

Autorità per la vigilanza

sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Parere n. 119

del 17.04.2008

PREC139/08/S

Oggetto: istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del decreto legislativo n. 163/2006 dall'Ordine degli Architetti della Provincia di Campobasso – concorso di idee per l'ampliamento della biblioteca provinciale "P. Albino" di Campobasso con riqualificazione dell'area – S.A: Provincia di Campobasso.

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio del precontenzioso

Considerato in fatto

In data 19 dicembre 2007 la Provincia di Campobasso, nell'ambito del programma Sensi Contemporanei/Qualità Italia promosso d'intesa tra il Ministero dello Sviluppo Economico (Dipartimento per lo Sviluppo), il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Direzione Generale per l'Architettura e l'Arte Contemporanea), la Fondazione La Biennale di Venezia e le Regioni firmatarie dell'Accordo Quadro di Programma Multiregionale del 4.4.2006, ha bandito il concorso di idee indicato in oggetto, per un costo stimato di realizzazione dell'intervento di circa € 3.000.000,00.

Il bando (art. 7) prevede l'articolazione del concorso come segue:

- 1) prequalificazione (in forma palese), tesa ad individuare n. 10 candidati da ammettere alla fase concorsuale, sulla base del curriculum e di una relazione che illustri l'approccio al tema del concorso; la relazione potrà comprendere schizzi e schemi grafici;
- 2) fase concorsuale (in forma anonima), nella quale i soggetti selezionati sono invitati a sviluppare il tema progettuale, secondo le indicazioni del "Documento di Indirizzo Progettuale" (D.I.P.). Il concorso si conclude con la formazione di una graduatoria, a seguito della valutazione delle proposte. Al progetto vincitore viene assegnato il premio. Successivamente alla proclamazione del vincitore, allo stesso sarà conferito l'incarico della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, nonché di direzione lavori.

L'articolo 9.6 del bando di concorso, dispone che per la prequalificazione la Giuria utilizzerà i seguenti criteri di valutazione:

- esperienza professionale (50 punti) suddivisi in:
 - qualità del curriculum presentato (max 20 punti)
 - qualità architettonica delle opere e/o progetti illustrati nel curriculum rispetto al tema ed agli obiettivi del concorso (max 30 punti)
- composizione e professionalità del gruppo (10 punti);
- approccio al tema di concorso, così come illustrato nella relazione richiesta (40 punti).

L'articolo 10.6 del bando di concorso, dispone i seguenti criteri di valutazione, da applicarsi nella fase concorsuale:

- qualità architettonica del progetto, con particolare riferimento ai contenuti specifici del D.I.P. (50 punti)
- sostenibilità ambientale ed energetica dell'intervento (15 punti)
- continuità del servizio (15 punti)
- inserimento nel contesto urbano o territoriale e/o paesaggistico (10 punti)
- rispetto principi di accessibilità allargata (10 punti).

In data 25 febbraio 2008 è pervenuta all'Autorità l'istanza di parere in oggetto con la quale l'Ordine degli Architetti della Provincia di Campobasso ha chiesto l'avviso dell'Autorità sulla procedura posta in essere dall'Amministrazione provinciale.

In particolare, l'Ordine professionale istante contesta:

- il mancato rispetto del principio dell'anonimato;
- la commistione fra l'istituto del concorso di idee e quello del concorso di progettazione.

In relazione alla prima contestazione, l'Ordine evidenzia che in fase di prequalificazione i concorrenti devono presentare “*una relazione contenente la proposta ideativa*”, anche con schizzi e schemi grafici.

Nella successiva fase concorsuale anonima, i concorrenti selezionati devono “*sviluppare l'idea progettuale che gli stessi hanno presentato nella fase di prequalificazione*”. A parere dell'Ordine istante, viene violato il principio dell'anonimato in quanto la commissione di valutazione può ricollegare il progetto presentato in tale fase alla proposta ideativa presentata in precedenza.

