

testo corretto da noi
e inviato il 10/5/86
con le varianti disubbr

On. P. Baratta

Presidente dell'IN/ARCH.

Relatore del Rapporto curato dall'IN/ARCH:

LA QUALITA' DEL PROGETTO NELL'EDILIZIA PUBBLICA

E' diffuso un giudizio negativo sul panorama edilizio degli ultimi decenni, nel raffronto sia con quello preesistente, sia con quanto prodotto altrove.

Non vi sono state le condizioni per attivare una politica di opere pubbliche di grande significato urbano: è mancata un'azione efficace per la tutela ambientale; alla domanda di recupero dei centri urbani ha fatto riscontro un elevato disinteresse verso la qualità dei nuovi insediamenti.

Una sorta di dogma manicheo sembra aver pervaso l'Italia: la "storia" è buona per definizione, il futuro è per definizione cattivo.

Questo stato di cose è arrivato al punto di minare nell'opinione pubblica l'idea dell'utilità del progettare: tempi lunghi, risultati approssimati, erosione ambientale, hanno reso così faticoso il nascere del nuovo da suffragare questa convinzione.

Ma il desiderio di qualità è andato invece crescendo. Nella legge al momento progettuale è giustamente riconosciuto il ruolo di strumento fondamentale per perseguire l'obiettivo della qualità dell'ambiente urbano.

Per contro la Legge-Quadro, per poter conseguire appieno questo obiettivo richiede importanti chiarimenti in sede di Regolamento.

Il Rapporto predisposto dall'IN/ARCH, e discusso in sede seminariale con l'arricchimento di decisivi contributi, si conclude evidenziando brevemente alcune questioni da affrontare in sede di Regolamento e di strumenti attuativi.

Tale Rapporto si struttura in paragrafi i cui contenuti riassumo brevemente.

Nella prima parte si sviluppa una riflessione sul significato di progetto in generale e quindi sul "progetto di architettura". Il ragionamento si articola intorno alle modalità attraverso le quali un'esigenza di trasformazione si esprime in termini fisici: il "bisogno", il suo trasformarsi in "domanda", il costituirsi in "programma" con prestazioni via via più precise; infine il suo passaggio attraverso la fase di elaborazione del "progetto di architettura", che esplicita i significati del programma, ne risolve le questioni funzionali e ne determina la forma.

Il "progetto di architettura" non è quindi che un momento fondamentale, ma particolare, dell'attuazione di un "progetto" che ha già svolto gran parte della sua funzione di aggregare consensi.

Alla qualità del progetto non è estranea la qualità del programma.

La seconda parte del rapporto esamina i modi nei quali viene posta la "domanda" al progettista e ne sollecita la definizione secondo logiche di integrazione.

La domanda deve non tanto spingere a ricercare singole soluzioni a singoli problemi, quanto interpretare esigenze ed aspirazioni secondo visioni unitarie.

La terza parte considera le condizioni nelle quali si sviluppano i progetti in Italia, con qualche confronto. Le risorse economiche destinate all'ambiente urbano sono modeste nel raffronto europeo: rappresentano una troppo esigua quota del prodotto nazionale. Per un metro quadrato di un edificio in Italia il costo di costruzione ha un ordine di grandezza compreso tra il 25 ed il 60% dell'equivalente che si riscontra in altre situazioni europee. I costi di progettazione sono inferiori di circa il 30% e la combinazione con i coefficienti di costo di costruzione porta l'investimento nella progettazione, riferito ad un metro quadrato di costruzione, ad un ordine di grandezza fino a 1/6 rispetto ad altre situazioni europee.

Se dati analoghi non si registrano nei raffronti per le grandi infrastrutture, vuol dire che il nostro paese dà scarsa importanza alle politiche abitative ed urbane.

D'altra parte l'apparato normativo è in larga misura contraddittorio: per alcuni aspetti sovrabbondante, per altri insufficiente.

Al riordino normativo, necessariamente lungo, sembra prioritaria la decisione di trasformare l'apparato prescrittivo in un sistema di indicazioni e raccomandazioni.

Ancora, i tempi destinati alla progettazione sono spesso irrisori, le categorie professionali non hanno ottenuto un quadro di tempi minimi coerente con le esigenze di produzione dei progetti.

