



# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI PAESAGGISTI E CONSERVATORI

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

## 7 – CONCORSI DI PROGETTAZIONE E DI IDEE

### 7.1 – PREMESSA

L'art. 2, commi 1 e 2, del Codice indica i principi per una migliore realizzazione degli obiettivi. Infatti recita:

1. *L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente Codice, deve garantire qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente Codice.*
2. *Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente Codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.*

La norma italiana è chiara; se ogni parte del Codice serve a specificare forme e procedure, è altrettanto vero che ogni forma e procedura deve essere coerente e fedele ai principi sopra richiamati.

La Direttiva Europea 18/2004 (art. 1, comma 11, lett. e, trasfuso integralmente nel Codice, art. 3, comma 41) valuta la procedura del Concorso con una norma di assoluta chiarezza. Infatti essa afferma:

*" i concorsi di progettazione sono le procedure intese a fornire alla committenza, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura e dell'ingegneria..... un piano o un progetto....."*

Questo dettato europeo risponde compiutamente al tema. Inoltre vi risponde con un'affermazione inequivoca e imperativa: "*I concorsi di progettazione sono...*" quindi non "*possono essere*" o di più "*sono tra le altre*".

Le attuali norme del Codice stabiliscono che gli esiti della programmazione di un'opera pubblica, se positivi, devono indicare la procedura più idonea per giungere alla progettazione dell'opera da realizzare, prevedendo due principali strade percorribili:

quella rivolta alla valutazione di criteri di tipo soggettivo (*gara per l'affidamento del servizio – individuazione di un progettista*); e quella basata su criteri oggettivi (*procedura del concorso di progettazione – individuazione di un progetto*).

**Con il concorso la stazione appaltante acquista il miglior progetto, diversamente dalla gara, il cui fine è una prestazione di servizi per la quale si deve individuare un progettista.** (cfr. Deliberazione n. 125 del 09.05.2007 – AVCP)

*“Come già chiarito nella determinazione n. 3 del 2000, il concorso di progettazione e il concorso di idee sono procedure che si concludono con l'acquisto, da parte della stazione appaltante, di un prodotto di ingegno, ovvero il progetto, giudicato migliore sul piano qualitativo ed economico da un'apposita commissione, in relazione ad una preindicata esigenza, distinguendosi in ciò dall'appalto di servizi di progettazione nel quale l'oggetto del contratto è una prestazione professionale tesa ad un risultato, per cui la procedura è finalizzata alla selezione del relativo progettista.”*

**Ciò significa che la procedura del “Concorso di progettazione”, essendo definita dal Codice una normale procedura finalizzata all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, non può che concludersi con l'affidamento dei successivi livelli di progettazione al vincitore, se in possesso dei requisiti richiesti dal bando.**

## **7.2 – LE PROCEDURE E I CRITERI**

Il Codice, all'art. 3, punto 36, prevede procedure di affidamento a livello generale, stabilendo:

*“Le procedure di affidamento e l'affidamento comprendono sia l'affidamento dei lavori, servizi, o forniture, o incarichi di progettazione, mediante appalto; sia l'affidamento di lavori o servizi mediante concessione; sia l'affidamento di concorsi di progettazione e di concorsi di idee.”*

Più avanti, nel medesimo articolo, al già citato punto 41, il Codice chiarisce il principio del punto 36, stabilendo:

*“I concorsi di progettazione sono le procedure intese a fornire alla stazione appaltante, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione dei dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi.”*

## **7.3 – QUADRO NORMATIVO PER LA INDIVIDUAZIONE DELLA PROCEDURA DEL CONCORSO**

Nell'ambito dell'acquisizione di prestazioni attinenti ai servizi di architettura e di ingegneria per la realizzazione di opere pubbliche, il Codice, all'art 91, comma 5, afferma:

*“Quando la prestazione riguardi la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, le stazioni appaltanti valutano in via prioritaria l'opportunità di applicare la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee.”*

"*Valutare in via prioritaria*", se considerato congiuntamente alle altre norme del Codice e, in particolare, con quella sopra citata di cui al comma 41 dell'art. 3, equivale per la stazione appaltante a dover motivare in modo adeguato il mancato ricorso alla procedura del Concorso di progettazione o del Concorso di idee. Le ragioni di tali scelte dovrebbero palesarsi già in sede di elaborazione degli Studi di fattibilità, nella fase di redazione del Programma triennale come descritta all'art. 128, comma 2, del Codice.

#### **7.4 – IL BANDO E GLI AVVISI**

Il bando e il progetto sono due elementi fondamentali del Concorso; il primo, determina le regole e i quesiti progettuali; il secondo, offre le risposte.

La chiarezza delle regole è un principio fondamentale del Codice, sancito anche dalla Direttiva Comunitaria 18/2004. Più il bando sarà chiaro ed esaustivo, più lo saranno le risposte e quindi maggiore sarà la qualità presumibile dei progetti offerti dai concorrenti.

Il Codice, tramite l'art. 102 - Bandi e Avvisi, stabilisce l'obbligatorietà dei bandi e degli avvisi.

