



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI

Dipartimento Lavori Pubblici e Concorsi
(Responsabile Arch. Paolo Pisciotta)

Valutazione complessiva della legislazione europea in materia di lavori pubblici

Proposta del CNAPPC per una revisione della Direttiva 2004/18/CE

*(documento presentato alla riunione del CAE
a Bruxelles il 9 e 10 settembre 2010)*

Il Gruppo di lavoro:

Massimiliano Ali
Stefano Alletto
Marina Bruno
Fabio Foti
Massimo Gai
Enzo Renon
Luigi Scrima
Arnaldo Toffali

Vanda Fallabrino
Mirco Grassi

Coordinamento: Paolo Pisciotta

In collaborazione con ITACA: Vincenzo Puglielli

Consulenza giuridica: Antonio M. Leozappa

Funzionario preposto della Segreteria CNAPPC: Raffaele Greco

Traduzioni: Giusy Ranca (EN), Corine Veysselier (FR)

Il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) ha letto con notevole interesse la nota inviata dal BNA, lo scorso 20 luglio 2010, al Commissario Europeo per il mercato interno e i servizi e al CAE.

Molte delle considerazioni in essa espresse sono state ampiamente condivise dal CNAPPC, poiché frutto di un'analisi del mercato dei servizi di architettura assolutamente riferibile anche alla situazione italiana, trascorsi quattro anni dall'emanazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, impianto legislativo attraverso il quale è stata recepita in Italia la Direttiva 2004/18/CE.

Nonostante le peculiarità della norma italiana, che risulta particolarmente farraginoso e non sempre coerente, tanto da aver già richiesto, nel frattempo, ben tre decreti correttivi, e il persistere della mancata approvazione del relativo Regolamento di Attuazione, tuttavia le evidenti analogie nella valutazione degli effetti dell'applicazione della Direttiva 2004/18/CE in ambiti territoriali e contesti di mercato così diversi, obiettivamente impongono alcune riflessioni in merito all'efficacia delle procedure in essa indicate, nonché, forse, riguardo ad alcuni dei suoi principi cardine.

Probabilmente non era nelle intenzioni del legislatore europeo, pur se adeguatamente allertato dalle organizzazioni professionali sui rischi legati alle scelte che si stavano compiendo, produrre l'odierno, generalizzato abbassamento del livello di qualità dei servizi di architettura, o anche determinare un mercato asfittico, nel quale il massiccio riferimento a predeterminati requisiti soggettivi di tipo "quantitativo" (economici e finanziari) tende a premiare in Europa un gruppo sempre più ristretto di studi professionali; e ancora, assecondare il ricorso sempre maggiore allo strumento dell'appalto integrato, che certo non favorisce la propensione alla ricerca di qualità, bellezza e innovazione nella realizzazione di opere pubbliche, che rivestono sul territorio una valenza sociale prima che ambientale.

In un simile contesto, non è certo un caso se la procedura del concorso, sia di idee che di progettazione, che il CNAPPC individua da sempre quale unico strumento realmente improntato a oggettivi criteri di qualità e quale inpareggiabile opportunità per i giovani di accedere all'attività professionale, sia ormai relegato numericamente, in tutta Europa, al ruolo marginale di *Cenerentola* tra le modalità di affidamento di servizi di architettura, scelto solo episodicamente, almeno in Italia, in una logica più di valenza di tipo culturale che di vero riconoscimento procedurale della sua reale efficacia e funzionalità.

La principale causa di ciò risiede nell'aver delegato gli Stati membri alla piena libertà normativa circa il ricorso alla procedura concorsuale, non ponendo condizioni (tipologie, ambiti, ecc.) in presenza delle quali considerare pressoché obbligatorio l'utilizzo del concorso.

Se ancora oggi in Italia il numero dei concorsi rappresenta appena il 5% del totale delle procedure indette per l'affidamento dei servizi di progettazione, la spiegazione è da ricercarsi in un sistema normativo che attribuisce al solo responsabile del procedimento ogni scelta al riguardo, trasformando in totale discrezionalità quelli che dovrebbero essere legittimi, ma limitati margini decisionali circa la procedura da adottare, in

rapporto non solo alle esigenze della stazione appaltante, ma anche, e forse soprattutto, alla tipologia di opera che si intende realizzare.

A nostro parere, infatti, almeno una determinata serie di tipologie di opere richiederebbe l'obbligo di una valutazione in via prioritaria del ricorso a una selezione basata su elementi esclusivamente qualitativi, regolamentando esplicitamente e circoscrivendo con chiarezza quei pochi casi in cui, con adeguata motivazione, possa essere eventualmente adottata una scelta procedurale diversa da quella concorsuale.

Analoga incertezza e discrezionalità è stata riservata all'utilizzo dell'appalto integrato, consentendo, la Direttiva, quella "contaminazione" tra progettisti e imprese i cui effetti negativi, ampiamente annunciati, sono sotto gli occhi di tutti, in special modo in quei Paesi che hanno inteso introdurre incondizionatamente tale pratica nel proprio ordinamento, con evidenti ricadute negative sulla collettività circa i costi sociali ed economici che ne sono derivati.

Effetti evidentemente non evitabili solo attraverso la "raccomandazione" di giungere all'aggiudicazione, separata o congiunta che sia, in base a criteri sia qualitativi che economici, che certo non impedisce, come ad esempio in Italia, di procedere all'aggiudicazione congiunta sulla semplice base di un progetto "preliminare", assegnando quindi all'impresa aggiudicataria dei lavori, la redazione del progetto non solo "esecutivo" ma anche "definitivo".

