

L'appello del Consiglio nazionale architetti ppc al ministro delle infrastrutture Antonio Di Pietro

Appalto integrato, no degli architetti

Imminente la piena applicazione del codice dei contratti pubblici

DI MASSIMO GALLIONE
vicepresidente vicario
Cnappe

Si è ormai in vista dell'imminente termine (31 gennaio) entro il quale deve trovare piena applicazione il nuovo codice dei contratti pubblici. A questo proposito ancora una volta esprimiamo la particolare preoccupazione che vivono gli architetti italiani per la possibile entrata in vigore di alcune parti dello stesso che, a nostro avviso, rappresentano un serio pericolo sia per la qualità del progetto sia per la capacità concorrenziale dei prestatori di servizi, in particolare dei giovani, ovvero proprio due dei principi posti a fondamento dell'intero codice (articolo 2, comma 1).

Ci auguriamo, peraltro, che il testo che entrerà in vigore contenga quanto meno un rimando di tale normativa al regolamento, il quale potrà così fissare i limiti della procedura.

Riteniamo indispensabile ricordare l'impostazione data al cosiddetto appalto integrato così come delineata dal comma 2 dell'articolo 53; in tale articolo si prospettano due ipotesi, di cui quella prevista alla lettera b), in particolare, raffigura, se entrerà in vigore, la soluzione più negativa nel senso prima descritto. Con essa la possibilità di porre ad appalto la progettazione insieme all'esecuzione dei lavori viene ammessa senza più limitazioni, salvo, per il momento, introducendo generici obblighi di motivazione «in ordine alle esigenze tecniche, organizzative ed economiche».

È opportuno ricordare, ancora una volta, che la precedente normativa in materia, con riferimento tanto al decreto legislativo n. 157/1995 (recepimento dell'allora vigente direttiva Ce/92/50) sia alla legge n. 109/1994, circoscriveva il ricorso a questa procedura solo a precisi e straordinari contesti e condizioni.

Vi è poi ancora da evidenziare come in ambito europeo sia la citata direttiva Ce/92/50 sia l'attuale n. 18/2004 (si veda il considerando n. 9) abbiano previsto, non casualmente, ampie facoltà per il legislatore nazionale di poter specificare le forme più idonee ai fini dell'applicazione di tale procedura.

Per esempio, il dlgs n. 157/1995, pur con le modifiche apportate nel 2000, manteneva la prescrizione per cui «l'affidamento della progettazione non è compatibile con l'aggiudicazione, a favore dello stesso affidatario, degli appalti pubblici relativi ai lavori e ai servizi progettati; della suddetta incompatibilità deve essere data notizia nel bando di gara».

Non essendo intervenute, con la nuova direttiva, nuove condizioni a modificare i principi eu-

ropei su tale disciplina, riteniamo che la condizione sopra riportata non abbia motivo di decadere. Va altresì sottolineato che, proprio su questo aspetto, la commissione lavori pubblici della camera invitava alla massima cautela e quella del senato, nove mesi or sono, aveva pienamente condiviso tale impostazione, ritenendo che, «... in riferimento alla stessa materia, rimangono immutate le ragioni di inopportunità che nella stessa figura coesistono sia il progettista sia l'esecutore». E ancora, non può essere trascurato il fatto che in alcune legislazioni nazionali di altri paesi membri Ue vengano ammessi come compatibili solo alcuni particolari casi, con assolute e prevalenti difficoltà di carattere tecnico, quali quelli contemplati nella seconda parte del testo di emendamento che segue, a suo tempo da noi proposto e approvato dalla stessa commissione del senato: «L'affidamento della progettazione non è compatibile con l'aggiudicazione, a favore dello stesso affidatario, degli appalti pubblici relativi ai lavori e ai servizi progettati; della suddetta incompatibilità deve essere data notizia nel bando di gara. Tale incompatibilità è ammissibile solo per particolari motivi tecnici legati alla difficoltà della destinazione, alla complessità della messa in opera o dovuti a dimensioni eccezionali». (riproduzione riservata)



Massimo Gallione

In Italia servono rigorosi criteri di qualificazione

L'Europa, con la nuova direttiva Ue n. 36/2005, afferma che la creazione architettonica e la qualità delle costruzioni nel rispetto del paesaggio e dell'ambiente sono di interesse pubblico. Ma la stessa Europa non vuole affrontare tali temi solo dal versante economicistico: avanza opportune cautele, stabilisce rigorosi criteri di qualificazione sia per la progettazione sia per la realizzazione; in sostanza, lega il raggiungimento degli obiettivi economici al rispetto di superiori principi di interesse pubblico.

Va ricordato che gli stessi principi europei sono pienamente condivisi dalla nostra Costituzione; si veda per esempio l'articolo 9. Su questi principi erano fondate le precedenti leggi

italiane, e tali norme europee, così come il parere del nostro parlamento.

Ma nel nostro paese oggi assistiamo a un violento processo pseudoliberalista, che antepone, al rispetto di tali principi generali, il raggiungimento, peraltro tutto ipo-

tetico e da dimostrare, di obiettivi economici.

Inoltre il nostro codice civile, così come quello di molti altri paesi, stabilisce due differenti quadri di riferimento per le professioni intellettuali e l'impresa; le prime devono rispondere prioritariamente, nell'ambito di precise norme deontologiche, all'interesse del committente (cittadini o ente pubblico che siano), mentre le seconde devono rispondere, altrettanto prioritariamente, al proprio interesse economico e al profitto.