In relazione alla seconda contestazione, l'Ordine rappresenta che lo sviluppo della precedente proposta ideativa, altro non è che la predisposizione di un progetto preliminare, che esula dalla disciplina del concorso di idee, teso a selezionare una idea progettuale. Infatti, prosegue l'istante, oggetto del concorso di idee è l'individuazione della soluzione maggiormente rispondente alle esigenze dell'amministrazione.

Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie, in data 2 aprile 2008 si è tenuta presso l'Ufficio del precontenzioso una audizione, nel corso della quale la Stazione appaltante ha innanzi tutto contestato le affermazioni contenute nell'istanza (sopra riportate in corsivo), in quanto non rispondenti al dettato degli articoli 7 e 9.2 del bando di concorso. In secondo luogo, la S.A. nel ribadire che l'elaborazione dell'idea progettuale attiene strettamente alla fase concorsuale anonima, ha sottolineato che l'approccio al tema di concorso di cui alla fase di prequalificazione deve avere carattere metodologico e non progettuale. Per schizzi e schemi grafici, prosegue la S.A., si intendono illustrazioni/diagrammi che concettualizzino gli aspetti tipologici e funzionali che il progettista intende utilizzare.

Pertanto, la valutazione effettuata dalla commissione in sede di qualificazione, si riferisce esclusivamente ai *curricula*, alla composizione del gruppo di progettazione, alle modalità di approccio al tema, elementi che non possono influire nella successiva fase concorsuale e determinare una violazione del principio dell'anonimato.

Per quanto attiene alla ritenuta commistione fra il concorso di idee e quello di progettazione, la S.A. ha evidenziato che l'articolo 108 del d. Lgs. n. 163/2006, rubricato concorso di idee, contiene un rinvio esplicito alla normativa dei concorsi di progettazione e che è ammissibile un concorso di idee articolato in una fase di qualificazione e in una fase concorsuale e che, soprattutto, il bando è articolato in modo tale da richiede ai concorrenti un livello di approfondimento inferiore al progetto preliminare.

Ritenuto in diritto

Per la definizione della questione sottoposta all'attenzione dell'Autorità, si deve preliminarmente e sinteticamente inquadrare l'istituto del concorso di idee, disciplinato dall'articolo 108 del d. Lgs. n. 163/2006 e dagli articoli 57 e 58 del d.P.R. 554/1999.

Con determinazione n. 3/2000, l'Autorità ha chiarito che l'Amministrazione può ricorrere al concorso di idee nel caso in cui si trovi a dover affrontare problemi che per la loro natura consentono varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte mediante una relazione, corredata da disegni sommari o schizzi. Si tratta, in buona sostanza, di una procedura intesa ad esaltare le capacità creative e progettuali dei concorrenti, che, presentando un "progetto di massima", effettuano uno studio della soluzione migliore di un dato problema corredata da grafici, volti a dare una esatta comprensione delle caratteristiche principali dell'opera.

Il concorso di idee rappresenta una sottospecie del concorso di progettazione: ai sensi dell'articolo 108 del d. Lgs. n. 163/2006, le norme della sezione dedicata ai concorsi di progettazione trovano applicazione, nei limiti della compatibilità, anche ai concorsi di idee, finalizzati all'acquisizione di una proposta ideativa, da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio.

In tale tipologia di concorso, non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per il progetto preliminare.

In attesa del nuovo regolamento di esecuzione ed attuazione, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui agli articoli 57 e 58 del d.P.R. 554/1999.

In particolare, l'articolo 58 regola i contenuti del bando. Tra gli altri, il bando deve prevedere le modalità di presentazione delle proposte, "comunque costituite da schemi grafici e da una relazione tecnico economica", nonché i criteri ed i metodi per la valutazione delle proposte.

Il comma 6, del sopra citato articolo 108, dispone che la stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso di idee la realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando, a condizione che detta facoltà sia stata esplicitata nel bando e che il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare.

Ne discende che il concorso di idee si distingue nettamente dall'appalto di progettazione: è infatti da considerare come una offerta al pubblico con la quale l'amministrazione aggiudicatrice promette di acquistare, premiandola o meno, un'idea progettuale. Di contro, nell'appalto di progettazione viene chiesta la redazione di un progetto.

