



Abbonati su
www.ilssole24ore.com/BCEdilizia

o usa il codice QR!

L'incidenza sulle opere pubbliche è del 5,5% per il numero di bandi e del 16% sul valore dei lavori promossi nel 2014

Progetti, 25% in appalto integrato

Gli stop & go sulle regole, i casi, le posizioni di imprese e professionisti

DI ALESSANDRO LERBINI

Uno strumento in continua crescita ma che non riesce a mettere d'accordo imprese e progettisti. L'appalto integrato nel 2014 è arrivato ad avere un'incidenza del 5,5% sul numero complessivo dei bandi di lavori pubblici e del 16,2% sul valore complessivo (lavori più progettazione).

Ma il dato più significativo riguarda la quota dei servizi compresi negli appalti integrati rispetto all'ingegneria pura: 25,6% nel 2014 contro il 5,3% del 2006, anno quando la procedura è stata liberalizzata con il codice di Lise.

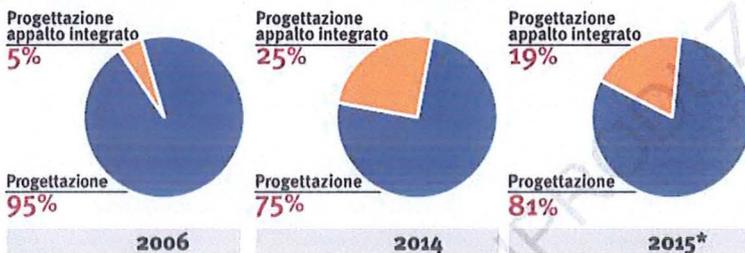
Per Paolo Buzzetti, presidente dell'Ance, «si può abbandonare l'appalto integrato complesso, fatto sul preliminare. Ma assolutamente non bisogna ricorrere a soluzioni che dicano addio anche all'appalto integrato sul definitivo che serve soprattutto in chiave europea. L'Ue non prevede limitazioni, anzi le imprese straniere ne fanno un grande uso. Se dovessimo limitarlo, un domani potremmo trovarci con problemi di concorrenza a livello europeo per le nostre imprese».

L'Oice invece si è sempre dichiarato contrario al bando misto che prevede progettazione e lavori: «Temevamo che il progettista sarebbe stato vittima della sua posizione di debolezza - ha dichiarato Patrizia Lotti, presidente Oice - stretto fra la stazione appaltante e l'impresa, che non si sarebbero risolti i problemi di varianti e ritardi e che la qualità delle opere non sarebbe migliorata. Così è stato. L'utilizzo degli appalti integrati avviene senza alcuna protezione del ruolo dei progettisti, con un livello di corrispettivi assolutamente inadeguato rispetto alle responsabilità che deve assumere in gara e in sede di esecuzione del contratto e senza alcuna possibile tutela sul fronte del pagamento diretto da parte della stazione appaltante».

Nel 2014 la quota di progettazione andata in gara attraverso l'appalto integrato è stata

LA CRESCITA Quota di progettazione nell'appalto integrato

Appalto integrato: l'incidenza dei lavori



*Primi 4 mesi. Fonte: Oice

Appalto integrato: il peso sulle opere pubbliche

	2006	2014
Incidenza appalto integrato su opere pubbliche	Numero 2,4%	+5,9%
	Importo 8,6%	+16,2%

Fonte: Cresme Europa servizi



di 131 milioni contro i 511 milioni dell'ingegneria pura. Una fetta di mercato che, secondo l'associazione delle società di ingegneria e architettura, viene sottratta alla libera concorrenza dei professionisti.

Secondo uno studio Cresme gli appalti integrati dal valore superiore a 15 milioni, dal 2002 al 2014, sono stati 530 per 28,6 miliardi, di cui 358 con l'importo di progettazione noto, per un totale di 292 milioni di compensi per l'ingegneria.