Inoltre l'art. 103 del Codice afferma:

- 1. I bandi e gli avvisi di cui all'art. 102 contengono informazioni indicate nell'Allegato IX D, in base ai modelli di formulari adottati dalla Commissione;*
- 2. Detti bandi e avvisi sono pubblicati conformemente all'art. 66, commi 2 e seguenti.*

#### **7.5 – FORME DI PUBBLICITA' E DIFFUSIONE**

Come sopra sottolineato, anche per i concorsi, il Codice fa riferimento alle disposizioni generali previste per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di cui all'art. 66.

Tali forme di pubblicità possono riassumersi:

- Pubblicazione di un estratto sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUCE) e successivamente sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI);
- Per i concorsi sottosoglia la pubblicazione di un estratto sulla sola GURI;
- Pubblicazione sul profilo del committente;
- Pubblicazione sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e su quello dell'Osservatorio dei contratti pubblici istituito in seno all'AVCP;
- Pubblicazione di un avviso su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i contratti.

Gli effetti giuridici che l'ordinamento connette alla pubblicità in ambito nazionale decorrono dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

E' facoltà della stazione appaltante prevedere forme aggiuntive di pubblicità, diverse da quelle prescritte dalla normativa, fermo restando gli effetti giuridici che le norme di legge annettono alla data di pubblicazione al fine della decorrenza dei termini.

Fra le altre forme di pubblicità possibili, andrebbe tenuto presente il ruolo fondamentale degli Ordini professionali (locali e/o nazionali) che, se tempestivamente informati, possono veicolare e diffondere i bandi di Concorso, in modo assolutamente non oneroso per la stazione appaltante, favorendo così una maggiore partecipazione alla procedura concorsuale ed esaltando il principio comunitario della massima partecipazione e concorrenza.

## **7.6 – L'IMPORTO DELLE OPERE**

E' fondamentale specificare l'impegno di spesa (dettagliato in linea di massima) che la stazione appaltante prevede per la realizzazione dell'opera posta a concorso, dato al quale i concorrenti devono fare riferimento nella redazione delle loro proposte progettuali.

Questo dato deve essere relazionato ai dati fisici e dimensionali dell'opera che viene richiesta e va indicato a seguito di una precisa valutazione e studio di merito riscontrabile in maniera evidente nel Documento Preliminare alla Progettazione.

La sua indicazione è basilare nella generalità dei Concorsi, ma diviene comunque indispensabile ogniqualvolta la Commissione giudicatrice debba formulare le proprie valutazioni anche in base al criterio del "*costo*" per la realizzazione del progetto proposto.

In tale contesto è anche importante eventualmente fornire indicazione sul prezzario cui i concorrenti devono fare riferimento per il relativo computo parametrico di massima.

E' importante, altresì, informare i concorrenti, specificandolo nel bando, del carattere vincolante o meno di tale importo.

In quest'ultimo caso, i concorrenti dovranno motivare adeguatamente la previsione di spesa connessa al progetto e gli scostamenti dall'importo indicato.

## **7.7 – OGGETTO DEL CONCORSO**

L'oggetto del concorso è l'aspetto fondamentale nella formazione del bando, ai fini della corretta competizione concorsuale. Esso non è solo un mero adempimento burocratico, ma rappresenta un punto di evidente qualificazione della stazione appaltante e dell'intera procedura.

L'oggetto del concorso è quella parte solitamente posta ai primi punti, in cui viene illustrato in modo dettagliato ogni aspetto utile al fine di meglio chiarire ai concorrenti le richieste, le aspettative, i dati e gli obiettivi della stazione appaltante.

L'oggetto del concorso è, nella sostanza, il risultato e la sintesi di tutte le operazioni relative alla parte precedente alla procedura concorsuale, in particolare alla Programmazione dell'opera pubblica e al Documento Preliminare alla Progettazione.

A puro titolo esemplificativo, in sintesi, esso rappresenta principalmente i seguenti elementi, suddivisi nelle sue due principali entità:

### **7.7.1 – Studio di fattibilità**

La prima entità è la sintesi organica dello Studio di Fattibilità.

Tale Studio consente alla stazione appaltante di valutare l'opportunità dell'azione amministrativa, di stabilirne i contenuti e gli obiettivi, di giudicarne la fattibilità e di prevederne i probabili costi d'investimento e di funzionamento.

Il Codice, all'art. 128, pone in modo inequivocabile gli Studi di Fattibilità nella fase di "programmazione dei lavori", disponendo, tra l'altro, che le stazioni appaltanti elaborino prima uno "studio" per "individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento" e poi, sulla base di tale documento, provvedano alla redazione degli "Studi di fattibilità" necessari per la elaborazione del Programma Triennale di cui allo stesso art. 128, comma 2, del Codice.

Nello Studio di fattibilità l'oggetto del Concorso prende forma amministrativa e con esso si introducono i concorrenti al tema della competizione.

Lo stesso deve costituire, tuttavia, una effettiva sintesi, poiché i dati progettuali richiesti, approfonditi e dettagliati, si troveranno invece nel Documento Preliminare alla Progettazione.

### **7.7.2 – Documento Preliminare alla Progettazione**

La seconda entità è il Documento Preliminare alla Progettazione così come previsto dall'art. 91 del Codice e dall'art. 14 del DPR 554/99 – Regolamento attuativo.

Tale documento di gara, a differenza dello Studio di Fattibilità, deve essere dettagliato in ogni sua parte. Esso costituisce il pilastro essenziale del progetto pubblico. E' suddiviso nella descrizione della procedura e nella descrizione attenta dei requisiti e delle prescrizioni del progetto da ottenere.

