



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore ZANDA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2008**

Legge quadro in materia di valorizzazione della qualità architettonica e disciplina della progettazione. Delega al Governo per la modifica del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge affronta la regolamentazione di una materia particolarmente delicata e complessa. La proposta deve quindi considerarsi aperta ad ogni possibile contributo migliorativo dovesse intervenire nel corso del dibattito parlamentare.

Il disegno di legge ha l'obiettivo primario di introdurre nel nostro ordinamento la nozione di «qualità architettonica». Contestualmente esso detta anche nuove disposizioni di specificazione e attuazione della nozione di «qualità architettonica» applicabile nei diversi ambiti materiali di competenza dello Stato e delle regioni.

Non si tratta, a ben vedere, di immettere nell'ordinamento italiano un principio estraneo al quadro costituzionale vigente. Tutt'altro.

La previsione dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione - secondo cui la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» - non solo legittima l'introduzione di una disciplina specificatamente dedicata alla qualità architettonica, ma per certi versi la impone, configurandosi come un principio generale che necessita di norme di attuazione per inverarsi nell'ordinamento.

Per di più l'obbligo costituzionale di promozione della cultura e della ricerca, che grava su tutte le articolazioni della Repubblica (e quindi tanto sullo Stato, quanto su regioni ed enti locali), impone di accogliere e favorire anche quella direttrice primaria della cultura contemporanea che si esprime, in così larga misura, nell'attività di progettazione architettonica. Attività che, quindi, rientra a pieno titolo nell'area di protezione del primo e del secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione.

Ancor più nettamente, il preciso dovere di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione posto dall'articolo 9 impone, nel concreto, di promuovere criteri di trasformazione del territorio che non rispondano soltanto ad esigenze di funzionalità e redditività. Ciò che distingue, infatti, un Paese che vuole definirsi civile, avanzato e di grandi tradizioni culturali dovrebbe essere anche la capacità di inserire le opere di trasformazione del territorio, pubbliche e private, in un quadro organico di progresso non solo meramente economico, ma anche culturale e civile della società.

In questo senso, gli interventi di modificazione del territorio, rispondendo a criteri stilistici non casuali, possono contribuire ad una riqualificazione dell'*habitat* umano, così realizzando un evidente progresso civile e culturale della società. In taluni casi, poi, è possibile - anzi desiderabile - che l'opera da realizzare assuma in sé e per sé i caratteri di bene culturale, venendo così a fruire in modo immediato e diretto della tutela costituzionale di cui all'articolo 9.

In definitiva, anche nel nostro Paese il tema del riconoscimento e della valorizzazione del ruolo della progettazione deve considerarsi parte integrante della più generale questione della riqualificazione dell'architettura e dell'urbanistica contemporanee, quali elementi che a loro volta contribuiscono a definire i livelli di salvaguardia dei valori culturali, storici, artistici e paesaggistici che caratterizzano il territorio.

È questo, del resto, l'obiettivo della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, di cui alla legge 9 gennaio 2006, n. 14, che impone agli Stati sottoscrittori di «stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla

gestione, alla pianificazione dei paesaggi» (articolo 5, lettera *b*), della Convenzione), mediante il perseguimento di obiettivi di qualità paesaggistica (articolo 6, lettera *d*)).

Indipendentemente dalla ratifica della citata Convenzione, un importante aspetto del modello di tutela integrata del paesaggio, ricomprendente, quindi, gli interventi della sua riqualificazione in senso estetico, è già presente nell'articolo 6, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, così come modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, in tema di «valorizzazione del patrimonio culturale». Tale disposizione, infatti, prevede che «in riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».

La citata formulazione del codice dei beni culturali e del paesaggio offre già una significativa base normativa all'integrazione della qualità architettonica nella tematica della tutela integrata del paesaggio.

L'ordinamento vigente resta tuttavia carente di una legislazione quadro che - in espressa attuazione dell'articolo 9 della Costituzione - valorizzi e tuteli la qualità architettonica, attraverso uno specifico riconoscimento del valore della progettazione.

Il presente disegno di legge intende, dunque, colmare questa lacuna. L'approccio che si è scelto tiene conto dell'esperienza delle legislazioni europee più avanzate e, in primo luogo, della legislazione francese sull'architettura (*Loi sur l'architecture*, legge n. 77-2 del 3 gennaio 1977, e successive modificazioni).