E ancora, come ben descritto nella nota del BNA, non può non essere evidenziata tutta l'inefficacia del Considerando (29) della Direttiva, seppur assolutamente condivisibile a livello di principio: *"Le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza, A questo scopo deve essere possibile la presentazione di offerte che riflettano la pluralità di soluzioni tecniche..."*.

Se i sei anni trascorsi dall'emanazione della Direttiva hanno prodotto, in senso assolutamente opposto alle intenzioni, una costante contrazione della concorrenza e una sostanziale mortificazione della pluralità delle soluzioni tecniche, grazie alla scelta straripante di procedure basate su criteri di valutazione di tipo *soggettivo-quantitativo* anziché *oggettivo-qualitativo*, si dimostra che anche i migliori principi di indirizzo, se non sostenuti da esplicite linee guida per la loro adozione, possono rimanere lettera morta e, come nel caso del Considerando (29), risultare totalmente contraddetti dai fatti.

Certamente, un possibile elemento di soluzione di alcuni di tali aspetti, può essere individuato, così come proposto dal BNA, anche nella rettifica dell'Allegato II, con l'inserimento dei servizi attinenti all'architettura nella parte B anziché A.

In tale ottica il CNAPPC manifesta interesse per tale proposta, ponendo l'accento, in particolare, sulla denuncia dell'effetto di progressiva *personalizzazione* nel rapporto tra committente e progettista, determinata dall'applicazione del regime procedurale *completo* collegato al conferimento dei servizi di cui all'Allegato IIA.

Particolarmente felice, in tal senso, ci è sembrato l'accostamento dei servizi di progettazione ad altre prestazioni intellettuali, quali i servizi legali, sanitari e sociali e, ancor più, culturali, considerando l'architettura anche come espressione artistica, tutti già contemplati, infatti, nell'Allegato IIB.

Per tutti questi servizi, la prestazione non può considerarsi "preconfezionata", ma il risultato di un indispensabile rapporto di collaborazione, in divenire, tra il professionista e il cliente.

Ciò richiede evidentemente qualità umane e capacità professionali difficilmente desumibili dalla sola valutazione del volume d'affari, dall'analisi di un bilancio o anche dal numero di servizi similari già svolti.

Peraltro, come già previsto nella stessa Direttiva, tale variazione imporrebbe l'applicazione del dialogo competitivo in riferimento ai servizi di architettura.

Ma se la rettifica dell'Allegato II può essere considerata un *modo*, non può sottacersi che questo debba essere affiancato e sostenuto da una più ampia *strategia* per cogliere finalmente quell'obiettivo di *qualità*, nel rispetto dei principi di *economicità*, *efficacia*, *tempestività* e *correttezza*, ancora in parte disatteso.

In via prioritaria, pertanto, il CNAPPC ritiene fondamentale sostenere una importante e mirata proposta di revisione della Direttiva 2004/18/CE, che ne renda più stringenti e rigorosi i principi *generali* e che, quindi, almeno su alcuni punti che riteniamo determinanti, offra minore spazio discrezionale alla loro interpretazione da parte dei singoli Stati membri.

Una proposta che, a parere del CNAPPC, debba articolarsi sui seguenti punti, aventi tutti quale comune denominatore proprio il principio della **QUALITÀ**:

- rafforzare e stimolare il ruolo del **CONCORSO** quale procedura privilegiata per l'affidamento degli incarichi di **progettazione**, con individuazione di alcune tipologie di opere per le quali sia obbligatorio valutare la possibilità di esperire in primo luogo il concorso;
- assicurare la **CONTINUITÀ** dell'attività **PROGETTUALE** nell'arco dell'intero processo di attuazione dell'opera, da quello ideativo a quello realizzativo, al fine di garantire la qualità del risultato finale e un'effettiva tutela, non solo del diritto d'autore, ma principalmente della qualità dell'opera;
- rafforzare il concetto di **SEPARAZIONE** tra il servizio di **PROGETTAZIONE** e l'appalto di **LAVORI**, limitando il ricorso all'appalto integrato ai soli casi di evidente specificità e complessità tecnologica e, comunque, da svolgere sulla base di un livello avanzato di progettazione già acquisito;
- ripensare a un sistema di **TARIFFAZIONE** (costi minimi di produzione) che, traendo spunto dal Considerando (47), definisca compiutamente il concetto di giusta

“remunerazione”, a garanzia di effettiva qualità e concorrenza, attraverso il quale individuare altresì una disciplina speciale che:

- preveda l’obbligo di aggiudicare i servizi di architettura secondo il criterio dell’offerta *economicamente più vantaggiosa*;
- ridefinisca i criteri di aggiudicazione con la svalutazione dei criteri quantitativi;
- disciplini in maniera più stringente l’offerta *anomala*.

Infine, il CNAPPC ritiene che una possibile revisione della Direttiva 2004/18/CE, che miri a difendere ed esaltare la qualità dell’opera pubblica, non possa prescindere da una profonda riflessione su importanti tematiche quali:

- la definizione minima del progetto;
- la disciplina delle società di ingegneria/progettazione circa la capacità del progettista;
- il divieto di partecipazione agli affidamenti di servizi di architettura e di ingegneria per i soggetti che ricevono finanziamenti pubblici;
- la disciplina di protezione o di promozione del nome del progettista (senza pregiudizio del diritto del committente ad adeguare l’opera alle proprie esigenze).

Siamo certi che i temi proposti trovino condivisione nell’ambito del CAE e che, attraverso il contributo di tutti, si possa giungere alla predisposizione di un adeguato ed efficace impianto unitario di emendamenti alla Direttiva 2004/18/CE, da sottoporre all’apposita Commissione Europea.