Le quattro parti successive del Rapporto IN/ARCH si soffermano sulle possibilità di rimuovere alcuni degli ostacoli che nel nostro paese rendono molto difficile produrre progetti di qualità.

La quarta parte sviluppa una riflessione sull'affidamento degli incarichi di progettazione, sulle procedure di approvazione dei progetti, sia privati che pubblici ed infine sui concorsi di architettura, vale a dire sui modi attraverso i quali organizzare un confronto sull'aspetto più importante di un progetto: la sua concezione.

La direttiva CEE 50/92 e la Legge-Quadro, di fatto prevedono un concorso per ogni opera. Questa procedura richiede direttive e guide per chi deve bandire i concorsi e deve cioè formulare la domanda e definire le regole per l'esame delle diverse proposte; la buona organizzazione e preparazione dei dati da fornire ai concorrenti richiede tempo e competenze: cioè una cultura che necessita di essere formulata e diffusa.

Nel 1992 su 3.000 concorsi banditi in Europa, 2.000 erano in Francia, 500 in Spagna, 400 in Germania e 100 complessivamente in tutti gli altri paesi.

La quinta parte esamina il progetto nelle diverse fasi di sviluppo, riferite alla Legge-Quadro.

Il Regolamento di attuazione potrà evitare qualche incertezza e mitigarne alcune schematicità.

Appare indispensabile garantire, come negli altri paesi, un'unica regia del progetto, dalla fase di concezione fino al completamento della realizzazione. Così come appare opportuno introdurre il collaudo del progetto prima del collaudo delle opere.

La nuova legge punta al massimo livello di definizione del progetto, malgrado le difficoltà dovute all'adozione sempre più diffusa di componenti di produzione

industriale: definisce puntualmente i contenuti delle fasi di progetto facendo intervenire sin dall'inizio il controllo dei costi.

Occorre che il regolamento chiarisca le caratteristiche delle diverse fasi progettuali individuando il momento di affidamento dei lavori (a prezzo globale) ed una successiva messa a punto esecutiva del progetto, con l'inserimento delle componenti industriali.

La sesta parte riguarda la sperimentazione, che va comunque favorita negli interventi ordinari e diffusi. Sperimentazione non è necessariamente presupposto di maggiori costi.

La concreta attività progettuale è senza dubbio l'effettivo modo di svolgere ricerca. Le sperimentazioni tecnologiche invece devono ritornare nella loro sede naturale, che è quella industriale.

La sesta parte contiene, infine, una indicazione ragionata sulle politiche abitative ed urbane attuabili oggi in Italia e sugli indirizzi strategici.

Il Rapporto si conclude con indicazioni e suggerimenti per il Regolamento di attuazione della Legge e per la Legge di recepimento delle direttiva CEE in vigore dal luglio scorso.

Ne riassumerò, in questa sede, alcuni.

Il primo riguarda la questione dello svolgimento delle progettazioni all'interno degli Uffici Tecnici delle Amministrazioni, ovvero affidate a professionisti o

Società di ingegneria. La Legge Quadro stabilisce (art.17 cpv.1/4) che le progettazioni possono essere affidate all'esterno delle Amministrazioni solo se il responsabile del procedimento accerta e certifica

una carenza di organico o l'esigenza di lavori di particolare complessità. La Legge 24.12.93 (art.6 cpv.24) impegna le Amministrazioni a dar corso, prioritariamente, a consorzi fra loro al fine di determinare Uffici Tecnici sufficientemente dotati per svolgere le attività di progettazione di competenza.

E' opportuno che il Regolamento sancisca che, in linea di principio:

- per le attività inferiori alla soglia dei 50.000 ECU di oneri professionali (per le quali non è richiesto concorso di progettazione), provvedano gli Uffici Tecnici;
- per le attività comprese fra i 50.000 ed i 200.000 ECU (vale a dire per lavori di importo dell'ordine di grandezza dei 500.000/ 2 milioni di ECU, e quindi ancora di fatto di modesta entità) si provveda ancora tramite gli Uffici Tecnici, o si faccia ricorso a concorsi a scala nazionale;
- per le attività superiori ai 200.000 ECU si faccia riferimento alla Direttiva CEE 50/92; non si possa fare ricorso agli Uffici Tecnici; e si proceda in ogni caso mediante concorsi.