Durante questo periodo la media annua è stata di 53 appalti integrati superiori ai 15 milioni per un importo di 2,8 miliardi e una quota di progettazione di 29 milioni. ■

SERVIZI DA PAGINA 2 A PAGINA 5

LE NORME Riforma, tornano i paletti

Prima la rigida separazione tra progetto e lavori, poi l'eliminazione di ogni diaframma tra la fase della pianificazione e dell'esecuzione. Forse la sintesi è brutale, ma è più o meno questo quel-

lo che è accaduto nella legislazione italiana degli appalti negli ultimi venti anni. Ora, con la riforma degli appalti alle porte si pensa di tornare all'antico: permettendo l'appalto integrato solo per lavori ad alto tasso specialistico. L'obiettivo non è cambiato: provare a mettere un tappo alla falla dei costi. ■

SALERNO A PAGINA 4

I CANTIERI Formula multiuso, ma rischiosa

Sorprese geologiche, passaggio del progetto da un professionista a un altro, realizzazione finale spesso lontana dall'idea originaria. L'utilizzo dell'appalto integrato appare abbastanza improduttivo, se

si considerano alcuni casi più o meno recenti di importati opere di architettura o di infrastrutture. Il Palazzo del Cinema di Venezia è stato un clamoroso fallimento. Deludente il villaggio Olimpico di Torino 2006. Un caso positivo è stato la nuova Fiera di Milano, appalto gestito dal soggetto privato Sistema Fiera. ■

SERVIZI A PAGINA 5

Valdastico. La società chiede i danni al Governo



L'esecutivo rinvia ancora la decisione sulla Valdastico Nord, ma nel frattempo la Brescia-Padova Spa si stufa e chiede danni per almeno 1,5 miliardi di euro. ■

Appalti. Cantone bocchia l'Asmel: gare a rischio



Cantone bocchia l'Asmel, società che gestisce le gare per centinaia di Comuni. Per il numero uno dell'Anac non può fare la centrale appalti. La società ricorre al Tar. ■

Autostrade. Va a Gavio la concessione dell'A21



L'Ati Satap (Gavio) si è aggiudicata la gara Mit per la concessione della A21 Piacenza-Brescia, dopo la scadenza della precedente gestione di Centropadane. ■

BUSINESS CLASS
CASA, EDILIZIA E TERRITORIO

In offerta
a soli € 199,00 IVA
anziché € 349,00 IVA

-42%

www.ilssole24ore.com/BCEdilizia

Cresce il peso degli appalti integrati che prevedono progettazione e lavori

I bandi misti conquistano un quarto dell'ingegneria

DI ALESSANDRO LERBINI

Una procedura che a piccoli ma costanti passi ha conquistato, nel corso degli anni, fette di mercato.

Fino ad arrivare (nel 2014) a un'incidenza del 25% sui valori dell'ingegneria pura. L'appalto integrato nel 2014 ha raggiunto la quota di 969 bandi (record degli ultimi 10 anni) per un valore totale di 4,726 miliardi (terzo miglior risultato del decennio, dietro solo ai 6,5 miliardi del 2010 e ai 5,2 miliardi del 2011).

Per capire quanta progettazione si è spostata dal bando di ingegneria classico a quello con formula mista che comprende anche i lavori bisogna analizzare le stime del Cresme e dell'Oice.

Cresme

Secondo uno studio del Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio sugli appalti integrati dal valore superiore a 15 milioni, dal 2002 al 2014 sono state promosse 530 gare per 28,6 miliardi, di cui 358 con l'importo di progettazione noto, per un totale di 292 milioni di compensi per l'ingegneria.

Durante questo periodo la me-

dia annua è stata di 53 appalti integrati superiori ai 15 milioni per un importo di 2,8 miliardi e una quota di progettazione di 29 milioni.

L'appalto integrato è arrivato ad avere un'incidenza del 5,9% sul totale numerico dei bandi di lavori pubblici nel 2013 (5,5% l'anno scorso) partendo da un peso del 2,8% nel 2005. Quota raddoppiata, quindi, in 10 anni, ma il dato più significativo è quello degli importi dei bandi è andato in gara attraverso l'appalto integrato (era il 23% nel 2013), per un totale di 45 miliardi di euro contro i 275 miliardi del mercato generale.

Oice

Per avere un quadro storico su tutti gli appalti integrati con la quota di progettazione specificata bisogna ricorrere ai dati e alle stime formulate dall'Oice: il valore, dove non specificato nel bando, viene stimato al 2 per cento.