L'obiettivo di fondo del presente disegno di legge è quello di affermare che la qualità dei progetti di trasformazione del territorio, e quindi di ogni atto riguardante l'inserimento di nuove opere nei diversi ambienti naturali ed urbani (l'utilizzazione del patrimonio edi-

lizio esistente, la conservazione, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali pubblici e privati, la realizzazione e la modernizzazione delle reti infrastrutturali), riveste un interesse pubblico e in quanto tale costituisce oggetto di un diritto dei cittadini.

Se lo Stato italiano vuole caratterizzarsi per l'impegno culturale, non può fare a meno di una legislazione che definisca con chiarezza questi principi e dia ad essi adeguata attenzione e regolamentazione. È questa la ragione della qualificazione in termini di «interesse pubblico primario» dell'attività di ideazione e realizzazione architettonica, da parte dell'articolo 1 del presente disegno di legge.

L'esplicitazione nel nostro ordinamento della nozione di «qualità architettonica» non può, però, fermarsi alla sua definizione astratta e generale. La «qualità architettonica» si inverte, nella nostra società e nel nostro tempo, in una chiara ed esplicita valorizzazione dell'attività di progettazione e in una disciplina seria dell'opera dei professionisti impegnati nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia. Anzi, c'è di più. Tutta l'attività di progettazione deve essere finalizzata al perseguimento della qualità architettonica.

A questo fine, una scelta qualificante del presente disegno di legge è la riserva dell'attività di progettazione, prevista dall'articolo 3, a favore di professionisti iscritti in albi professionali che ne asseverino la competenza tecnica. Ai professionisti italiani vanno equiparati, secondo i principi del diritto comunitario, quelli degli altri paesi dell'Unione europea, iscritti ai relativi albi professionali o istituzioni equivalenti.

In questo contesto è da sottolineare anche il preciso obbligo che all'articolo 3 viene imposto alle pubbliche amministrazioni di istituire ruoli tecnici all'interno delle proprie piante organiche per i dipendenti iscritti agli albi professionali idonei all'attività di progettazione. Si tratta di una previsione che non solo intende salvaguardare la specificità dell'attività di progettazione anche al-

l'interno dell'organizzazione complessa di tanti uffici pubblici, ma consente anche alle pubbliche amministrazioni che intendono continuare a valersi dell'opera di propri professionisti interni di farlo con modalità trasparenti.

La norma conserva (e non potrebbe fare altrimenti) alle pubbliche amministrazioni la libertà di scelta prevista dal nostro ordinamento, consentendo loro, una volta effettuate le necessarie valutazioni di economicità, efficacia ed efficienza, di decidere motivatamente se istituire o mantenere appositi ruoli tecnici di professionisti, ovvero rivolgersi al mercato esterno.

Coerentemente con lo spirito degli ultimi provvedimenti legislativi in materia di promozione della concorrenza in ambito professionale, il secondo comma dell'articolo 3 introduce anche nel nostro Paese la più ampia libertà organizzativa in materia di modalità di esercizio dell'attività professionale, consentendone lo svolgimento sia in forma di lavoro dipendente che di attività autonoma e, con riferimento a quest'ultima, tanto in forma individuale quanto in forma associata e financo societaria.

Sotto questo punto di vista, il provvedimento si raccorda pienamente con l'evoluzione legislativa in corso, volta ad introdurre elementi di maggiore efficienza competitiva nel mercato dei servizi professionali, coerentemente con gli orientamenti in più occasioni espressi dall'Unione europea, a partire dalla ben nota «Strategia di Lisbona».

Il *favor* dell'ordinamento comunitario nei confronti di una valorizzazione della qualità architettonica è reso esplicito, peraltro, dalla risoluzione n. 13982/00 del Consiglio dell'Unione europea del 12 gennaio 2001, nella quale si incoraggiano gli Stati membri «ad intensificare gli sforzi per una migliore conoscenza e promozione dell'architettura e della progettazione urbanistica, nonché per una maggiore sensibilizzazione e formazione dei committenti e dei cittadini alla cultura architettonica, urbana e paesaggistica», nonché «a

promuovere la qualità architettonica attraverso politiche esemplari nel settore della costruzione pubblica».