Il Regolamento dovrebbe evitare in genere gare di progettazione basate su "offerta prezzi" e/o "offerta tempi", in quanto tale criterio di aggiudicazione contrasta con ogni obiettivo di qualità.

Il Regolamento dovrebbe inoltre fornire precise indicazioni sui tipi di concorsi, riferendosi alle norme U.I.A., organismo internazionale al quale l'Italia partecipa ed all'interno del quale può operare per la loro revisione.

Sarebbe opportuno che il Ministero, anche avvalendosi della consulenza dell'Istituto Nazionale di Architettura, producesse una "guida" o un "manuale" per le diverse migliaia di Amministrazioni che dovranno bandire i concorsi. In tale "guida" potrebbero essere esplicitati i diversi tipi di concorso cui ricorrere nei vari casi, distinguendo i concorsi di idee senza rimborso ai partecipanti, da quelli su candidatura e con rimborso.

Per la questione della diffusione delle notizie relative ai concorsi di progettazione, che saranno numerosi ed interrelati a livello europeo, devono fissarsi indicazioni precise ed agili (videotel / settimanale specializzato ecc.). Le notizie dei risultati possono avere analogamente tempestiva diffusione.

Anche in rapporto alla Direttiva 50/92 della CEE sembra quindi necessario definire regole di partecipazione ai concorsi, privilegiando le procedure "su candidatura" previste dalla Direttiva CEE e con modalità che assicurino la compresenza anche di giovani architetti; ovvero utilizzando sistemi misti, "candidature selezionate e con rimborso" e partecipazione libera; ovvero ancora promuovendo concorsi in due gradi. I concorsi di progettazione dovrebbero essere riferiti alla fase di concezione dell'opera.

Per le fasi del progetto il regolamento dovrebbe specificare i caratteri del progetto definitivo sulla cui base effettuare le gare di affidamento a corpo dell'intera opera.

Nei casi in cui il progetto preveda l'esecuzione tramite procedimenti costruttivi o componenti di produzione industriale, la fase di progetto che identifica precisamente ogni geometria ed ogni componente non può che essere successiva

all'affidamento in appalto, e quindi deve essere sviluppata all'interno di coordinate definite in sede di progetto definitivo ed all'interno del costo emerso dalla gara di affidamento.

Si danno poi indicazioni circa l'unificazione degli Albi (o formula equivalente) e circa la definizione della questione della polizza di responsabilità civile e professionale, dei compensi professionali con richiamo ad un'esigenza di unificazione sul piano europeo.

L'unificazione degli Albi e delle regole costituisce la base indispensabile per ogni forma di concorrenzialità fra soggetti diversi ai quali vengono riconosciuti analoghi diritti e competenze. L'esigenza è di porre su piani di parità omogenei ed equivalenti i Professionisti, le Associazioni di professionisti, le Società di ingegneria ed i Tecnici dipendenti dalle Amministrazioni.

La questione della polizza di responsabilità civile professionale deve essere regolamentata con particolare attenzione. Occorre risolvere la questione del tempo che intercorre tra la data di approvazione del progetto (la legge riguarda solo la fase esecutiva nella quale deve prodursi la garanzia, ma in altri paesi giustamente riguarda tutte le fasi, anche le preliminari nelle quali si indicano i costi dell'opera prevista) e la data del collaudo provvisorio, nella realtà dei fatti spesso assai lontana nel tempo. Occorre inoltre che l'Assicurazione obbligatoria che oggi viene introdotta a carico dei progettisti italiani sia la stessa a loro necessaria per svolgere attività nella CEE. Potrebbe essere normalizzata una modalità assicurativa "ogni rischio" (come avviene nei paesi nei quali tale garanzia è da anni

prassi consolidata) basata sulla iscrizione obbligatoria ad una Società di Assicurazione ed al pagamento di un premio annuo a conguaglio con criteri di percentuale sugli incassi totali di ogni anno derivanti da attività di progettazione. In Francia una società del genere è la MAF - Mutuelle des Architects Français.

Il Regolamento dovrebbe inoltre chiarire, per esigenza di parità fra vari soggetti, le responsabilità degli Uffici Tecnici delle Amministrazioni, e quelle degli Organi di controllo. Il collaudo del progetto prima della sua approvazione, una sorta di "certificazione", è uno strumento interessante ed utile anche per il successivo collaudo dell'opera eseguita.