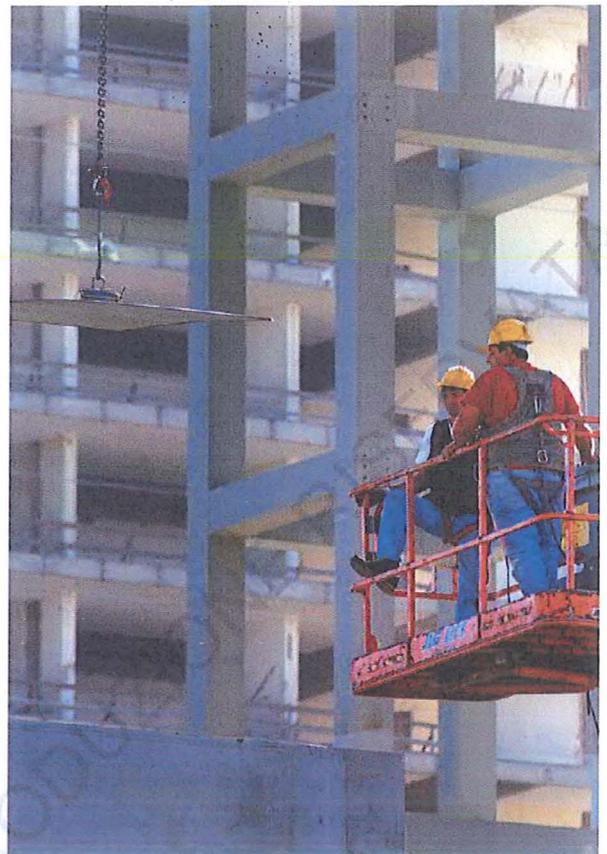
Secondo l'associazione delle organizzazioni di ingegneria, architettura e di consulenza, l'andamento delle gare miste, cioè di progettazione e costruzione insieme (appalti integrati, general contracting, project financing, concessioni di realizzazione e gestio-

ne), cala in valore e cresce nel numero nel 2015: l'importo messo in gara tra gennaio e aprile scende del 22,8% rispetto ai primi quattro mesi del 2014, mentre il numero sale dell'11,8 per cento. Nei quattro mesi anche gli appalti integrati, considerati da soli, hanno lo stesso andamento: calano del 23,4% in valore e crescono dell'8,9% in numero.

L'importo dei servizi di ingegneria e architettura compreso nei bandi per appalti integrati rilevati nel quadrimestre è stato di circa 33 milioni, di 12,9 milioni nel mese di aprile.

«Siamo stati sempre contrari alla liberalizzazione dell'appalto integrato attuata dal codice de Lise nel 2006 - afferma Patrizia Lotti, presidente Oice - perché temevamo che il progettista sarebbe stato vittima della sua posizione di debolezza, stretto fra la stazione appaltante e l'impresa, che non si sarebbero risolti i problemi di varianti e ritardi e che la qualità delle opere non sarebbe migliorata. Così è stato».

Nel 2006 il 5% del valore della progettazione (39 milioni) andava in gara tramite appalto integrato. Poi nel corso degli anni una costante crescita, intervallata da un paio di anni di flessioni. Nel 2007 la progettazione nell'appal-



to integrato valeva 73 milioni, nel 2008 87 milioni, poi 109 milioni, 134 milioni, i primi cali nel 2011 (105 milioni) e 2012 (88 milioni) per poi passare a 111 milioni nel 2013. L'anno scorso il peso è arrivato al 25,6 per cento (131 milioni).

«L'utilizzo degli appalti integrati - continua Lotti - avviene senza alcuna protezione del ruolo dei progettisti, con un livello di corresponsabilità assolutamente inadeguato rispetto alle responsabilità che deve assumere in gara e in sede di esecuzione del contratto e

L'architetto milanese Zoppini

Progettisti «scudo» per le Pa



Per le opere architettoniche l'appalto integrato non ha alcun senso. I costi delle opere dipendono dai dettagli

Non c'è nessun motivo di demonizzare l'appalto integrato quando si usa correttamente: cioè quando sono in ballo opere che richiedono una particolare competenza specialistica. Ma che bisogno c'è di appaltare insieme progetto e lavori per fare una biblioteca, un impianto sportivo o un qualsiasi altro progetto di edilizia civile?».

