

Daniele Graber*

Wie steht es um den Wettbewerb?

Sulla condizione attuale dello statuto del concorso

Il concorso di progettazione, in particolare il concorso di progetto, è di regola la forma più appropriata di messa in concorrenza per determinare la migliore soluzione di compiti ben definiti dal committente, scegliere il miglior progetto e incaricare il suo autore per la successiva progettazione e realizzazione. Invocando la presunta necessità di flessibilità, si constata che i committenti, privati e pubblici, tendono non di rado ad inventare delle forme ibride di messa in concorrenza. Sovente questi tentativi si concludono con degli insuccessi, non unicamente per la scelta del progetto sbagliato, bensì pure per quanto riguarda la tempistica e gli aspetti finanziari e giuridici. Riscopriamo quindi il concorso, ritornando alla sua essenza e applicando con professionalità i tipici fattori di riuscita, in particolare investendo le necessarie risorse nella fase preliminare di preparazione.

Una rapida presentazione dello stato dei concorsi in Ticino

Per rapporto al resto della Svizzera, lo stato attuale dei concorsi in Ticino è relativamente buono, anche se, come preciserò in seguito, una serie di segnali preoccupanti deve farci reagire per evitare di distruggere una pratica professionale consolidata e riconosciuta e, soprattutto, una cultura professionale iniziata più di 130 anni fa. Senza voler elencare dati statistici, in Ticino si constata che l'uso del concorso varia in funzione del genere di committente. Ad esempio, la Sezione della logistica del Dipartimento delle finanze e dell'economia, committente importante per il settore della costruzione di edifici, organizza regolarmente dei concorsi di progetto per la realizzazione di opere nuove e, sempre più sovente, per la ristrutturazione di edifici esistenti. Solo raramente ha optato per dei concorsi d'offerta. Le amministrazioni comunali sono più restie all'organizzazione di concorsi, anche se, in particolare i comuni più grandi del Cantone, organizzano con una certa regolarità dei concorsi di progetto. La situazione negli altri enti a carattere pubblico varia sensibilmente da ente a ente. Ad esempio, per la realizzazione di nuovi edifici, l'Azienda elettrica ticinese AET, l'Università USI, la Scuola universitaria professionale SUPSI e certe Casse Pensioni dei dipendenti di amministrazioni pubbliche prediligono il concorso di progetto al concorso d'offerta. La situazione negli enti privati è pure molto eterogenea. Certi enti organizzano concorsi di progetto a procedura libera o ad

invito, come alcune banche. Altri enti affidano dei mandati diretti all'architetto di fiducia, altri ancora procedono, sulla base di sommari studi di massima, a dei concorsi d'offerte. Il Ticino si pone nella media Svizzera, nel senso che in Svizzera romanda il concorso di progetto d'architettura è utilizzato dai vari enti banditori in modo più sistematico che in Ticino. Per contro, in Svizzera tedesca solo alcune amministrazioni cantonali e alcuni settori dell'amministrazione federale prediligono il concorso di progetto al concorso d'offerte.

La nozione di concorso, rispettivamente di concorso di progetto

Nel settore dell'architettura, con il termine concorso si intende di regola il concorso di progetto. Di conseguenza, la presente analisi si concentra sui concorsi di progetto, particolare forma di messa in concorrenza delle prestazioni di servizio di natura intellettuale, ossia le tipiche prestazioni di competenza dei professionisti dell'architettura, dell'ingegneria e dell'ambiente costruito (in seguito: architetti e ingegneri). Per chiarezza, le forme di messa in concorrenza riconosciute e applicabili alle commesse d'architettura e d'ingegneria si suddividono in forme basate sulla ricerca di soluzioni e in forme basate sull'acquisizione di prestazioni. Le prime si suddividono a loro volta in concorsi (svolgimento anonimo) e in mandati di studio paralleli (svolgimento non anonimo); le seconde sono denominate concorsi d'offerte (suddivisi in concorsi d'offerte funzionali e in concorsi d'offerte su capitolato dettagliato). I concorsi si suddividono in concorsi di progettazione (suddivisi ulteriormente in concorsi di idee e in concorsi di progetto) e in concorsi di prestazioni globali (non previsti dalla legge ticinese sulle commesse pubbliche). Una rappresentazione generale schematica del sistema è indicata nell'Annesso del Regolamentoi SIA 142 e SIA 143, nel cap. 2.3 del Manuale cantonale per l'aggiudicazione di commesse pubbliche e a pag. 295 della recente pubblicazione di Kurer / Quinto / Maffioletti (ed.), Handbuch zum Bauwesen, Zurigo 2012.