I compensi professionali dovranno essere ridefiniti per tener conto degli oneri assicurativi richiesti, dei nuovi standard qualitativi definiti dalla Legge, delle esigenze di unificazione europea. L'unificazione sul piano europeo di tariffe e procedure è indispensabile per poter svolgere concorsi di progettazione. Se in alcuni paesi la "missione di base" si articola in varie fasi di progetto e controllo tutte affidate unitariamente allo stesso soggetto, mentre in altri lo sviluppo del progetto procede secondo fasi diversamente articolate, una effettiva competitività nazionale a livello europeo non riuscirà a determinarsi in termini diffusi. Il Regolamento della Legge Quadro deve tener conto delle esigenze di unificazione sul piano europeo, della diversa articolazione delle fasi di sviluppo del progetto, delle diverse prestazioni richieste per quantità, tipo e qualità, della diversa responsabilità e degli oneri assicurativi introdotti.

Le normative edilizie in vigore dovrebbero (dopo aver accuratamente esaminato il problema in tutti i suoi aspetti) essere trasformate in "raccomandazioni" per un periodo transitorio ed in attesa di un testo unico con caratteri prevalentemente prestazionali e non prescrittivi.

La normativa transitoria deve prevedere come procedere per le attività in corso, in Italia a volte sospese anche da molti anni. Ma il periodo transitorio dovrebbe anche prevedere la difficile messa a regime del sistema dei concorsi, le caratteristiche dei progetti, dei compensi, delle modalità assicurative e così via.

La questione dei progetti in corso riguarda anche quella delle "varianti", che riveste una sua autonomia. Il Regolamento potrebbe considerare ammissibili le varianti che comportino minori costi e/o minori tempi di realizzazione, sempre che sia verificato il livello qualitativo delle opere; oppure le varianti che siano giustificate da problemi particolari (ad esempio, nelle opere di restauro, o comunque riferite al patrimonio esistente e sue pertinenze, dove la conoscenza preventiva non può essere spinta oltre certi limiti senza implicare costi di indagine inadeguati alle opere).

Si suggerisce ancora l'istituzione di Concorsi e Premi di Architettura (la cui organizzazione potrebbe essere curata dall'Istituto Nazionale di Architettura d'intesa con il C.E.R. ed il Ministero dei Lavori Pubblici) con l'obiettivo di dar vita ad un'iniziativa di particolare interesse culturale e tecnico-politico, insieme all'avvio di attività di simulazione e sperimentazione.

In definitiva il Seminario sulla "qualità del progetto" condotto dall'IN/ARCH ha posto particolarmente l'accento sulla generale crisi del progetto di architettura e sulle sue cause: dalla caduta di interesse o mancanza di riconoscimento dei valori culturali di cui ogni progetto di intervento è portatore, alle condizioni attuali dell'insegnamento dell'architettura in Italia, alle circostanze produttive che hanno determinato numerose disfunzioni negli ultimi decenni, all'assenza di una critica architettonica militante, all'abbandono dell'innovazione in favore di un atteggiamento conservativo molto più spinto che in altri paesi europei, ad una piuttosto generalizzata decadenza delle strutture tecniche pubbliche.

I progetti di opere pubbliche hanno evitato di affermarsi in termini di rappresentazione e sono stati diretti, più che a fornire un servizio, a sostenere un settore economico.

E' stata affermata la centralità del progetto e l'esigenza di una sua qualità che riguarda gli aspetti culturali (critici, non misurabili) piuttosto che quelli con maggiore chiarezza precisabili e misurabili (requisiti, procedure, livelli di definizione ecc.). Tali aspetti sono, ad esempio: l'accordo con le preesistenze, l'identità come relazione con il contesto, la media dimensione e la qualità ambientale.

Occorre riconoscere che il progetto è oggi un'operazione complessa, non più gestibile da un solo professionista; che la sua gestione è nel confronto continuo; che esprime un sistema di valori culturali; che vive di costanti adattamenti; che ha necessità di accompagnare l'opera in tutta la sua esistenza (gestione, manutenzione ecc.).

Il senso del dibattito seminariale ha registrato gli interessi prevalenti dei partecipanti. Ciò non toglie che le regole che si vanno ad introdurre possano incidere profondamente sull'espressività dei progetti di architettura.