

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4492

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato REALACCI, MANTINI, RAMPELLI

Modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e altre disposizioni per la promozione della qualità architettonica nonché in materia di disciplina della progettazione

Presentata il 7 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGGHI! — In seguito all'adozione della risoluzione per la qualità architettonica del Consiglio dell'Unione europea del 12 febbraio 2001 (2001/C73/04) e delle conclusioni del Consiglio relative all'architettura del Consiglio dell'Unione europea del 13 dicembre 2008 (2008/C319/05), gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad attivare politiche nazionali per l'architettura, in modo da innalzare la qualità delle costruzioni assegnando alla progettazione un ruolo centrale nei processi che portano a nuove realizzazioni o a trasformazioni del territorio.

Già numerosi Paesi dell'Unione europea, come Francia, Finlandia, Paesi Bassi, Irlanda, Estonia, Lettonia e Norvegia, hanno risposto positivamente all'invito del

Consiglio, sia con politiche settoriali sia con leggi e indirizzi nazionali.

L'Italia sconta un grave ritardo nella definizione di una legge quadro, nonostante i numerosi progetti di legge presentati in Parlamento e le iniziative prese da diversi Governi nel corso degli anni.

Le condizioni del patrimonio edilizio italiano, il disegno degli spazi pubblici e l'ambiente rurale necessitano di interventi profondi e urgenti, che devono essere definiti all'interno di una politica generale di qualità architettonica in cui fini e mezzi contribuiscano a garantire un nuovo benessere abitativo.

La proposta di legge che qui presentiamo è frutto di un'iniziativa promossa dal quotidiano « *Il Sole-24 Ore* » attraverso il settimanale « *Progetti e Concorsi* ». Ha il

sostegno del Consiglio nazionale degli architetti e ha ricevuto l'apprezzamento di grandi firme come Renzo Piano, insieme con quello di centinaia di professionisti dai volti più o meno noti, che hanno partecipato alla sottoscrizione promossa dal giornale. Tutti questi elementi distinguono questa proposta di legge da altre promosse in passato e ne fanno tutt'altro che un'iniziativa di carattere corporativo. In Italia, in base a dati forniti dal Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (CRESME), risulta che un incarico di progettazione su due viene assegnato sulla base di rapporti fiduciari tra l'amministrazione e il progettista oppure sulla base di gare fondate solo sul prezzo. Ciò significa che i progetti per scuole, case popolari, piazze e uffici, ovvero per la maggior parte degli spazi che ci troveremo ad abitare in futuro, sono assegnati senza preoccuparsi di ciò che sarà realizzato, ma solo di chi sarà a realizzarlo.

Al contrario, questa proposta di legge risponde a obiettivi che richiamano le politiche generali dell'Europa, quali:

l'apertura, la trasparenza e l'applicazione di principi non discriminatori del mercato nell'assegnazione degli incarichi pubblici di progettazione;

la garanzia di livelli tecnici elevati nelle costruzioni, a difesa dei consumatori e dell'ambiente;

il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di trasformazione del territorio;

la promozione di politiche per i giovani, sulla base del merito;

un maggiore controllo sui costi di costruzione delle opere pubbliche arrivando ai cantieri sulla base di progetti ben definiti e condivisi.

Si prefigura, in conclusione, una selezione delle opere pubbliche che si basa non sul prezzo dell'opera o sul fatturato di chi la progetta, ma sulla valutazione qualitativa dell'idea progettuale.

Non si tratta di una norma-manifesto, ma di un testo capace di incidere sul mercato dei lavori pubblici — e più in generale su quello della progettazione — imprimendo una svolta in direzione della qualità delle realizzazioni, a partire dall'obbligo di privilegiare i concorsi per affidare gli incarichi di progettazione (limitando le commistioni tra progettisti, imprese e pubbliche amministrazioni), così come avviene nei Paesi europei, quali la Francia, più avanzati dal punto di vista della trasparenza e dell'innovazione nel progetto degli spazi pubblici, dello sviluppo delle città e della riqualificazione urbana.