Il Regolamento attuativo, al comma 7 dell'art. 14, precisa:

*"Nel caso di concorso di progettazione, il documento preliminare è integrato con i documenti preparatori del concorso stesso, predisposti a cura del responsabile del procedimento.... I documenti preparatori sono redatti ai fini di una maggiore corrispondenza della progettazione del concorso all'identificazione e quantificazione dei bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice secondo quanto previsto dall'art. 128, comma 1, del Codice. I documenti preparatori sono costituiti da approfondimenti degli studi di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b), e del documento preliminare di cui al comma 5 e 6 del presente articolo e definiscono il contenuto del concorso."*

Le integrazioni al Documento Preliminare alla Progettazione, così come sottolineate dal comma 7 dell'art. 14, sono quindi costituite da parti analitiche e parti grafiche che illustrano al meglio dati e obiettivi posti dalla stazione appaltante come base della competizione concorsuale. Più questi dati e obiettivi saranno illustrati con chiarezza, tanto più si potrà richiedere e ottenere impegno e risultati ai concorrenti.

## 7.8 – PROCEDURE

### 7.8.1 – Il livello della procedura

La procedura concorsuale, ai fini della pubblicità effettuata, secondo norma, può essere di due livelli:

- Europeo – Concorso in cui si fa riferimento al contesto dell'Unione Europea;
- Nazionale – Concorso in cui si fa riferimento al contesto dello Stato Italiano.

Talvolta il livello Europeo può essere ampliato a eventuali concorrenti di altri Paesi extracomunitari, solo dopo una verifica presso il Ministero degli Esteri di particolari accordi tra il nostro e gli altri Stati extracomunitari.

Anche in questo caso, oltre alle specificità di tali accordi bilaterali, prevale il rispetto delle norme del Codice.

Per quanto concerne la distinzione tra Concorso europeo e Concorso nazionale, occorre riferirsi alla cosiddetta "soglia" europea relativa al valore di stima della procedura.

Al di sopra o al di sotto di tale soglia (vedi art. 28 del Codice) differiscono alcuni obblighi di applicazione della normativa e, appunto, variano le forme di pubblicità.

Il Codice fornisce le necessarie indicazioni in tal senso, dedicando l'intero art. 29 – *metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici*.

L'art. 99 chiarisce tutti i casi in cui una procedura debba considerarsi sopra soglia, mentre, per quelle sotto soglia (art. 110) viene precisato che detti concorsi devono essere espletati nel rispetto dei principi del Trattato in tema di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità.

L'art. 99 del Codice stabilisce:

**Art. 99. - Ambito di applicazione e oggetto** (art. 67, direttiva 2004/18; art. 59, commi 3, 4, 5, Decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999)

1. I concorsi di progettazione sono indetti secondo la presente sezione:

a) dalle amministrazioni aggiudicatrici designate nell'allegato IV come autorità governative centrali, a partire da una soglia pari o superiore a 137.000 euro;

b) dalle stazioni appaltanti non designate nell'allegato IV, a partire da una soglia pari o superiore a 211.000 euro;

c) da tutte le stazioni appaltanti, a partire da una soglia pari o superiore a 211.000 euro quando i concorsi di progettazione hanno per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni della categoria 5, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento 7524, 7525 e 7526 della CPC, o servizi elencati nell'allegato II B.

2. La presente sezione si applica:

a) ai concorsi di progettazione indetti nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi; b) ai concorsi di progettazione che prevedono premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti. Nel caso di cui alla lettera a), la «soglia» è il valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto pubblico di servizi, compresi gli eventuali premi di partecipazione o versamenti ai partecipanti. Nel caso di cui alla lettera b), la «soglia» è il valore complessivo dei premi e pagamenti, compreso il valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto pubblico di servizi che potrebbe essere successivamente aggiudicato, qualora la stazione appaltante non escluda tale aggiudicazione nel bando di concorso.

3. Nel concorso di progettazione relativo al settore dei lavori pubblici sono richiesti esclusivamente progetti o piani con livello di approfondimento pari a quello di un progetto preliminare, salvo quanto disposto dall'articolo 109. Qualora il concorso di progettazione

*riguardi un intervento da realizzarsi con il sistema della concessione di lavori pubblici, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.*

*4. L'ammontare del premio da assegnare al vincitore e delle somme da assegnare agli altri progetti ritenuti meritevoli, a titolo di rimborso spese, sono stabiliti dal regolamento.*

*5. Con il pagamento del premio le stazioni appaltanti acquistano la proprietà del progetto vincitore. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti dal bando, possono essere affidati con procedura negoziata senza bando i successivi livelli di progettazione. Tale possibilità e il relativo corrispettivo devono essere stabiliti nel bando.*

### **7.8.2 – La tipologia della procedura**

Una competizione concorsuale può essere bandita scegliendo tra diverse tipologie di procedura, con caratteristiche e tempi differenti, verso le quali è possibile indirizzarsi in base all'oggetto del Concorso e alle esigenze della stazione appaltante.

Le diverse tipologie sono qui di seguito elencate:

- **Procedura aperta**

Detta procedura favorisce la più ampia partecipazione possibile, essendo appunto "aperta" indistintamente a tutti coloro che si trovano in possesso dei requisiti minimi richiesti dal bando e dalla normativa. Nei concorsi mediante procedura aperta si applica la parte II del Codice e si attua in una sola fase.

- **Procedura ristretta**

Detta procedura opera una restrizione iniziale del numero dei partecipanti con una selezione degli stessi che si può attuare attraverso le seguenti forme:

- selezione svolta esclusivamente mediante una valutazione preventiva e soggettiva dei concorrenti (preselezione sulla base di curriculum). Il concorso in questo caso viene comunque definito in un'unica fase, poiché solo la seconda parte è da considerarsi concorsuale, cioè di carattere oggettivo, mentre la prima (preselezione) è di tipo soggettivo;
- selezione di carattere progettuale, mediante lo svolgimento di un concorso di idee senza formazione di graduatoria. In questo caso il concorso viene definito in due gradi, essendo entrambe le fasi di carattere oggettivo, anche se la prima viene utilizzata esclusivamente per la selezione.

Relativamente alla procedura ristretta in due fasi, è utile qui richiamare l'art. 109, comma 1, del Codice che recita:

*"In caso di intervento di particolare rilevanza e complessità la stazione appaltante può procedere all'esperimento di un concorso di progettazione articolato in due gradi. La seconda fase, avente ad oggetto la presentazione del progetto preliminare, si svolge tra i soggetti individuati attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase e selezionate senza formazione di graduatorie di merito e assegnazione di premi. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando."*

Inoltre, il concorso di progettazione con procedura ristretta in due fasi, se il bando lo prevede, può esperirsi anche con l'affidamento diretto dell'incarico della progettazione definitiva al vincitore.

Infatti il comma 2 dell'art 109 del Codice recita:

*“Le stazioni appaltanti, previa adeguata motivazione, possono procedere all'esperimento di un concorso in due gradi, il primo avente ad oggetto la presentazione di un progetto preliminare e il secondo avente ad oggetto la presentazione di un progetto definitivo. Il bando può altresì prevedere l'affidamento diretto dell'incarico relativo alla progettazione definitiva al soggetto che abbia presentato il migliore progetto preliminare.”*

- **Clausola dell'affidamento dell'incarico nell'ambito dei concorsi**

In tutti questi passaggi normativi il legislatore ha inteso porre come facoltativo finalizzare o meno la procedura concorsuale al conferimento di successivi incarichi, e ciò in modo del tutto analogo, tanto nel concorso di idee, per le cui caratteristiche una simile clausola appare particolarmente appropriata, che nell'ambito della procedura concorsuale a due gradi, nel quale l'affidamento diretta al vincitore sembrerebbe invece non solo coerente, ma addirittura elemento imprescindibile in una procedura che può estendere il suo livello di confronto concorsuale fino alla progettazione definitiva.

Appare evidente come il riservarsi di poter decidere in merito alle successive fasi realizzative solo dopo aver individuato il progetto vincitore e averne identificato il relativo autore, costituisca un eccessivo arbitrio, potenzialmente lesivo dei principi quali la *trasparenza* e la *non discriminazione*.

La forma utilizzata dal legislatore nell'estensione della norma, dovrebbe dunque essere intesa esclusivamente come possibilità di scelta per la stazione appaltante all'atto della stesura del bando.

Una volta operata tale scelta, infatti, la stazione appaltante deve intendersi impegnata attraverso il contratto del bando stipulato con i concorrenti, permanendo per la stessa, a conclusione della procedura concorsuale, la sola residuale riserva legata alla opportuna verifica dei requisiti, da indicare nel bando, necessari per lo svolgimento dell'incarico stesso.

Sull'argomento è utile richiamare la Deliberazione n. 307 del 23.12.2002 – AVCP in cui si precisa:

*“Tale riserva appare un arbitrio illegittimo, perché in spregio ai principi di trasparenza, di correttezza e di par condicio tra i concorrenti. L'amministrazione o dichiara nel bando di avvalersi della possibilità di affidare al vincitore l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva, o dichiara di non avvalersi di tale opportunità, ma non può discrezionalmente riservarsi la facoltà di affidare o meno l'incarico di progettazione definitiva ed esecutiva al vincitore del concorso di progettazione. D'altra parte la norma non offre interpretazioni diverse: la possibilità di affidare l'incarico non può essere intesa come riserva dell'amministrazione di affidare a suo insindacabile giudizio.”*

- **Criteria di selezione nella procedura ristretta**

La selezione dei partecipanti mediante valutazione dei requisiti soggetti dovrebbe basarsi principalmente su elementi di tipo qualitativo, con riferimento cioè al curriculum vitae e all'attività progettuale, scientifica o divulgativa già svolta dal candidato.

Nel contesto di tale tipologia di selezione, eventuali richieste di natura oggettiva, quali l'indicazione circa l'approccio al tema e all'oggetto del concorso, sono da considerarsi inammissibili. (cfr. Parere di Precontenzioso n. 119 del 17.04.2008 – AVCP) che qui si riporta:

*“Nei concorsi di idee di cui all'art. 108 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, qualora la fase di valutazione dei progetti sia preceduta da una fase di qualificazione dei concorrenti, è necessario che la stazione appaltante adotti le misure per garantire l'anonimato delle proposte. Non è conforme a tale regola la previsione del bando che richieda, insieme ai curricula, una relazione che illustri l'approccio al tema del concorso contenete schizzi e schemi grafici, in quanto idonea a ledere il principio dell'anonimato.”*

L'art. 105 del Codice stabilisce che dalla selezione debba scaturire un numero di candidati da invitare alla procedura concorsuale non inferiore a 10. Per ognuno di essi, dovrà essere previsto un adeguato rimborso spese, commisurato alla progettazione richiesta.