L'impresa è infatti, legittimamente, un'attività che mira a realizzare profitti mediante l'organizzazione dei fattori produttivi quali il lavoro e il capitale. A tal fine l'attività, che essa esercita, deve rispondere a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, in ragione dei quali può, per esempio, risultare conveniente non adempiere a un obbligo contrattuale (anche se ci si espone al risarcimento del danno) piuttosto che sottrarre risorse ed energie a un affare più lucrativo. Non si tratta di un esempio di scuola, ma di un modello classico dell'analisi economica del diritto. Ora è evidente che l'applicazione di questo sistema alle professioni, e quindi anche nel caso dell'appalto integrato, può danneggiare i cittadini e gli enti pubblici stessi.

Le professioni incidono su valori primari come la salute, la giustizia, la sicurezza, il paesaggio ecc., che non possono essere soggetti a mere logiche economiche. Impresa e professioni esprimono quindi due diversi modelli di attività economica, perché diversi sono i valori e gli interessi connessi al loro eser-

cizio. La soppressione di uno dei due modelli depauperava il sistema, che sarà meno flessibile e meno pronto a soddisfare le esigenze della collettività.

L'appalto integrato generalizzato rientra in questa logica, fondamentalmente anticoncorrenziale in quanto, mirando palesemente a far entrare in modo massiccio le imprese di costruzione nel mondo della progettazione, sottrae vitali parti del mercato ai progettisti (architetti, ingegneri, geologi ecc.) e in tal modo disarticolava negativamente un mercato del lavoro già ampiamente sottoposto ad altri fattori concorrenziali; a questo proposito basti ricordare come il numero dei progettisti italiani sia pari a quello della somma di tutti quelli operanti in altre nazioni europee quali Germania, Inghilterra, Spagna e Francia.

L'appalto integrato generalizzato non solo non risponde quindi alle necessità oggettive di lavoro di centinaia di migliaia di giovani progettisti italiani, così come è particolarmente in dubbio che possa rispondere al rispetto del paesaggio e dell'ambiente tramite un'adeguata qualificazione progettuale. Esso non risponde nemmeno alle logiche che l'Europa si è data a Lisbona per lo sviluppo continentale dei prossimi decenni e che vedeva nuovamente in primo piano la crescita del mercato dei servizi tramite lo sviluppo della conoscenza e, tra gli altri, dei professionisti e delle professioni; sicuramente da riformare, ma non da annientare. Questo è il nostro appello al governo, e ci auguriamo che venga valutato e accolto.

Francia, limiti alla concezione e realizzazione congiunte

Come si è già visto, la direttiva Ue n. 18/2004 consente la realizzazione congiunta di progetto e di lavori, ma, al considerando n. 9, specifica cautelativamente che:

- la considera solo come una possibilità e non un obbligo;
- ci tiene a esprimere chiaramente che la direttiva non intende prescrivere un'aggiudicazione separata o congiunta;
- la decisione relativa a un'aggiudicazione separata o congiunta dell'appalto deve fondarsi su criteri qualitativi ed economici che possono essere definiti dalle legislazioni nazionali.

Molti tra i principali paesi europei hanno intrapreso la strada della cautela proposta dalla stessa Ue su questa procedura, ravvisando, come logicamente e storicamente dovrebbe essere, che progetto ed esecuzione debbano essere atti e operazioni redatti da soggetti aventi qualifiche rigorosamente di-

stinte. L'articolo 37 del nuovo codice degli appalti francese (decreto n. 2006/975 del 1° agosto 2006 recante «codice degli appalti pubblici»), in recepimento anch'esso della direttiva Ue n. 18/2004, infatti, così recita: un appalto di concezione-realizzazione (così è definito in Francia l'appalto integrato, nda) è un appalto di lavori che consente a una stazione appaltante di affidare a un raggruppamento di operatori economici o, per le sole opere infrastrutturali, a un solo operatore economico un incarico che congiuntamente porti alla redazione del progetto e all'esecuzione dei lavori.

Le stazioni appaltanti assoggettate alle disposizioni della legge 12 luglio 1985 non possono, in applicazione dell'articolo 18 di questa legge, ricorrere a un appalto di concezione-realizzazione, quale ne sia l'ammontare, se non per motivi di ordine tecnico che rendano necessaria l'associazione del-

l'imprenditore agli studi progettuali dell'opera. Questi motivi sono legati alla destinazione (intesa come luogo, nda) o alla messa in opera tecnica dell'opera. Sono concernenti a questo delle operazioni le cui finalità maggiori siano un'attività produttiva il cui processo condizioni il progetto, o la realizzazione e messa in opera di operazioni le cui caratteristiche, quali le dimensioni eccezionali o le difficoltà tecniche particolari, esigono di fare appello a mezzi e a tecniche proprie degli operatori economici. A scanso di equivoci ricordiamo che in Francia le stazioni appaltanti assoggettate alle disposizioni della legge 12 luglio 1985 sono lo stato e tutti gli enti locali con esclusione delle sole attività produttive e di alcune grandi infrastrutture. Come si può notare, il parere, prima citato, espresso dal senato della repubblica italiana è in linea con il testo della legge francese.