L'articolo 4 del disegno di legge recepisce l'opzione di decisa valorizzazione della qualità architettonica già fatta propria dal legislatore francese sin dal 1977 (citata legge n. 77-2), anche se di recente oggetto di puntualizzazioni (legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005).

Se la «qualità architettonica» è un bene pubblico primario soggetto alla tutela dello Stato, ad essa deve conformarsi chiunque intenda realizzare opere suscettibili di affermarla in concreto, ovvero di negarla o lederla. Di qui la previsione che il rispetto della qualità architettonica venga garantito in primo luogo nelle fasi della progettazione di ogni attività di trasformazione edilizia che richieda un provvedimento autorizzatorio o concessorio. L'opera di promozione e valorizzazione della qualità architettonica risulterebbe molto ridotta se venisse fatta gravare esclusivamente sui soggetti pubblici, tralasciando del tutto le trasformazioni del territorio realizzate dai privati. Non è quindi un caso se a questo tema sia stata data una particolare attenzione in un Paese quale la Francia, che storicamente e fino ai giorni nostri — ha legato a doppio filo la propria identità culturale e nazionale alla realizzazione di opere architettoniche di notevole significato.

Uno degli aspetti più delicati della disciplina della qualità architettonica e della progettazione riguarda il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Ci troviamo, infatti, di fronte ad una materia che quasi mai si svolge in un unico ambito materiale, di ben definita competenza statale o regionale, ma che per sua natura incide su di una pluralità di ambiti e discipline, a vario titolo spettanti alla competenza legislativa dello Stato e degli enti di autonomia territoriale garantita.

Alcuni aspetti sono di sicura competenza legislativa statale, e per questa ragione il presente disegno di legge li disciplina con mag-

giore puntualità: si tratta, in primo luogo, della tutela delle opere di architettura come opere dell'ingegno, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*) della Costituzione, ovvero della tutela della concorrenza nell'ordinamento delle professioni (articolo 3), ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Pur nella non configurabilità di una generale materia «lavori pubblici» di competenza statale o regionale, secondo quanto più volte ribadito dalla Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003), analoghe considerazioni possono farsi valere per quelle opere pubbliche di rilevante interesse nazionale che devono considerarsi attribuite alla competenza legislativa statale secondo il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà, «forgiato» dalla già ricordata sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale. Per gli altri aspetti della disciplina della materia, a venire in evidenza è invece la materia del «governo del territorio», per la quale la Costituzione prevede la competenza concorrente di Stato e regioni.

Appare evidente la connessione del «governo del territorio» (che secondo la Corte costituzionale ricomprende tanto la disciplina dell'edilizia quanto quella dell'urbanistica) con la progettazione architettonica. Di qui la necessità che la legge statale ponga prescrizioni di principio (articolo 5) che spetterà poi ai legislatori regionali svolgere e sviluppare, secondo un modello di concorso di interventi tra i diversi livelli territoriali della Repubblica che appare il più consono all'attuazione del principio costituzionale dell'articolo 9 della Costituzione.

Alle medesime conclusioni, in grado di orientare teleologicamente la disciplina in materia di «governo del territorio», conduce l'accertata competenza concorrente Stato-regioni in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

La Corte costituzionale ha infatti ribadito che «le attività culturali di cui al terzo

comma dell'articolo 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura» (sentenza n. 255 del 21 luglio 2004). Risulta agevole, muovendosi in questo ordine di idee, far rientrare la «qualità architettonica» nel novero di quelle «attività culturali» «rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte», per richiamare la suggestiva definizione dell'articolo 148, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, (oggi abrogato), relativamente alle quali lo Stato e le regioni sono chiamati a concorrere anche nella definizione della disciplina di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Nel merito, il presente disegno di legge individua alcuni principi fondamentali della legislazione ai quali le regioni devono attenersi nell'esercizio della loro competenza in materia di «governo del territorio», di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e di promozione e organizzazione di attività culturali.

In particolare: l'incentivazione della qualità del progetto e dell'opera architettonica, la subordinazione degli intervenuti di trasformazione del territorio ad una previa progettazione e, per tali interventi, il ricorso obbligatorio ai concorsi di idee o di progettazione, con la previsione di bandi riservati a giovani progettisti.