Nei concorsi di progettazione soprasoglia, mediante procedura ristretta, si applica il comma 2 dell'art.105 del Codice, che recita:

*“Nel caso in cui ai concorsi di progettazione sia ammessa la partecipazione di un numero limitato di partecipanti, le stazioni appaltanti stabiliscono criteri di selezione chiari e non discriminatori. Al fine di garantire un'effettiva concorrenza il numero di candidati invitati a partecipare non può essere inferiore a dieci.”*

Mentre nei concorsi di progettazione e di idee sottosoglia, mediante procedura ristretta, si applica l'art. 110 del Codice che recita:

*“I concorsi di progettazione e i concorsi di idee di importo inferiore alla soglia comunitaria devono essere espletati nel rispetto dei principi del Trattato in tema di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità con la procedura di cui all'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti. Nel regolamento di cui all'articolo 5 sono dettate le disposizioni volte ad assicurare l'adeguata partecipazione di giovani professionisti.”*

## **7.9 – REQUISITI DI PARTECIPAZIONE**

Il legislatore ha posto l'attenzione sulla necessità, qualora il concorso sia finalizzato all'affidamento del successivo incarico al vincitore, di riportare già nel bando i requisiti richiesti per il suo svolgimento.

L'introduzione di tale elemento nel bando, porta molte stazioni appaltanti a ritenere giustificato e legittimo trasformare i requisiti necessari per lo svolgimento del successivo incarico, da verificare solo in sede di trattativa privata, in requisiti obbligatori per la partecipazione al concorso.

In tal modo si produce un'evidente quanto illegittima limitazione della stessa partecipazione, in contrasto con quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 101 del Codice, che recita:

*“Sono ammessi a partecipare ai concorsi di progettazione, per i lavori, i soggetti di cui all'articolo 90, comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g), h). Il regolamento stabilisce i requisiti dei concorrenti ai concorsi di progettazione per servizi e forniture.”*

E in contrasto anche con lo stesso art. 90 del Codice, che recita:

*“Le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici sono espletate:*

*....omissis...*

*d) da liberi professionisti singoli od associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, e successive modificazioni, ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa;*

*e) dalle società di professionisti;*

*f) dalle società di ingegneria;*

*f-bis) da prestatori di servizi di ingegneria ed architettura di cui alla categoria 12 dell'allegato II A stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi;*

*g) da raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere d), e), f), f-bis) e h) ai quali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 37 in quanto compatibili;*

*h) da consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nel settore dei servizi di ingegneria e architettura, per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, e che abbiano deciso di operare in modo congiunto secondo le previsioni del comma 1 dell'articolo 36. E' vietata la partecipazione a più di un consorzio stabile. Ai fini della partecipazione alle gare per l'affidamento di incarichi di progettazione e attività tecnico-amministrative ad essa connesse, il fatturato globale in servizi di ingegneria e architettura realizzato da ciascuna società consorziata nel quinquennio o nel decennio precedente è incrementato secondo quanto stabilito dall'articolo 36, comma 6, della presente legge; ai consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 36, commi 4 e 5 e di cui all'articolo 253, comma 8.*

Accade sempre più spesso, invece, che requisiti di tipo economico e finanziario siano richiesti per la partecipazione al concorso stesso, non solo contraddicendo così l'essenza stessa della procedura concorsuale, soprattutto se di idee, ma anche escludendo in concreto la facoltà dei professionisti, formalmente prevista dall'art. 49 del Codice, di poter eventualmente ricorrere all'istituto dell'avvalimento.

## **7.10 – ELABORATI RICHIESTI**

Gli elaborati richiesti devono essere definiti dal bando con chiarezza e in forma tassativa per numero e dimensioni, evitando anche formulazioni che prevedano, ad

esempio, l'indicazione dei limiti minimo e massimo del numero delle tavole da presentare.

Poiché è frequente la presentazione di elaborati difformi, solitamente in un numero superiore a quanto richiesto dal bando, è opportuno porre nel bando stesso la clausola "a pena di esclusione" rivolta a quei concorrenti non rispettosi di tale indicazione, il tutto finalizzato ad evitare la disparità di trattamento e anche per non indurre condizionamenti sulla giuria.

A tal proposito si riporta lo stralcio della Sentenza n. 521 del 07.07.1997 del Tribunale Amministrativo di..... II Sezione:

*"E' legittima la esclusione, in un concorso di idee per la progettazione di uffici pubblici, del concorrente che, in difformità delle prescrizioni del bandi di gara, abbia presentato un numero di tavole di disegno superiore a quello massimo prescritto dal bando."*

### **7.11 – MODALITA' DI PRESENTAZIONE DEGLI ELABORATI – ANONIMATO**

Nell'ambito dello svolgimento di una procedura concorsuale, l'unica forma ammessa è quella anonima. A questo proposito è necessario che ogni disposizione e procedura prevista dal bando risulti coerente con tale caratteristica, al fine di non esporre l'intera procedura concorsuale al rischio di invalidazione.

La forma anonima della procedura concorsuale è stabilita dal comma 1 dell'art. 107 del Codice che recita:

*"La commissione giudicatrice opera con autonomia di giudizio ed esamina i piani e i progetti presentati dai candidati in forma anonima e unicamente sulla base dei criteri specificati nel bando di concorso. L'anonimato dev'essere rispettato sino alla conclusione dei lavori della commissione, salvo il disposto del comma 3."*

La semplice lettura di detto dispositivo potrebbe indurre a pensare che l'anonimato si debba ritenere come una forma da applicare esclusivamente a carico della Commissione giudicatrice; in realtà è assolutamente perentorio che così non è. L'anonimato è una forma amministrativa che va tassativamente applicata a tutti i soggetti interni ed esterni alla procedura quali: concorrenti, giurati, amministratori, consulenti, funzionari della stazione appaltante, RUP, etc.

La Commissione giudicatrice, dovendo operare con autonomia di giudizio, deve preservare ed essere preservata dalla stazione appaltante da ogni possibile condizionamento esterno, mantenendo l'anonimato della procedura fino al giudizio finale.

A tal proposito si riporta stralcio della Sentenza n. 3174 del 24.03.2006 del Tribunale Amministrativo della Campania, Sezione II di Napoli:

*"La soluzione organizzativa adottata dalla stazione appaltante, in forza della quale l'intera documentazione progettuale – su supporto cartaceo ovvero digitale – doveva essere predisposta in modo da non rivelare in alcun modo i dati identificativi del soggetto partecipante, è da ritenersi conforme all'art.26, undicesimo comma, del D.lgs. 157/1995 il quale, con riferimento ai concorsi di progettazione, espressamente stabilisce che "la Commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri, che sono presi in base a progetti presentati in modo anonimo...". Con tale disposizione il legislatore nazionale si è uniformato alle*

*indicazioni vincolanti dell'art.13 delle direttiva comunitaria 92/50/CEE del 18 giugno 1992, recentemente ribadite dall'art 74 della direttiva comunitaria 18/2004/CEE del 31 marzo 2004, secondo cui la commissione esamina i piani ed i progetti presentati dai candidati in forma anonima, all'uopo precisando che l'anonimato deve essere rispettato sino al parere o alla decisione della commissione giudicatrice. Ciò in ragione della finalità perseguita con la selezione in argomento di addivenire alla scelta del miglior progetto, cui si correla la necessità di preservare il giudizio della commissione dai possibili condizionamenti derivanti da ogni fattore estraneo al detto ambito (oggettivo) di valutazione, quale appunto quelli che ineriscono all'autore (ovvero agli autori), di per se stessi idonei ad alterare, anche involontariamente, l'obiettività ed imparzialità dei giudizi de quibus."*

Qualora gli elaborati grafici, analitici e amministrativi, fossero richiesti dal bando anche in formato elettronico/digitale, il bando stesso definirà in modo dettagliato ogni prescrizione atta al mantenimento dell'anonimato fino alla decisione finale della commissione giudicatrice.

In particolare, sarebbe opportuno che il bando precisasse che tale supporto informatico/digitale non fosse consegnato unitamente agli elaborati, ma fosse inserito nella busta riservata alla documentazione amministrativa, il cui contenuto sarà vagliato dalla commissione giudicatrice solo dopo la definizione della graduatoria finale della procedura concorsuale.

## **7.12 – COMPOSIZIONE E NOMINA DELLA GIURIA**

Il ruolo della Commissione giudicatrice è essenziale per il buon esito della procedura concorsuale.

La Direttiva comunitaria 2004/18/CEE, all'art 73, stabilisce:

*"La commissione giudicatrice è composta unicamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti al concorso di progettazione. Se ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno un terzo dei membri della commissione giudicatrice deve possedere la stessa qualifica."*

Mentre l'art. 106 del Codice, nel riprendere gli indirizzi comunitari, afferma:

- 1. Alla commissione giudicatrice si applicano le disposizioni di cui all'articolo 84, nei limiti di compatibilità.*
- 2. Se ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno un terzo dei membri della commissione deve possedere la stessa qualifica o una qualifica equivalente*

Dalla lettura dei due dispositivi appare chiaro che la Commissione giudicatrice di una procedura concorsuale deve essere composta da commissari in possesso della professionalità e delle capacità tecniche necessarie per poter adeguatamente effettuare un esame di merito tra le proposte di progettazione presentate. In tale direzione si è espresso anche il Tribunale Amministrativo della Campania, Sezione II di Napoli che, con propria Sentenza del 06.09.2004 n. 11652, afferma:

*"Nella gara per l'affidamento dell'incarico professionale per la progettazione preliminare di lavori trova applicazione l'art. 55 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., il quale stabilisce che la commissione giudicatrice per il concorso di idee, per il concorso di progettazione e per gli appalti di servizi è composta da un numero*