L'architetto milanese Alessandro Zoppini, mantiene ancora vivo il ricordo dell'esperienza vissuta sui cantieri dell'Oval di Torino 2006, quando il suo progetto definitivo («un definitivo avanzato, quasi un esecutivo», tiene a sottolineare) fu messo a base di un appalto che affidava all'impresa lo sviluppo del progetto esecutivo, insieme ai lavori. «Nonostante questo l'impresa che ha preso i lavori ha mosso contestazioni per un paio di decine di milioni».

È come è finita?

C'è stata una transazione con l'Agenzia, che mi pare sia finita con il riconoscimento di poche centinaia di migliaia di euro. Il fatto è che l'impresa quando si trova in mano un progetto non cristallizzato deve trovarsi di fronte un'amministrazione forte, altrimenti si rischia

l'esplosione dei costi.

È il ruolo del progettista che lavora con l'impresa?

Sono subalterni. Per cui non possono fare altro che eseguire. La verità è che con questo modello la Pa ha perso il ruolo di consulenza fornito da un progettista indipendente, che è invece vitale per questo tipo di progetti.

C'è la validazione dei progetti.

Non impedisce il contenzioso tra imprese e Pa. Doveva servire a confermare la correttezza del progetto da tutti i punti di vista. Spesso si riduce a una formalità di tipo burocratico, che non protegge il progetto dalle contestazioni.

Che soluzione proporrebbe?

Di sicuro tornare a una rigida separazione tra progetto e lavori, a meno che non siano in ballo realizzazioni altamente tecnologiche. E poi una forte qualificazione delle Pa. Nel campo della progettazione architettonica l'appalto integrato non ha altro scopo se non la marginalizzazione del progettista. Il costo di realizzazione di un'opera dipende dai dettagli. Come si fa a stabilirlo in assenza di un progetto definito? ■

Mau.S.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Giovanni Cardinale (Cni)

Così tecnici schiacciati dalle imprese



Le Pa non hanno mai curato il preliminare. Ma se si parte male non si può dare colpa allo strumento

Colpa delle Pa, che non hanno mai curato come avrebbero dovuto la fase della progettazione preliminare. Giovanni Cardinale, consigliere del Cni e delegato per le aree costruzioni e lavoro, non demonizza l'appalto integrato in assoluto.

Ma evidenzia come le sue patologie siano nate dalla scarsa attenzione delle amministrazioni.

Come vede, da ingegnere, l'appalto integrato?

Da parte di molti miei colleghi c'è una contrarietà di principio all'appalto integrato, perché viene visto come una rinuncia alla centralità del progetto. Ma l'appalto integrato è previsto in moltissimi codici e regole in Europa, non va buttato via come strumento.

Allora, da dove nascono i problemi?

Da quello che fa la Pa. Se si lavora con un preliminare non chiaro, che non ha assolutamente i requisiti minimi previsti dalle norme, è evidente che l'impresa ha una prateria per fare quello che vuole. Le amministrazioni non hanno le competenze per fare la progettazione e cercano di compensare questa situazione

con l'appalto integrato.

Quando si parte male, è chiaro che si arriva male ma, poi, non si può dare la colpa allo strumento.

C'è un problema di sudditanza dei progettisti?

Certamente. Il progettista si trova schiacciato dall'impresa che è il suo unico interlocutore. Succede che in fase di gara si dicono delle cose che in fase di realizzazione dell'opera vengono rimaneggiate, in funzione delle esigenze dell'impresa.

Per questo sarebbe importante isolare la quota della progettazione dalla quota lavori e creare un rapporto economico diretto tra progettista e stazione appaltante.

Cosa pensa del ritorno all'appalto integrato solo per le opere tecnologiche?

Oggi, per come funziona l'edilizia, non è così semplice capire dove c'è tanta tecnologia, perché la tecnologia è fortemente presente in moltissimi lavori. C'è il pericolo che si possa considerare tutto tecnologico in funzione dell'appalto integrato. ■