Per altro verso, sono riconosciute come principi fondamentali della legislazione anche le attività fondamentali di promozione dell'alta formazione e della ricerca in materia di qualità architettonica e valorizzazione territoriale (articolo 5, comma 1, lettera *e*).

Sotto quest'ultimo profilo il disegno di legge indica espressamente tra le iniziative di competenza statale - da adottare con il concerto dei Ministeri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata e sentiti gli ordini professionali - la promozione della cultura della qualità architettonica e della valorizzazione territoriale anche presso i soggetti

della committenza pubblica, attraverso programmi di formazione ad essi mirati (articolo 6, comma 1, lettera c). Si tratta di un'innovazione di particolare importanza, volta a qualificare sempre più la committenza pubblica nella consapevolezza che soltanto attraverso l'iniziativa di operatori pubblici colti, professionisti qualificati, consapevoli della propria alta responsabilità, potrà essere garantita la necessaria sinergia tra il progettista e il suo committente pubblico, e con ciò, la qualità dell'opera.

La parte del provvedimento dedicata alle norme generali a tutela della qualità architettonica (Capo I) contiene infine delle disposizioni in materia di tutela del progettista in quanto autore del progetto.

In coerenza con lo spirito della presente iniziativa legislativa viene riconosciuta all'attività di progettazione una considerazione autonoma, distinta dalle altre prestazioni di servizio connesse alla realizzazione dell'opera, anche sotto il profilo della protezione del diritto di autore (articolo 7).

In particolare, attraverso una novella della legge 22 aprile 1941, n. 633, si riconosce espressamente all'autore di opere di architettura e di ingegneria, o di disegni e progetti d'architettura, il diritto ad un equo compenso anche a carico di coloro che senza il suo consenso realizzino, a scopo di lucro, il progetto tecnico, il disegno o il progetto di architettura.

Infine, una disciplina *ad hoc* è riservata alla committenza pubblica (Capo II).

Profondi mutamenti hanno investito il settore dei lavori pubblici negli ultimi anni per effetto, in primo luogo, della penetrazione del diritto comunitario nel nostro ordinamento, attraverso il recepimento delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in materia di appalti di lavori, servizi e forniture mediante il nuovo codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che ha imposto - sebbene con lacune - l'adozione anche nel nostro Paese di nuovi

criteri condivisi a livello europeo nell'aggiudicazione dei contratti pubblici.

Per altro verso ha anche inciso nella complessa materia l'introduzione nell'ordinamento italiano delle cosiddette «leggi Lunardi» approvate durante la precedente legislatura (tra tutte, particolarmente significativa la «legge obiettivo», legge 21 dicembre 2001, n. 443, e la legge 10 agosto 2002, n. 166), che hanno in più riprese modificato la legge Merloni (legge 11 febbraio 1994, n. 109) in materia di appalti pubblici.

Tali interventi legislativi, che pure avevano l'apprezzabile obiettivo di rendere più semplici e più veloci le procedure degli appalti pubblici, hanno finito col determinare sia un generale abbassamento dei livelli di controllo e garanzia su tali appalti, che un forte contenzioso dello Stato con le regioni e con le autonomie locali che, per alcuni aspetti della nuova legislazione della «legge obiettivo», hanno ritenuto siano state lese le prerogative e competenze ad esse riconosciute dalla Costituzione.

In particolare, tra le innovazioni più rilevanti introdotte dalla «legge obiettivo» vi è la concentrazione in un'unica figura - quella del *general contractor* - di amplissimi poteri nella realizzazione di grandi opere pubbliche, secondo un modello che ha consistentemente superato, sotto il profilo dell'accentramento di funzioni, la figura dell'appaltatore «integrato» già prevista dalla legge Merloni.

Tale approccio non si è dimostrato felice per numerose ragioni tra le quali, nel contesto del presente disegno di legge, assume un particolare rilievo la forte limitazione imposta all'autonomia dell'attività di progettazione delle grandi opere pubbliche, allorché la «legge obiettivo» pone l'intero processo progettuale nella diretta responsabilità non più del progettista, ma dell'impresa *general contractor*.