*di membri tecnici non inferiore a tre, esperti nella materia oggetto del concorso o dell'appalto, di cui almeno uno dipendente della stazione appaltante. Il requisito di membro tecnico esperto nella materia oggetto del concorso, è posseduto da coloro che abbiano i requisiti professionali per poter essi stessi effettuare le progettazioni oggetto della gara nonché i requisiti minimi richiesti dal bando per potere quantomeno partecipare alla gara. I membri tecnici della Commissione giudicatrice ex art. 55 del citato D.P.R. n. 554/1999, insomma, devono avere la qualificazione professionale e la competenza tecnica per selezionare il professionista a cui conferire l'incarico di progettazione dovendo esprimere un giudizio sulle capacità e sulle modalità di progettare da parte degli offerenti. La ratio della previsione della norma regolamentare in esame, pertanto, è quella di garantire la presenza all'interno delle Commissioni di un numero minimo di professionisti in possesso della professionalità e delle capacità tecniche necessarie per poter adeguatamente effettuare un esame di merito tra le proposte di progettazione presentate. Non riveste i requisiti di membro tecnico esperto nella materia oggetto dell'appalto il direttore generale. L'illegittimità della nomina della Commissione comporta la conseguente illegittimità di tutti i successivi atti della procedura e, in particolare, della conclusiva determinazione dirigenziale di approvazione dei verbali di gara e di conferma dell'aggiudicazione.*

### **7.12.1 – Numero dei componenti**

L'art 84 del Codice, al comma 2 stabilisce che:

*“La Commissione, nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto.”*

Dalla lettura di tale disposto si evince che, a prescindere dal numero dei commissari di cui è composta la commissione, la stessa deve comunque garantire la presenza di esperti nello specifico settore.

Di tale parere risulta essere il contenuto della Sentenza del 03.10.2005, n. 5267, del Consiglio di Stato, che afferma:

*“La norma di cui all'art. 55 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m. è tassativa e non ammette deroghe, né nella parte in cui stabilisce il numero minimo (almeno tre) dei componenti della commissione giudicatrice per il concorso di idee, per il concorso di progettazione e per gli appalti di servizi, né circa la qualificazione che i tre membri necessari devono possedere (tecnici esperti nella materia oggetto del concorso o dell'appalto), né, infine per quanto riguarda il rapporto di dipendenza con la stazione appaltante di almeno uno dei membri con qualificazione di tecnico esperto. La norma regolamentare in parola non si pone in contrasto con l'art. 21 della legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., che fissa il numero massimo dei componenti della commissione, lasciando alla stazione appaltante la scelta di costituire commissioni con un più ridotto numero di componenti. Ove la committente preferisca optare per una commissione di tre membri, dovrà avere l'accortezza di individuare il dirigente chiamato a presiedere fra quanti possano qualificarsi fra i tecnici esperti nella materia oggetto del concorso o dell'appalto, altrimenti, in difetto di specifiche professionalità nell'ambito della dirigenza, dovrà fare ricorso ad una commissione di cinque membri. La formula secondo cui deve trattarsi di tecnici esperti della materia “oggetto” della gara deve essere intesa nel senso che è necessario individuare lo specifico bene che la committente mira a perseguire attraverso la gara ed a ciò deve inerire, anche secondo l'insegnamento desumibile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 453 del 15 ottobre 1990, il bagaglio di conoscenza ed esperienza richiesto dalla normativa (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 marzo 2004 n. 1408).”*

### 7.12.2 – Collegio perfetto

Su tale argomento, è opportuno ricordare l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, in particolare il Consiglio di Stato, Sezione IV, che, con propria Sentenza dell'11.11.2002, n. 6194, ha stabilito:

*“Le commissioni giudicatrici delle gare di appalto costituiscono di regola dei collegi perfetti che, per la determinazione dei criteri di valutazione e di giudizio, nonché per le decisioni conclusive (fasi queste rispetto alle quali si configura l'esigenza che tutti i suoi componenti offrano il loro contributo ai fini di una corretta formazione della volontà collegiale), debbono necessariamente operare con il plenum e non con la semplice maggioranza dei loro componenti, intendendosi per plenum quello risultante dalla composizione fissata nel provvedimento di nomina della commissione; può derogarsi al principio della collegialità solo per le attività preparatorie, istruttorie o strumentali vincolate, fermo restando che restano riservate all'intero collegio le attività implicanti valutazioni di carattere tecnico-discrezionale. Le operazioni delle commissioni di gara riguardanti le attività propriamente valutative (quale ad es. la valutazione delle offerte), devono essere necessariamente svolte, a pena di illegittimità, dal plenum e non possono essere delegate a singoli membri od a sottocommissioni. E' illegittimo l'operato di una commissione di gara che abbia compiuto valutazioni tecnico-discrezionali nonostante le dimissioni per incompatibilità sopravvenuta di uno dei suoi membri esperti (nella specie si trattava di un componente indicato dalla Direzione nazionale antimafia), che non sia stato tempestivamente sostituito.”*

### 7.12.3 – Nomina

La norma in materia ammette due casi diversi che consentono alla stazione appaltante di nominare la Commissione giudicatrice prima o dopo la pubblicazione del bando.

- **Allegato IX D del Codice – Informazioni che devono figurare nei bandi e negli avvisi per i concorsi di servizi**

*“...omissis...”*

*8. Se del caso, nomi dei membri della commissione giudicatrice selezionati.”*

- **Art. 84 del Codice**

*“10. la nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte.”*

Relativamente alla procedura concorsuale, la norma di riferimento sembra essere abbastanza chiara, indicando anche la possibilità, per la stazione appaltante, di indicare nel bando stesso i nomi dei membri della commissione giudicatrice.