G.La.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

BANDI MISTI NEL 5,5% DEI CASI

Bandi di gara pubblicati per sistema di realizzazione - Numero

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale	Gen.-Mar. 2014	Gen.-Mar. 2015
Ppp	967	784	946	1.292	1.856	2.996	2.793	3.023	2.905	3.252	20.814	706	647
Cg	239	294	285	334	412	613	477	740	530	247	4.171	54	77
Altro Ppp	728	490	661	958	1.444	2.383	2.316	2.283	2.375	3.005	16.643	652	570
Costruzione, manutenzione e gestione	609	559	909	829	770	743	701	755	618	591	7.084	170	95
Totale mercati complessi	1.576	1.343	1.855	2.121	2.626	3.739	3.494	3.778	3.523	3.843	27.898	876	742
Contraente Generale	2	2	3	2	2						11		
Appalto Integrato	827	653	833	653	665	815	766	837	826	969	7.844	177	234
Sola esecuzione	27.471	24.769	22.762	21.357	15.207	13.972	12.468	11.260	9.769	12.834	171.869	2.651	2.896
Totale mercati tradizionali	28.300	25.424	23.598	22.012	15.874	14.787	13.234	12.097	10.595	13.803	179.724	2.828	3.130
Totale	29.876	26.767	25.453	24.133	18.500	18.526	16.728	15.875	14.118	17.646	207.622	3.704	3.872
Inc. % appalto integrato su OoPp	2,8	2,4	3,3	2,7	3,6	4,4	4,6	5,3	5,9	5,5	3,8	4,8	6,0

Fonte: Cresme Europa Servizi

2014: LAVORI PER 4,7 MILIARDI

Bandi di gara pubblicati per sistema di realizzazione - Valore

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale	Gen.-Mar. 2014	Gen.-Mar. 2015
Ppp	5.612	8.418	4.828	5.694	4.806	7.415	12.779	7.239	4.342	4.255	65.388	912	990
Cg	3.044	6.055	4.409	4.711	3.524	5.101	8.897	4.644	1.553	1.563	43.502	270	318
Altro Ppp	2.567	2.362	419	983	1.282	2.313	3.882	2.595	2.790	2.692	21.886	642	672
Costruzione, manutenzione e gestione	2.402	2.236	2.116	3.189	2.800	3.132	2.314	3.518	1.127	8.575	31.409	2.978	205
Totale mercati complessi	8.014	10.653	6.945	8.883	7.606	10.547	15.093	10.757	5.469	12.830	96.797	3.890	1.196
Contraente Generale	2.581	1.362	1.678	1.185	1.195	0	0	0	0	0	8.001	0	0
Appalto Integrato	4.439	2.568	4.230	4.494	4.412	6.581	5.252	4.194	4.284	4.726	45.179	830	796
Sola esecuzione	17.611	15.418	15.297	16.280	12.557	10.775	9.773	7.396	8.851	11.642	125.600	1.550	3.321
Totale mercati tradizionali	24.631	19.348	21.204	21.959	18.164	17.356	15.025	11.591	13.335	16.367	178.779	2.380	4.117
Totale	32.645	30.001	28.149	30.842	25.770	27.903	30.118	22.348	18.604	29.197	275.577	6.270	5.313
Inc. % appalto integrato su OoPp	13,6	8,6	15,0	14,6	17,1	23,6	17,4	18,8	23,0	16,2	16,4	13,2	15,0

Fonte: Cresme Europa Servizi

senza alcuna possibile tutela sul fronte del pagamento diretto da parte della stazione appaltante. Va poi considerato che il progettista chiamato dall'impresa a produrre in gara un progetto definitivo nella maggior parte dei casi non potrà utilizzare quel progetto

(se non vincitore della gara) come riferimento e questo costituisce un ulteriore problema.

Si determina un clamoroso spreco di risorse: in ogni gara le imprese, con i progettisti, devono investire risorse economiche e professionali per fare tanti progetti

definitivi quanti sono i concorrenti; poi sarà solo una impresa a vincere e un solo progettista a potere vantare quella referenza. Tante risorse sprecate per un solo affidamento.

Abbiamo quindi accolto con favore la scelta che sta emergendo

in Senato di limitare l'appalto integrato riportandolo sul progetto definitivo e ridotto a quei pochi casi in cui l'apporto progettuale dell'impresa ha veramente senso come era all'epoca della legge Merloni. Finalmente vediamo che quanto chiediamo da quasi

10 anni viene condiviso dal Parlamento: speriamo che prevalga l'orientamento a riportare la progettazione a livello esecutivo prima di andare in appalto, selezionando progettisti strutturati, qualificati e affidabili».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Paolo Buzzetti (presidente Ance) Limitazioni? Concorrenza a rischio



No assoluto a soluzioni che dicano addio anche all'appalto integrato sul progetto definitivo

Si all'abbandono dell'appalto integrato complesso, fatto sul preliminare. Ma assolutamente no a soluzioni che dicano addio anche all'appalto integrato sul definitivo.