La nozione di concorso di progetto è definita all'art. 20 cpv. 1 lit. b RLC_{Pubb}/CIAP e all'art. 3.3 R SIA 142. Esso è la forma di messa in concorrenza più idonea per trovare la «soluzione di compiti ben definiti la cui realizzazione prevista e all'identificazione dei professionisti idonei in grado di realizzare queste soluzioni».

Ne consegue che ogni genere di committente, pubblico o privato, grande o piccolo, ricco o povero, confrontato con la necessità di realizzare una nuova costruzione o di dover ristrutturare un edificio non più conforme alle sue attuali o future esigenze funzionali, tecniche, energetiche o economiche, dovrebbe procedere sistematicamente tramite concorso di progetto.

L'ordinamento giuridico svizzero e ticinese, in particolare la legislazione in materia di commesse pubbliche, non prescrive in modo esplicito in quali circostanze i committenti devono procedere tramite un concorso di progetto. Ogni committente ha una grande libertà d'azione. Ma come ogni libertà, la si deve saper gestire in modo responsabile. In particolare i committenti pubblici che hanno la responsabilità di gestire lo spazio costruito nell'interesse pubblico, a favore dell'intera collettività. La scelta di organizzare un concorso di progetto deve essere esaminata in dettaglio caso per caso. Nei casi in cui un committente dovesse costruire una nuova opera edile o ristrutturare un edificio, ossia cercasse la giusta soluzione calibrata a sue specifiche esigenze di tipo culturale, concettuale, estetico, strutturale, ecologico, economico, tecnico e dello sviluppo sostenibile, la forma di messa in concorrenza la più idonea risulta essere inevitabilmente il concorso di progetto. In casi eccezionali, molto complessi, i committenti potrebbero eventualmente optare per l'organizzazione di mandati di studio paralleli. Per i committenti assoggettati alla legislazione cantonale sulle commesse pubbliche si pone però il problema della legalità dei mandati di studio paralleli con mandato susseguente, di principio illegali senza una specifica base legale, assente in quasi tutte le legislazioni cantonali, anche in Ticino. In merito ai concorsi d'offerta, essi sono appropriati solo per commesse per le quali la soluzione è conosciuta (definita precedentemente ad esempio tramite concorso di progetto), le prestazioni richieste sono ben definibili e si cerca il professionista più idoneo per eseguirle alle migliori condizioni.

Un concorso di progetto organizzato a regola d'arte permette al committente di realizzare edifici di qualità entro certi limiti di costi da lui fissati. Il concorso risulta inoltre essere un motore per l'innovazione non solo nel caso concreto, ma per l'intero settore della costruzione. Esso favorisce le nuove leve, ossia i giovani architetti ed ingegneri. Organizzando un concorso di progetto, i committenti ricevono una ricca scelta di proposte di soluzioni diverse ad un costo molto ridotto, opportunità non possibile con altre forme di messa in concorrenza. Il concorso di progetto fornisce un contributo significativo alla promozione della cultura dello spazio costruito, fornendo alla collettività edifici di particolare valore architettonico.

I fattori di riuscita di un concorso di progetto

Capita regolarmente che committenti delusi da un concorso «andato male» non vogliano più ripetere l'esperienza, optando in seguito per altre forme di messa in concorrenza, che alla fine si rivelano comunque ed inevitabilmente inappropriate. L'analisi dell'accaduto permette di affermare che alla base dell'insuccesso si nasconde sistematicamente un concorso di progetto organizzato non a regola d'arte. I motivi principali dell'insuccesso riscontrabili nella pratica sono essenzialmente la definizione insufficiente del compito da assegnare ai partecipanti al concorso di progetto, la sottostima del tempo necessario per preparare l'intera procedura (fase preliminare alla pubblicazione del concorso, fase di concorso e fase di valutazione dei progetti), un coinvolgimento insufficiente degli organi dirigenti (ad esempio i politici a livello comunale o la direzione a livello di una banca), la scelta inappropriata dell'organizzatore del concorso e della giuria, la valutazione troppo ottimista del costo dell'opera da realizzare e le risorse interne insufficienti per la gestione delle fasi di progettazione e di realizzazione del progetto vincitore del concorso.