La norma inserita nell'Allegato IX D del Codice è comprensibile sotto l'aspetto regolamentare, essendo la procedura concorsuale tassativamente *“anonima”*.

Tale indicazione nasce dall'esigenza di evitare qualsiasi presenza di partecipanti che potrebbero trovarsi in una condizione di incompatibilità stabilita dal Codice stesso, la cui partecipazione, altrimenti, comprometterebbe il risultato della procedura e, talvolta, trovarsi addirittura nella condizione di escludere i partecipanti inconsapevolmente selezionati dalla commissione tra cui anche il possibile vincitore del concorso.

Il ricorso all'altro caso, quello previsto dal comma 10 dell'art. 84, impone che siano i componenti della Commissione stessa ad essere messi a conoscenza dei nominativi

(progettisti e consulenti) dei concorrenti da parte della stazione appaltante (dai soggetti terzi o al più da una commissione istruttoria) al fine di verificare le eventuali incompatibilità a carico di uno o più giurati. In tale caso si incorre in un parziale disvelamento dell'anonimato, peraltro consentito dalla legge.

Tale disvelamento si potrebbe attuare con le opportune cautele ed è ovviamente limitato ai nominativi e non certamente ai progetti e agli elaborati amministrativi.

Comunque è opportuno che il bando, pur in assenza dei nominativi, riporti i criteri di nomina della Commissione e le specifiche qualità professionali e competenze dei soggetti che saranno nominati, in coerenza con quanto dettato dalla norma in materia.

### **7.13 – CRITERI DI VALUTAZIONE**

Nei Concorsi, e in particolare nel caso di Concorsi per l'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, siano essi di progettazione o di idee, occorre adottare criteri di valutazione di carattere essenzialmente qualitativo e specificamente legati al progetto e mai a valutazioni di carattere quantitativo rivolte a elementi quali il prezzo del servizio e il tempo.

Inoltre i criteri di valutazione oggettivi devono essere altrettanto oggettivamente formati sulla base degli obiettivi stabiliti dal Documento Preliminare alla Progettazione.

Tale indirizzo normativo trova sostanziali riferimenti nell'articolato del Codice che stabilisce:

- Art. 3 – i concorsi di progettazione sono *“procedure intese a fornire alla stazione appaltante (...) un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara (...);*
- Comma 3 dell'art. 99 – *“nel concorso di progettazione (...) sono richiesti esclusivamente piani i progetti con livello di approfondimento pari a quello di un progetto preliminare (...). In questo caso, il termine “esclusivamente” va interpretato non solo come barriera posta a richieste progettuali di livello più approfondito rispetto a quello di un progetto preliminare, ma anche come chiarimento sulla natura unicamente progettuale degli elaborati richiedibili ai concorrenti da parte delle stazioni appaltanti.*
- Comma 1 dell'art 107 – *“La commissione giudicatrice (...) esamina i piani e i progetti presentati dai candidati (...) Tale riferimento normativo non lascia trapelare alcun elemento da cui possa discendere anche una valutazione di elaborati diversi, quali l'offerta economica sul corrispettivo e i tempi di svolgimento dell'incarico.*

Identiche riflessioni scaturiscono dall'esame del DPR 554/99, per la parte tutt'ora in vigore, e ancor più dall'emanando Regolamento attuativo del D.lgs. 163/2006. In particolare nei relativi allegati dedicati ai criteri di valutazione nei concorsi di progettazione, mentre l'Allegato C del DPR 554/99 sembra porre maggiore risalto alla presenza anche di un criterio del tipo *quantitativo* quale il costo preventivo dell'opera, elemento questo pur sempre legato al progetto; l'Allegato I dell'emanando Regolamento, nel citare i vari elementi qualitativi, riporta l'unico elemento quantitativo riferendolo alla sola fattibilità economica della proposta progettuale (...) *le caratteristiche architettoniche, funzionali, tecnologiche, innovative, nonché la fattibilità*

*economica, contenuta nell'importo a base di gara, attraverso valutazioni basate su stime parametriche (...)*

Sulla tassatività di tale orientamento regolamentare già si è espressa l'AVCP che, con proprio Parere di Precontenzioso, n. 124, del 23.04.2008, ha affermato:

*“Il principio secondo il quale l'amministrazione non può operare una illegittima commistione, preclusa dalla normativa comunitaria e nazionale, tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta, trova applicazione anche nell'espletamento dei concorsi di progettazione, in relazione ai quali, a norma dell'articolo 105 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, le stazioni appaltanti applicano procedure conformi alle disposizioni della parte II del codice dei contratti. Non è conforme alla normativa di settore, pertanto, l'operato della S.A. che valuti l'offerta economica per l'onorario inerente la prestazione professionale nella fase di prequalificazione dei candidati.”*

Documento elaborato in collaborazione con il  
Gruppo di Lavoro LL.PP. e Concorsi

Paolo Pisciotta

Massimiliano Ali

Marina Bruno

Enzo Renon

Fabio Foti

Massimo Gai

Luigi Scrima

Vanda Fallabrino

*e in collaborazione con*

*ITACA - Vincenzo Puglielli*