La presente proposta di legge ha infine l'obiettivo ambizioso di aiutare il nostro Paese a continuare a produrre bellezza e qualità, assecondando una nostra missione storica e rafforzando uno dei più importanti fattori competitivi della nostra economia. Già nella Costituzione senese del 1309 (il « *Costituto* » di Siena) ci sono passaggi che sembrano la sceneggiatura dell'affresco dell'allegoria del « *Buon Governo* », dipinto dal Lorenzetti alcuni decenni dopo. Dicevano i senesi che: « chi governa deve avere massimamente a cuore la bellezza della città, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini ». È un buon programma anche per l'Italia di oggi.

L'articolo 1, mutuando il modello francese, stabilisce un principio generale secondo il quale l'architettura è un'espressione della cultura nazionale. Il riferimento all'articolo 9 della Costituzione richiama il concetto della qualità dell'architettura come fenomeno di interesse pubblico, in quanto capace di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e di trovare soluzioni innovative e sostenibili per l'ambiente urbano, tutelando il paesaggio e migliorando la vivibilità delle nostre città. L'articolo chiarisce inoltre i confini tra potestà legislativa statale e competenze regionali.

L'articolo 2 chiarisce che i termini utilizzati nella proposta di legge sono quelli definiti dal codice dei contratti pub-

blici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

L'articolo 3 contiene una serie di modifiche al suddetto codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, in relazione al sistema di affidamento degli incarichi di progettazione. In dettaglio, le modifiche proposte mirano ai seguenti obiettivi.

I commi 1 e 2 puntano a ridurre il fenomeno degli incarichi fiduciari riducendo da 100.000 euro a 40.000 euro la soglia massima per affidare i servizi di progettazione a trattativa privata. Eventuali deroghe devono essere motivate da ragioni di necessità e urgenza e autorizzate dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (di seguito denominata « Autorità »).

Il comma 3 stabilisce che il concorso di progettazione deve diventare la via prioritaria per l'affidamento degli incarichi di progettazione. È previsto che le stazioni appaltanti debbano ricorrere alla procedura del concorso in caso di lavori rilevanti sotto il profilo artistico, ambientale o tecnologico. Il ricorso ad altre procedure deve essere autorizzato dall'Autorità, pena la nullità del bando.

Il comma 4 vieta le forme di restrizione della concorrenza attuate tramite l'aggiramento delle procedure di gara attraverso la stipula di convenzioni tra la pubblica amministrazione e università, centri di ricerca e organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Il comma 5 introduce nell'ordinamento la figura dell'*advisor* per i concorsi. Si tratta di un consulente-specialista, una figura peraltro già presente sul mercato, in grado di coadiuvare le amministrazioni nell'organizzazione e nella gestione dei concorsi.

I commi 6 e 7 mirano ad eliminare le barriere di fatturato e di organico che impediscono agli studi professionali più giovani di partecipare ai concorsi di progettazione. Ai concorsi, anche a quelli in due gradi, si partecipa solo con il progetto. Nel caso in cui il vincitore non dovesse possedere i requisiti tecnici ed economici, potrà associarsi con un soggetto più grande, man-

tenendo però il ruolo di capo-progetto e di responsabile nei confronti della stazione appaltante. I concorsi di progettazione sono indetti allo scopo di attribuire al vincitore l'incarico delle progettazioni definitiva ed esecutiva dell'opera.

Il comma 8 chiarisce che al vincitore del concorso deve essere affidato l'incarico per i successivi livelli di progettazione. Si stabilisce così il principio che la progettazione è un processo unitario che parte dal concetto preliminare e arriva fino in cantiere.

Il comma 9 stabilisce che nelle commissioni giudicatrici dei concorsi devono essere sempre presenti almeno due componenti esterni all'amministrazione. A uno dei due componenti esterni è anche affidato il ruolo di presidente della commissione.

L'articolo 4 modifica i punteggi attribuiti dalla commissione giudicatrice nelle gare di progettazione. L'obiettivo è far prevalere la qualità delle proposte progettuali rispetto al *curriculum* dei progettisti, al ribasso sul costo della prestazione e alla riduzione dei tempi di esecuzione.

L'articolo 5 prevede che le regioni possano riconoscere incentivi ai soggetti privati che ricorrano ai concorsi per affidare i progetti delle opere di nuova costruzione. Tra gli incentivi possono figurare *bonus* volumetrici, sconti sugli oneri di urbanizzazione e procedure semplificate per l'ottenimento dei titoli abilitativi.

L'articolo 6 istituisce l'Albo dei giovani architetti presso il Ministero per i beni e le attività culturali. L'Albo è aperto ai progettisti di età inferiore a quaranta anni, vincitori di concorsi di idee o di progettazione, ed è a disposizione dei privati intenzionati a promuovere forme di consultazione su invito.

L'articolo 7 modifica la disciplina del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 in relazione all'appalto integrato di progetto e lavori. In particolare viene stabilito che l'appalto integrato deve essere limitato a opere particolarmente complesse da un punto vista tecnologico e di importo superiore a 20 milioni di euro o inferiore a 500.000 euro. Si vieta il ricorso all'appalto integrato su progetto preliminare che in molti casi — come in occasione

dei lavori per il G8 alla Maddalena — ha favorito la lievitazione dei costi delle opere. L'articolo stabilisce, infine, che in caso di appalto integrato i progettisti debbano essere pagati direttamente dalle stazioni appaltanti e non dalle imprese.

L'articolo 8 mette un freno alla progettazione *in house* da parte delle pubbliche amministrazioni. La prima scelta deve essere il mercato con il ricorso a gare trasparenti. Alla pubblica amministrazione resta il compito di programmare e di vigilare. Allo stesso modo devono essere vietati o limitati al massimo gli incarichi *in house* conferiti alle società collegate.

L'articolo 9 mira a rendere più certo il passaggio dal progetto ai cantieri stabi-

lendo che ogni opera inserita nel programma triennale delle amministrazioni debba quanto meno essere dotata del documento preliminare alla progettazione a prima garanzia della fattibilità degli interventi.

L'articolo 10, rafforzando l'obiettivo previsto dall'articolo 9, introduce una serie di sanzioni a carico dei funzionari delle amministrazioni, che potranno essere chiamati a rispondere di danno erariale in caso di mancata realizzazione di un progetto selezionato attraverso un concorso di architettura.

L'attuazione della legge non produce nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

selezionati con le procedure previste dai commi 1 e 2 del presente articolo »;

c) il comma 5 dell'articolo 99 è sostituito dal seguente:

« 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, sono affidati con procedura negoziata senza bando i successivi livelli di progettazione. Nel caso in cui il vincitore del concorso non sia in possesso dei requisiti previsti dal bando, può egualmente ottenere l'incarico associandosi con un soggetto in possesso di tali requisiti, mantenendo il ruolo di capogruppo e di responsabile del progetto nei confronti della stazione appaltante »;

d) al comma 2 dell'articolo 101 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Tali requisiti sono indicati nel bando al solo scopo di individuare i parametri da rispettare ai fini dell'ottenimento del successivo incarico, ma non possono costituire criteri di ammissione al concorso »;

e) il terzo periodo del comma 1 dell'articolo 109 è sostituito dai seguenti: « Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti dal bando, è affidato l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva. L'incarico è affidato con procedura negoziata senza bando nel caso in cui il corrispettivo per le ulteriori attività di progettazione non sia già stato indicato nel bando di concorso ».

ART. 4.

(Disposizioni in materia di criteri per la scelta dell'offerta migliore, modalità di svolgimento delle gare).

1. Nei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, i fattori ponderali da assegnare ai criteri stabiliti dalle lettere a), b), c) e d) del comma 4 dell'articolo 266 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre

2010, n. 207 sono fissati dal bando di gara e possono variare:

a) per il criterio stabilito dalla lettera a), da 20 a 30;

b) per il criterio stabilito dalla lettera b), da 50 a 70;

c) per il criterio stabilito dalla lettera c), da 5 a 15;

d) per il criterio stabilito dalla lettera d), da 0 a 5.

2. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie al comma 5 dell'articolo 266 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, al fatto di adeguarlo a quanto disposto dal comma 1 del presente articolo.

ART. 5.

(Incentivi ai privati).

1. Le regioni possono prevedere norme di incentivazione in favore dei soggetti privati che ricorrono ai concorsi di progettazione per selezionare i progetti di realizzazione delle opere di nuova costruzione.

2. Gli incentivi di cui al comma 1 possono essere costituiti, a titolo esemplificativo, da *bonus* volumetrici, da riduzioni dell'importo degli oneri di urbanizzazione e da procedure semplificate per il rilascio dei titoli abilitativi.

ART. 6.

(Albo dei giovani progettisti).

1. Presso il Ministero per i beni e le attività culturali è istituito l'Albo dei giovani architetti.

2. Nell'Albo di cui al comma 1 sono iscritti gli architetti di età inferiore a quaranta anni, vincitori di concorsi di idee

o di progettazione. L'iscrizione ha durata annuale, rinnovabile ove sussistano i requisiti.

3. L'attività e il profilo degli studi inseriti nell'Albo dei giovani architetti sono pubblicizzati nel sito *internet* del Ministero per i beni e le attività culturali. L'Albo può essere consultato dai soggetti privati, che possono utilizzarlo per organizzare consultazioni di professionisti mediante invito.

ART. 7.

*(Modifiche all'articolo 53 del codice.
Appalto integrato di progetto e lavori).*

1. All'articolo 53 del codice, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) all'alinea, le parole: « di cui alle lettere *b)* e *c)* del presente comma » sono sostituite dalle seguenti: « di cui alla lettera *b)* del presente comma »;

2) la lettera *c)* è abrogata;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis.* Il ricorso alla tipologia di contratto prevista alla lettera *b)* del comma 2 è ammessa soltanto qualora ricorrano una o più delle seguenti condizioni:

a) il contratto riguardi lavori di importo inferiore a 500.000 euro;

b) il contratto riguardi lavori in cui la componente impiantistica o tecnologica incida per più del 60 per cento del valore dell'opera;

c) il contratto riguardi lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici;

d) il contratto riguardi lavori di importo pari o superiore a 20 milioni di euro »;

c) il comma *3-bis* è sostituito dal seguente:

« *3-bis.* Per i contratti di cui al comma 2, lettera *b)*, e nel caso in cui, ai sensi del

comma 3, l'appaltatore si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, la stazione appaltante deve indicare nel bando di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota di compenso degli oneri di progettazione, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali da parte del progettista ».

ART. 8.

(Modifiche all'articolo 90 del codice. Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici).

1. All'articolo 90 del codice, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le lettere a), b) e c) del comma 1 sono abrogate;

b) il comma 4 è abrogato;

c) il comma 6 è sostituito dal seguente:

« 6. La redazione dei progetti preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, sono riservati ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h). Alle amministrazioni aggiudicatrici competono le attività di cui all'articolo 128 ».

ART. 9.

(Modifica all'articolo 128 del codice. Programmazione dei lavori pubblici).

1. Dopo il terzo periodo del comma 2 dell'articolo 128 del codice è inserito il seguente: « Per ogni opera inserita nel programma triennale le amministrazioni aggiudicatrici predispongono il documento preliminare alla progettazione ».

ART. 10.

(Sanzioni).

1. I funzionari delle amministrazioni che non utilizzano i concorsi come procedura preliminare alla realizzazione dell'opera, ai sensi di quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 91 del codice, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*), numero 3), della presente legge, sono soggetti a una sanzione amministrativa pecuniaria di un importo compreso tra lo 0,5 per cento e l'1 per cento del valore dell'opera. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture verifica il rispetto degli obblighi derivanti dal citato articolo 91 del codice, come da ultimo modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*), della presente legge e irroga le relative sanzioni.

2. La mancata realizzazione di un progetto selezionato mediante concorso di progettazione configura responsabilità per danno erariale. La responsabilità per danno erariale sussiste anche nel caso in cui l'amministrazione decida di affidare lo sviluppo del progetto a un soggetto diverso dal vincitore del concorso di progettazione.