In questa sede, non si discute evidentemente l'importanza dell'espansione di modalità e tecniche contrattuali che utilizzino la finanza di progetto e il ricorso al capitale

privato per la realizzazione di grandi opere pubbliche. La finanza di progetto per le opere pubbliche deve infatti ritenersi compresa nel più ampio *genus* del partenariato pubblico-privato (PPP), attraverso il quale si stanno oggi sperimentando modalità e tecniche contrattuali che - secondo formule sperimentate con successo in molti Paesi europei - prescindono dalla tradizionale «concessione» di costruzione e gestione. Il problema (tipico del nostro Paese) è semmai «come» questi strumenti siano stati recepiti dal legislatore italiano negli ultimi anni.

In Italia, stante l'ormai cronica e diffusa debolezza delle pubbliche amministrazioni, l'accentramento di poteri e funzioni nelle figure del *general contractor* e dell'«appaltatore integrato», se da un lato corrisponde (almeno in teoria) all'esigenza di snellimento delle procedure e di accelerazione dei tempi, d'altro lato, in mancanza di adeguate e qualificate forme di controllo da parte dell'amministrazione appaltante, rischia di tradursi in un consistente danno per gli interessi pubblici che stanno alla base della decisione di realizzare l'opera, dal momento che l'attribuzione di un eccesso di funzioni al *general contractor* riduce di fatto e di diritto i margini di intervento del committente pubblico in caso di scostamenti dal progetto o di gravi anomalie in sede di realizzazione.

In questo contesto, con il presente disegno di legge si delega il Governo a realizzare - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali - un'estesa riforma della disciplina degli affidamenti di lavori, servizi e forniture prevista dal citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, orientata a valorizzare le attività di progettazione e incentivazione della qualità architettonica (articolo 8) nel settore delle opere pubbliche.

Tra i criteri direttivi della delega è previsto, innanzitutto, l'inserimento dell'incentivazione della qualità architettonica tra i principi generali che regolano l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici e che devono ispirare la predisposizione dei bandi. In secondo luogo, è affermato il principio dell'affidamento ad un medesimo soggetto delle attività di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, salvo che in senso contrario sussistano particolari ragioni, accertate con atto debitamente motivato dal responsabile del procedimento. In quest'ultimo caso, si prevede che sia comunque garantita la tutela dei livelli precedenti di progettazione ed il diritto d'autore sul progetto preliminare, con l'obbligo di accettazione, da parte del nuovo progettista, dell'attività progettuale precedentemente svolta e delle condizioni di tutela riconosciute al primo progettista. Nelle medesime situazioni, l'avvio di ogni livello di progettazione è sospensivamente condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sul livello precedente.

Questo principio è reso più stringente con riferimento alla realizzazione delle opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche di interesse nazionale, di cui alla cosiddetta «legge obiettivo» (legge 21 dicembre 2001, n. 443). Per tali opere si prevede espressamente l'esclusione degli incarichi di progettazione dalle procedure oggi previste dalla legge, con l'obbligo che l'affidamento degli incarichi di progettazione non sia più ricompreso tra i compiti del *general contractor*, ma venga più correttamente affidato con incarico *ad hoc* e solo in seguito a concorso di progettazione.

Nello stesso contesto, al fine di qualificare maggiormente le funzioni pubbliche delle amministrazioni appaltanti, si prevede inoltre l'obbligo per le amministrazioni appaltanti di fare ricorso a servizi di controllo del progetto e della sua realizzazione nella forma del *Project and construct management* (PCM), forniti da soggetti qualificati scelti con pro-

cedure a evidenza pubblica, con oneri posti a carico del contraente generale.

L'adozione di tecniche di PCM per la realizzazione di grandi opere pubbliche (dalla fase di progettazione e per tutta la durata della loro costruzione) deve ritenersi uno strumento per garantire una più efficace tutela sia per i soggetti finanziatori, pubblici e privati, sia per l'amministrazione concedente. La finalità è infatti quella di offrire alle amministrazioni appaltanti la possibilità di dotarsi di strumenti tecnici più adeguati a svolgere con efficacia ed efficienza l'alta sorveglianza su costi, tempi e qualità delle realizzazioni da parte del contraente generale.