Per contro, l'analisi dei concorsi di progetto che hanno soddisfatto le aspettative dei committenti, dei partecipanti, ed in ultima analisi, degli utilizzatori delle opere costruite, sono dei concorsi organizzati non solo osservando delle regole formali necessarie, ossia l'insieme delle regole definite agli art. 19 a 33 RLCpubb/CIAP o le regole prescritte dal Regolamento SIA 142, ma incaricando in qualità di organizzatori dei professionisti con specifiche competenze organizzative, tecniche, giuridiche ed economiche.

I fattori che determinano la riuscita di un concorso di progetto sono quindi di tipo formale (rispettare una serie di regole riconosciute da anni e a disposizione di ogni committente) e di tipo applicativo. Applicare in modo corretto le regole formali tipiche di un concorso di progetto significa determinare, prima della pubblicazione del concorso, la lista esaustiva delle esigenze del committente nel caso specifico, la tempistica, non solo del concorso, ma dell'intero processo di progettazione e realizzazione dell'opera, il costo per l'organizzazione del concorso, in particolare stabilire un equo montepremi, il costo dell'opera, ossia l'importo che il committente è disposto a spendere, e le modalità di gestione dell'intero progetto, definendo «chi deve fare cosa quando», a partire dalla determinazione delle esigenze fino al termine del ciclo di vita dell'opera. Per la scelta della forma di messa in concorrenza la più appropriata e per l'applicazione delle regole formali, i committenti hanno pure la possibilità di rivolgersi, in particolare nella fase preliminare, alle associazioni professionali, in particolare alla SIA.

Le problematiche attuali, le implicazioni e i pericoli futuri

Una parte delle problematiche attuali sono state indicate sopra e concernono i fattori di insuccesso dei concorsi di progetto organizzati. In questi casi, la situazione si migliora applicando i fattori di riuscita sopraesposti, ossia riservando le necessarie risorse umane e finanziarie e prevedendo tempo a sufficienza nella fase preliminare, prima della pubblicazione del programma di concorso. Un ulteriore aspetto che deve essere migliorato è la mole di documenti e dati richiesta ai partecipanti. L'aumento costante delle informazioni richieste complica inutilmente il lavoro dei partecipanti, dell'organizzatore e dei membri della giuria. I committenti devono chiedere meno, invertendo quindi la tendenza.

Una seconda serie di problematiche attuali concerne i concorsi non organizzati. In effetti, in diversi casi le circostanze imporrebbero l'organizzazione di un concorso di progetto, ma il committente non lo capisce, è mal consigliato o è reduce da un'esperienza negativa e opta per altre forme di messa in concorrenza. Negli ambiti professionali dell'ingegneria, in particolare dell'ingegneria civile e dell'ingegneria informatica, i concorsi di progetto sono poco usati, malgrado la tipologia dei compiti da risolvere sia simile ai concorsi di progetto d'architettura. Le ragioni sono principalmente culturali. La tradizione dei concorsi di progetto si è sviluppata soprattutto nel settore dell'architettura. Malgrado appaia più evidente per le commesse d'architettura, pure nel settore dell'ingegneria, la ricerca della miglior soluzione potrebbe essere effettuata tramite l'organizzazione di un concorso di progetto. Nel Cantone dei Grigioni sono diversi gli esempi di ponti, ossia opere di carattere prevalentemente ingegneristico, realizzati sulla base di progetti scelti tramite concorso di progetto.

Regolarmente sono confrontato a reazioni di committenti non più disposti ad organizzare dei concorsi di progetto, dato che, a loro giudizio, l'organizzazione è troppo costosa rispetto ad altre forme di messa in concorrenza, l'intera fase di concorso dura troppo tempo ed il risultato porta sovente alla realizzazione di opere troppo costose. Generalmente, se il concorso non è organizzato a regola d'arte, il risultato coincide con le affermazioni negative sopraesposte. Limitarci a consigliare un'organizzazione a regola d'arte risulta semplicistico e riduttivo. La realtà delle cose è sovente complessa. Gli interessi in gioco da considerare sono molteplici. Malgrado i vari interessi in gioco, è quasi sempre possibile organizzare un concorso a costi ragionevoli, in tempi adeguati (pure per i politici) e con un'opera finale rispettosa dei costi prefissati dal committente tramite il programma di concorso.

In merito al costo del concorso, per trovare il giusto progetto tra una moltitudine di soluzioni diverse fornite dai partecipanti, un committente deve investire una

parte molto ridotta del costo dell'opera. Ad esempio, per una scuola dell'infanzia con 2 sezioni con un costo di CHF 4mio, l'importo complessivo per l'organizzazione del concorso ammonta a ca. CHF 120 000.-. Più il costo dell'opera aumenta, minore, in modo esponenziale, è il costo del concorso. Risulta quindi facilmente comprensibile da ogni committente che non esiste altro modo più a buon mercato per ottenere 30-60 progetti (numero medio di partecipanti a concorsi di progetto negli ultimi anni in Ticino), dove il costo d'investimento per il committente è molto ridotto e i fornitori delle soluzioni sono disposti a lavorare praticamente in modo gratuito (a parte il versamento di ca. 4-8 premi ai primi classificati, il committente non paga gli autori dei progetti per il lavoro svolto), con la speranza di $\frac{1}{30}$ a $\frac{1}{60}$ di probabilità di ottenere il mandato, sovente non del 100%, ma unicamente del 50-70%.

In merito al tempo investito, l'organizzazione di un concorso implica dei tempi tecnici non comprimibili (ca. 2-3 mesi per organizzare il concorso e 3-4 dalla pubblicazione del programma alla raccomandazione della giuria). Va comunque rilevato che il lavoro meticoloso di preparazione del concorso ed il lavoro di elaborazione dei progetti da parte dei partecipanti permette sovente di proseguire nella fase di progettazione e di realizzazione in modo più rapido rispetto ai concorsi d'offerte. Nella fase preliminare di definizione delle esigenze, il committente ha l'opportunità di anticipare, ad esempio, opposizioni che si manifesterebbero al momento della domanda del credito di costruzione. Una discussione ampia e preliminare aumenta l'accettazione del progetto a livello politico e della cittadinanza.

In merito al costo eccessivo del progetto vincitore, il committente ha il diritto di definire preliminarmente quanto vuole spendere e di penalizzare i progetti troppo cari. Evidentemente la stima dei costi definita dal committente non deve essere un prezzo politico, imposto ad esempio dal legislativo o dall'esecutivo. L'investimento deve essere stimato in modo preciso e realistico e non successivamente modificato per questioni politiche. In seguito, la stima dei costi è inserita nel programma di concorso e diventa vincolante per i partecipanti, per la giuria e per il committente. Chiedendo ai partecipanti alcuni dati tecnici, come la volumetria dell'edificio, il committente, tramite l'aiuto di esperti, è in grado di verificare, con un grado di precisione adeguato, il costo di realizzazione dei vari progetti, penalizzando i progetti con un costo superiore ad una certa tolleranza.

Una terza serie di problematiche concerne la nascita negli ultimi anni di forme di messe in concorrenza ibride, ossia di forme applicate in modo parziale o di combinazioni parziali delle varie forme riconosciute. Oltre alla creatività dei partecipanti, si è sempre più confrontati all'inventiva dei committenti.

La spiegazione più frequente per giustificare procedure che si scostano dalla classificazione sopraesposta risulta essere il bisogno di flessibilità. Un'accurata ricerca effettuata dalla Commissione SIA 142 nel periodo 2007-2009, durante l'elaborazione del Regolamento SIA 143 sui mandati di studio paralleli, ha evidenziato in modo significativo che le forme di messa in concorrenza riconosciute e applicabili alle commesse d'architettura e d'ingegneria coprono la totalità delle possibili esigenze dei committenti. In altre parole, non esistono tipologie di problematiche che non possono essere soddisfatte con l'organizzazione di un concorso di progettazione, di mandati di studio paralleli, di un concorso d'offerte o al limite con un concorso di prestazioni globali. La ricerca ha pure evidenziato la relazione diretta tra l'applicazione di una forma ibrida di messa in concorrenza e l'insuccesso non solo della procedura, con un esito finale non ottimale, ma pure a volte dell'intero progetto. Un caso di insuccesso è rappresentato dall'organizzazione, ad esempio per la realizzazione di un centro multiuso, di un concorso di progetto a due fasi con procedura selettiva e con fase di approfondimento non anonima tramite mandati di studio paralleli con mandato susseguente. Un altro caso di insuccesso è l'organizzazione di un concorso a due fasi, la prima anonima, la seconda non anonima, con presentazione dei progetti alla giuria, e consegna e discussione dell'offerta del proprio onorario prima della presentazione.