Paolo Buzzetti, presidente dell'Ance, difende le gare che lasciano alle imprese competenze sulla progettazione: servono, soprattutto in chiave europea.

Ci spiega questa posizione?

Questa voglia di abbandonare l'appalto integrato è un'illusione che capisco. Ci si innamora del progetto fatto bene, della centralità della progettazione, ma la realtà concreta sta in maniera molto differente.

In che senso?

Le progettazioni perfette non esistono, anzi spesso ci troviamo nelle mani elaborati imprecisi.

E il motivo non è che le amministrazioni non sono capaci di progettare, ma che solitamente si arriva alla fase di cantiere anni dopo rispetto a quello che si pensava.

Così, con il passare degli anni, intervengono problemi normativi o altre difficoltà. A questo serve l'appalto integrato.

Quindi, l'impresa compensa le mancanze del progetto...

Con il sistema attuale ci sono forti limiti alle varianti e alle riserve. Se all'impresa arriva un progetto esecutivo con dei problemi, è impossibile metterlo a posto.

Partendo, invece, dal definitivo è possibile fare qualche correzione. Senza contare che c'è un tema di confronto internazionale da tenere presente.

Quale?

L'Ue non prevede limitazioni all'appalto integrato, anzi le imprese straniere ne fanno un grande uso.

Se dovessimo limitarlo, un domani potremmo trovarci con problemi di concorrenza a livello europeo per le nostre imprese.

Queste considerazioni non valgono per le gare sul preliminare.

No. Se parliamo dell'appalto integrato fatto sul preliminare le cose cambiano, perché far portare all'impresa sia il definitivo che l'esecutivo può essere eccessivo. Siamo d'accordo che servano delle limitazioni molto forti in questi casi.

G.La.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'architetto fiorentino Ricci Uno scippo legalizzato del progetto



Il progettista originario viene escluso e ne subentra un altro, che è meno libero nei confronti dell'impresa

Il danno più grosso agli architetti che spesso viene prodotto dall'appalto integrato è quello che colpisce la proprietà intellettuale dell'ideatore. Non ha dubbi Mosè Ricci, fiorentino di nascita e romano di formazione, docente di architettura ma soprattutto architetto che ha firmato numerosi progetti, sia da solo sia con lo studio Ricci e Spaini.

«Ci sono architetti che hanno vinto concorsi formidabili ma che poi, con il meccanismo dell'appalto integrato, vengono di fatto espropriati dal progetto, perché il valore del progetto viene assunto dall'impresa di costruzione che vince l'appalto di lavori; e che può fare subentrare un altro progettista scelto da lei. E questo grazie a una non correttissima interpretazione delle norme europee. Di fatto, la questione ha a che fare con il diritto d'autore. Ma a che fare ancora di più con la competenza scientifica sulla qualità del costruire: il diritto dovrebbe tutelare le competenze almeno quanto le firme...».

Quando l'appalto integrato si applica all'architettura il rischio di perdere è alto. Secondo Ricci perde il progettista: sia quello che ha firmato il primo progetto, sia quello che ne prosegue la redazione

con l'impresa che ha vinto l'appalto. Ma perde anche la qualità architettonica.

«Il nuovo palazzo del Cinema di Venezia, passando per il concorso della Shoah a Roma sono alcuni esempi che mi vengono in mente. Ma c'è stata anche qualche polemica con la realizzazione del Padiglione Italia dell'Expo, il cui progettista (Michele Molè, ndr) non era completamente soddisfatto del risultato finale».

«La lacuna più grande di questo sistema - prosegue - Ricci - è una incongruenza tra il fatto di bandire un concorso di architettura per scegliere la migliore soluzione in termini di qualità urbana ed estetica; e poi invece arrivare a un risultato opposto, o almeno molto diverso. Per quanti possano essere i vincoli posti sul progetto, sappiamo tutti che quando si trasferisce l'idea alla costruzione nascono nuovi parametri. Le cose possono sempre adattarsi e cambiare. Non dico che non possano anche migliorare; ma in genere non succede. Sarebbe un miglioramento se i progettisti continuassero a essere coinvolti nella qualità della procedura d'appalto e nella scelta delle imprese costruttrici».

M.Fr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA