - semplificati, resi agili e rapidi, accessibili - possono riacquistare credito. Con opportune garanzie possono tornare ad essere, come nei principali paesi europei, strumento della collettività per perseguire la qualità, per scegliere come risolvere nel modo migliore un problema; nello stesso tempo possono determinare straordinari laboratori di ricerca e palestre formative per i più giovani.

(24) Quindi come slogan - "concorsi" - non basta più.

L'INARCH intende pervenire con rapidità ad un sistema di garanzie per renderli agili, veloci, ben programmati e ben valutati, non onerosi per chi vi partecipa, strumenti e premesse per un ambiente migliore. (25) Intende anche impegnarsi perché questi principi trovino spazi nei programmi del prossimo governo.



**UN SISTEMA DI GARANZIE NELLA PRATICA PROGETTUALE**

1



**IN EUROPA**

il principio di concorrenza è sostanziale: favorisce aggregazioni, integrazioni, organizzazioni, complessità

chi domanda individua prestazioni da soddisfare:

- per i prodotti si sceglie in base a parametri misurabili
- per le attività intellettuali prevalgono giudizi complessi, non misurabili

**IN ITALIA**

questi principi sono deformati

2



il mondo imprenditoriale si difende amplia gli spiragli dell'appalto concorso, dell'appalto integrato con i "dialoghi competitivi"

il settore progettazione è impantanato nella confusione fra attività intellettuali e attività d'impresa:

la legge consente di scegliere o il progettista o il progetto, fra gare o concorsi

3



**IN ITALIA**

**IL NUMERO DEI RICORSI SUPERA QUELLO DELLE GARE E DEI CONCORSI**

4



**PROCEDURE DI AMMISSIONE A GARE E CONCORSI**

... firme, autocertificazioni, autentiche, fidejussioni...

solo per essere ammessi a partecipare, occorre dichiarare fatturato esperienze per "tipologia" n° dipendenti, laurea < 5 anni

il coacervo di dati avvilisce e ostacola i più giovani

5



**FINO AL '98, IN FRANCIA**

concorrenti ascoltati a turno dalla commissione giudicatrice: un utile confronto prima del giudizio

6

**2000**

PARCO DI BAGNOLI  
BORGHETTO FLAMINIO A ROMA  
WATER-FRONT DI FORMIA

PIAZZA BRUNELLESCHI  
CAPODIMONTE

pensilina degli UFFICI  
PADOVA

REGIONE CALABRIA

anche concorsi di rilievo generano problemi

concorrenti prestigiosi secondo la giuria, incapaci di proporre soluzioni accettabili

giurie che disattendono le regole del bando,

concorsi banditi e mai (!) giudicati  
concorsi giudicati ma falliti

7

**AMMINISTRATORI PUBBLICI**

CHE NON COLGONO LA SOSTANZIALE DIFFERENZA FRA GARE E CONCORSI



poiché vedono che sono i TAR a decidere, per ridurre tempi ed evitare contenziosi,

quando possono evitano sia le gare che i concorsi

8

OBBIETTIVO NON DENUNCIARE, MA PROPORRE

**in**

SOSTANZIALI RIFORME  
NON PROTEZIONISMI CORPORATIVI  
E INTERESSE COLLETTIVO  
ELIMINARE SPRECHI DI RISORSE E TEMPO  
PERSEGUIRE QUALITÀ, ELEVANDO I REQUISITI

URGE

UN SISTEMA DI GARANZIE NELLA PRATICA PROGETTUALE

9

1.1



**QUALITÀ' DELLA DOMANDA**

10

1.2



**UNITA' DEL PROGETTO**  
non più preliminare, definitivo, esecutivo, direzione a soggetti diversi

11

1.3



programmi, verifiche, controlli, non vanno svolti da chi progetta

i progetti che non derivano da confronti: **perdono la collettività nello strumento primo per perseguire la qualità**

incentivi a Uffici Tecnici per RUP e premi per la velocità delle procedure

12



oggi,  
diversamente da altri paesi dell'€,  
tempi burocratici almeno tripli  
rispetto a quelli di  
progetto + esecuzione insieme

13



1.4

VELOCITA'

il sistema non sembra comprendere il valore del tempo,  
né le esigenze minime del tempo di progettazione

14



1.5

le differenze fra i vari paesi dell'€  
non hanno giustificazione  
se non in deformazioni mentali

non si spiega perché  
gli indici di costo  
di autostrade, ferrovie, fognature  
sono analoghi nei vari contesti,  
mentre quelli edilizi  
divergono

RISORSE

adeguate ai risultati attesi

15



2.1

requisiti da dimostrare  
dopo l'aggiudicazione

fiducia, semplicità, dialoghi

basta con  
farisaiche forme di anonimato

eliminare all'origine i contenziosi

16



2.2

GARANTIRE I GIUDIZI

massima sintesi, riduzione di n° / dimensione elaborati:  
facilita i confronti e riduce i costi di partecipazione  
giudici esperti con esperienza paragonabile a quella dei concorrenti

17



UN CONCORSO DIVENTA AVVENIMENTO  
È GIÀ PROMOZIONE TURISTICA ... ATTRAZIONE IRRESISTIBILE ...

800 urbanisti per cambiare il volto del centro storico di Umbertide

operazione di marketing territoriale

previsto fino alla consegna, 24 marzo, un incremento di

concorrenti / turisti ...

IL MESSAGGERO 19. 12. 2005

18

2.3 confronto fra alternative di progetto:  
strumento della collettività  
per perseguire risultati di qualità  
non istanza corporativa

**NON PIU' MECENATI,  
SOLO CONCORRENTI**

spese sostenute dai partecipanti  
maggiori di  
premi + compensi al vincitore

19

2.4 DIALETTICA  
NON CONCATENAZIONI ASSOLUTE

PRELIMINARE  
DEFINITIVO  
ESECUATIVO

20

2.5 CONCORSI PER OPERE PRIVATE

SOLUZIONI ALTERNATIVE

alcuni privati,  
molti non in Italia,  
sanno dell'utilità  
di ben prevedere,  
di scegliere valutando  
alternative

considerano  
investimento  
le spese di concorso

alcune amministrazioni  
pubbliche incentivano i  
concorsi per opere private

21

2.6 LE GARE

non scegliendo il progetto,  
ma chi lo farà,  
non garantiscono la collettività  
della qualità dell'opera

illudono i concorrenti di equi criteri  
nell'attribuzione del lavoro

22

le opere pubbliche hanno il compito  
di introdurre nuove qualità nei contesti

i concorsi di progettazione,  
semplificati, resi agili e rapidi, accessibili,  
devono riacquistare credito  
tornare ad essere  
strumento della collettività  
per produrre qualità

contemporaneamente  
straordinari laboratori di ricerca,  
palestre formative per i più giovani

**URGE UN'AZIONE SEMPLIFICATRICE**

23

lo slogan **CONCORSI** non basta più

in  
arch

occorre un sistema di garanzie  
che li rendano agili, veloci, ben valutati,  
non onerosi per chi vi partecipa,  
strumenti e premesse per un ambiente migliore

24



25