Una nuova tendenza riscontrata in Svizzera inerente forme ibride di messa in concorrenza è l'organizzazione di concorsi di progetto per investitori privati. Se di principio la collaborazione tra pubblico e privato potrebbe essere un'ottima soluzione, l'applicazione di procedure PPP (partenariato pubblico privato) copiate dai paesi anglosassoni e spinte da banche costrette a diversificare ulteriormente il loro portafoglio d'investimenti, specialmente in periodi di crisi, si rivela a lungo termine un'operazione non ottimale per la collettività. Le procedure PPP si rivelano per contro sostenibili nei casi di concorsi di progetto per investitori secondo le raccomandazioni della Commissione dei concorsi SIA 142/143 (www.sia.ch/142i). Un ultimo aspetto di attualità concerne la paternità di edifici da ristrutturare. Nel caso in cui l'autore del progetto originario fosse ancora attivo, si pone la domanda a sapere se egli sia l'unico avente diritto ad operare la ristrutturazione. I diritti di proprietà intellettuale, segnatamente il diritto d'autore sulla propria opera, limitano il margine di manovra dei committenti. Nel settore delle commesse pubbliche, il sistema legale è stato concepito con coerenza. In effetti, nell'assegnazione delle commesse, il committente non è tenuto a seguire le disposizioni della legge se fossero lesi dei diritti di protezione in materia di proprietà intellettuale. Di conseguenza, se

l'edificio da ristrutturare fosse un'opera protetta, ai sensi della legge federale sui diritti d'autore, l'ente pubblico avrebbe la possibilità, ma non l'obbligo, di incaricare direttamente il suo autore.

In conclusione, risulta ragionevole affermare che la situazione attuale dei concorsi in Ticino è relativamente buona. La tendenza a farcire i concorsi di progetto con richieste sempre maggiori ai partecipanti e l'apparizione di forme di messa in concorrenza ibride sono una minaccia concreta per i concorsi. Tutti noi dobbiamo reagire. I committenti, gli organizzatori, i consulenti, i membri di giuria, i partecipanti e, non da ultimo, i politici devono innanzitutto informarsi e capire la valenza culturale e tecnica dei concorsi ed in seguito applicare correttamente le regole vigenti che sono di buona qualità, non dimenticando comunque di mantenere un certo senso critico indispensabile per apportare i giusti miglioramenti al sistema attuale.

* Ingegnere, consulente giuridico, Zurigo-Bellinzona

Der Planungswettbewerb, insbesondere der Projektwettbewerb, ist in der Regel die geeignetste Beschaffungsform, um die beste Lösung für klar umschriebene Aufgaben, das beste Projekt auszuwählen und dessen Urheber für die weitere Planung und Realisierung zu beauftragen. Mit der Begründung einer vermuteten Notwendigkeit für noch mehr Flexibilisierung, stellt man fest, dass die öffentlichen und privaten Bauherren relativ oft gerne neue Beschaffungsverfahren erfinden. Oft enden diese Versuche in Misserfolge. Dies ist nicht nur auf die Wahl des falschen Projektes, sondern auch auf terminliche, finanzielle und juristische Aspekte zurückzuführen. Wir müssen deshalb auf die Grundprinzipien des Planungswettbewerbes zurückkehren. Wenn die Bauherren sich an die typischen, bekannten Erfolgsfaktoren eines Planungswettbewerbs systematisch anlehnen und diese anwenden, werden sie zur besten Lösung kommen, die ihre technische, zeitliche und finanzielle Bedürfnisse erfüllt. Der Erfolg eines Planungswettbewerbes hängt neben einer korrekten Vorbereitung der Vorphase, insbesondere der Definition der Bedürfnisse des Bauherren, der realistischen Schätzung der Investitionskosten und der sorgfältigen Vorbereitung des Wettbewerbes, von der Wahl der Berater und der Jurymitglieder ab. Die Art und Weise wie ein Wettbewerb richtig vorzubereiten und zu organisieren sei, sind bekannt und stehen jedem Bauherrn zur Verfügung. Die Missachtung dieser Grundregeln oder die Erfindung neuer Mischformen mit der Behauptung, es besser zu tun, führt nur zu systematischem Misserfolg. Dadurch entstehen konkret Zeitverschwendung, Geldverluste, die optimale Lösung wird nicht gefunden und es entsteht Frustration, sowohl beim Bauherrn wie auch bei den Mitbewerbern. Mit anderen Worten wird die gesamte Gesellschaft beschädigt.

Daniele Graber