Per tale motivo, i requisiti richiesti dalla stazione appaltante nell'ambito del concorso di idee, che sono vincolanti ai fini dell'affidamento del premio, non possono esserlo nei confronti della successiva e diversa fase progettuale, in relazione al cui

affidamento devono essere previsti specifici requisiti, sulla base di quanto disposto dagli articoli 62 e seguenti del d.P.R. 554/1999.

Nel caso in esame, l'Amministrazione provinciale ha inteso bandire un concorso di idee nel quale, una volta premiata la proposta ideativa ritenuta migliore, al vincitore verrà affidato l'incarico della progettazione preliminare, definitiva, esecutiva e della direzione lavori.

Al riguardo, giusto quanto rappresentato dalla S.A. in sede di audizione, con la fase di prequalificazione, l'Amministrazione ha inteso individuare i requisiti di selezione dei concorrenti al fine di stabilire una soglia minima di affidabilità del potenziale aggiudicatario dell'incarico di progettazione e direzione lavori.

Ciò, tuttavia, non sembra aver rispettato i disposti di cui al citato comma 6, dell'articolo 108 e di quanto statuito dall'Autorità nella citata determinazione n. 3/2000, laddove è chiarito che nell'ipotesi in cui il concorso di idee comprenda anche e successivamente l'affidamento dell'attività di progettazione, "i concorrenti, potendo essere aggiudicatari anche dell'appalto, devono possedere altresì i necessari indicati ulteriori requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi".

In riferimento al criterio di valutazione individuato per la fase della prequalificazione "approccio al tema di concorso" ed oggetto delle censure dell'Ordine istante, in quanto ritenuto lesivo del principio dell'anonimato di cui alla successiva fase concorsuale, si evidenzia che una relazione, anche comprensiva di schizzi e schemi grafici, contenente l'approccio al tema, non può non presentare elementi che la Giuria, in sede di valutazione della fase concorsuale, potrebbe riconoscere e, quindi, collegare al soggetto in precedenza prequalificato.

È essenziale al riguardo tener presente che oggetto del concorso di idee è proprio la presentazione di una proposta ovvero di una idea: ora, una proposta che illustri l'approccio al tema di concorso, soprattutto se corredata da schizzi, anche se embrionale, non può non contenere *in nuce* gli elementi che saranno successivamente dettagliati ed esplicitati nei documenti richiesti per la fase concorsuale.

È infatti sufficiente il solo sospetto della possibile conoscibilità dell'identità dei concorrenti a costituire un *vulnus* al principio dell'anonimato e, di conseguenza, al principio della *par condicio*. (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 458/2007 "al fine di vanificare il principio di *par condicio* (cui in definitiva è orientata la regola dell'anonimato) è sufficiente che sia anche solo messa in pericolo in astratto l'inconoscibilità dei concorrenti prima della valutazione e della formazione della graduatoria").

Sulla base di quanto sopra, deve pertanto rilevarsi che la S.A., nell'individuare fra i criteri di prequalificazione, la presentazione di una relazione di approccio al tema del concorso, ha introdotto un elemento di "riconoscibilità" della proposta progettuale.

La citata relazione, in quanto relativa alla proposta progettuale, doveva trovare la propria collocazione nella fase concorsuale, di valutazione di quest'ultima.

Quanto sopra assorbe la seconda eccezione sollevata dall'Ordine istante, secondo il quale lo sviluppo della proposta ideativa presentata in sede di prequalificazione, altro non è che la predisposizione di un progetto preliminare.

Infatti, una volta che la relazione di approccio al tema del concorso è stata inserita nella giusta fase procedurale, non rappresenta un elemento altro e diverso rispetto all'elaborazione dell'idea progettuale, ma ne costituisce il naturale presupposto, nell'ambito del progetto di massima richiesto dal bando, prodromico all'elaborazione dei successivi livelli di progettazione.

In base a quanto sopra considerato

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che il bando di concorso di idee in esame non è conforme alla normativa di settore.

I Consiglieri Relatori

Il Presidente

Alessandro Botto

Luigi Giampaolino

Giuseppe Brienza

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 21.04.2008