L'esperienza anglosassone lo ha dimostrato da tempo. L'impiego da parte delle amministrazioni appaltanti di tecniche di *project management* nella realizzazione, secondo modelli di finanza di progetto, di grandi opere pubbliche non solo garantisce il contenimento dei costi entro i parametri di *budget*, ma - soprattutto - influisce positivamente sulla qualità della progettazione e della costruzione, nonché sul rispetto della tempistica di realizzazione, a tutto beneficio degli interessi della collettività e della comunità destinataria dell'opera.

In via generale, con riferimento alla procedura di affidamento di lavori, è preclusa la possibilità di affidamento congiunto mediante appalto degli incarichi di progettazione e di esecuzione.

In particolare, per l'affidamento di incarichi di progettazione di importo pari o superiore a 100.000 euro, si prevede che si proceda tramite concorso di progettazione. Al fine di garantire la trasparenza e la pubblicità dei bandi di concorso, gli stessi devono essere pubblicati anche sui siti *internet* rispettivamente della stazione appaltante, dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e delle regioni interessate.

Per l'affidamento di incarichi di progettazione di importo inferiore a 100.000 euro, si prevede invece che possano essere affidati

dalle stazioni appaltanti anche mediante affidamento diretto, purché nel rispetto dei principi di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza.

È comunque affermato il principio secondo cui, laddove la prestazione riguardi la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto i profili architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo - come individuati con apposito decreto ministeriale - si debba procedere tramite concorso di idee o di progettazione.

Per altro verso, con il nuovo istituto del «programma di progetto», si è inteso proporre l'introduzione di un dettagliato documento tecnico recante tutti gli elementi del programma triennale riferiti allo specifico intervento, che illustri nella maniera più esauriente le esigenze, le intenzioni e le aspettative della stazione appaltante, anche - se necessario - attraverso tabelle, schemi, diagrammi e disegni esplicativi, da ritenersi comunque non pregiudiziali per le successive scelte progettuali. Tale documento deve essere inserito come allegato nei bandi dei concorsi di progettazione e nei disciplinari con i quali si affidano gli incarichi di progettazione, a cura del responsabile unico del procedimento.

Alla riforma della disciplina dei concorsi di progettazione di cui alla sezione III del citato codice dei contratti pubblici è dedicata una specifica disposizione di delega. Essa prevede che tale disciplina si applichi in generale ai concorsi di progettazione, con o senza premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti, indetti allo scopo di attribuire al vincitore l'incarico delle progettazioni definitiva ed esecutiva relative all'oggetto del concorso e che, con il pagamento del premio, le stazioni appaltanti acquistino il diritto d'uso del progetto vincitore nei limiti derivanti dalla tutela del diritto d'autore.

Infine, in recepimento del nuovo istituto del «programma di progetto», si propone che al bando venga accluso tale programma,

quale allegato al disciplinare d'incarico professionale conseguente al concorso.

Un altro rilevante principio di delega riguarda la progettazione interna alle amministrazioni aggiudicatrici. In tal caso, la disciplina proposta prevede che i progetti siano firmati da professionisti interni iscritti agli albi professionali idonei all'attività di progettazione, nell'ambito delle rispettive competenze.

Per l'esecuzione dei lavori pubblici affidati in appalto, si prevede infine che le am-

ministrazioni affidino la direzione dei lavori al progettista estensore del progetto esecutivo. Qualora, per la rinuncia del progettista, tale affidamento non sia possibile, le amministrazioni affidano la direzione dei lavori ad altri soggetti con le procedure previste dal presente disegno di legge per l'affidamento degli incarichi di progettazione. In questo caso deve essere garantita al progettista la tutela del suo prodotto, con riferimento anche alla tutela del diritto d'autore.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### CAPO I

#### NORME GENERALI A TUTELA DELLA QUALITÀ ARCHITETTONICA

##### Art. 1.

###### *(Finalità)*

1. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione e nel rispetto delle disposizioni di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione medesima, la Repubblica promuove e tutela la qualità dell'ideazione e della realizzazione architettonica, cui riconosce carattere di interesse pubblico primario.

2. La presente legge riconosce il progetto come opera dell'ingegno e ne tutela l'unitarietà dello sviluppo, dall'ideazione alla realizzazione.

3. Le regioni esercitano la propria potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi desumibili dalla presente legge.

4. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge nell'ambito delle competenze ad esse riconosciute dagli statuti e dalle relative norme di attuazione

##### Art. 2.

###### *(Definizione)*

1. Per qualità architettonica si intende l'esito di un coerente sviluppo progettuale che recepisca le esigenze di carattere funzionale ed estetico poste a base della progettazione e della realizzazione dell'opera e che garan-

tisca, secondo un processo coerente ed integrato, il suo armonico inserimento nell'ambiente circostante e il rispetto del paesaggio e dell'assetto urbano.

2. Sono ricompresi nell'ambito di applicazione della presente legge i progetti di trasformazione del territorio e, quindi, ogni atto che riguarda l'inserimento di nuove opere nei diversi ambienti naturali ed urbani, l'utilizzazione del patrimonio edilizio esistente, la conservazione, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali pubblici e privati, la realizzazione e la modernizzazione delle reti infrastrutturali.

### Art. 3.

#### *(Riserva dell'attività di progettazione)*

1. L'attività di progettazione è finalizzata al perseguimento della qualità architettonica ed è riservata a professionisti iscritti agli albi degli architetti e degli ingegneri, nonché alle altre figure professionali individuate da leggi di settore, in relazione alle rispettive e specifiche competenze, come previste dall'ordinamento vigente. Ai professionisti italiani sono equiparati i professionisti dei Paesi dell'Unione europea abilitati all'esercizio della professione ai sensi dei rispettivi ordinamenti nazionali.

2. Il progettista esercita la professione in forma libera o dipendente, individuale, associata o societaria.

3. Le pubbliche amministrazioni istituiscono specifici ruoli tecnici per i dipendenti iscritti agli albi professionali di cui al comma 1. Le attività svolte da tali soggetti sono considerate a tutti gli effetti attività professionali.

## Art. 4.

*(Ricorso alla progettazione da parte di  
soggetti privati)*

1. Chiunque intenda intraprendere un'attività sottoposta a titolo abilitativo ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, deve affidare specifico incarico di progettazione ad uno dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, nell'ambito delle rispettive competenze.

2. Il progetto deve essere allegato alla richiesta del titolo abilitativo di cui al comma 1, a pena di inammissibilità della domanda.

3. Non sono soggette all'attività di progettazione le opere per le quali non è richiesto alcun titolo abilitativo.

## Art. 5

*(Principi fondamentali della legislazione)*

1. Le regioni, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio, di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, si attengono ai seguenti principi fondamentali della legislazione:

a) l'incentivazione della qualità del progetto e dell'opera architettonica, con riferimento agli interventi di riqualificazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate e di realizzazione di nuovi interventi paesaggistici coerenti ed integrati, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni;

b) la subordinazione degli interventi di trasformazione del territorio ad una previa progettazione;

c) il ricorso ai concorsi di idee o di progettazione per gli interventi di trasformazione fisica del territorio;

d) la partecipazione dei giovani progettisti ai concorsi di idee o di progettazione, anche mediante la previsione di bandi a loro riservati;

e) la promozione dell'alta formazione e della ricerca in materia di qualità architettonica e valorizzazione territoriale;

f) la piena attuazione e valorizzazione dei principi di accessibilità, sicurezza e sostenibilità ambientale quali criteri progettuali.

#### Art. 6.

*(Promozione dell'alta formazione e della ricerca in materia di qualità architettonica e valorizzazione territoriale)*

1. Il Ministro della istruzione dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sentiti gli ordini professionali di cui all'articolo 3, comma 1, adotta iniziative finalizzate:

a) alla promozione dell'alta formazione e della ricerca in materia di qualità architettonica e valorizzazione territoriale;

b) all'istituzione e allo sviluppo, nell'ambito dei programmi formativi, di insegnamenti scolastici volti alla conoscenza e alla valorizzazione della cultura architettonica;

c) alla diffusione e alla promozione della cultura della qualità architettonica e della valorizzazione territoriale, attraverso la predisposizione di specifici programmi e percorsi di formazione destinati ai soggetti responsabili della committenza pubblica.

## Art. 7.

(Modifiche alla legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di protezione del diritto di autore)

1. Al fine di assicurare la tutela dell'opera dell'architettura, alla legge 22 aprile 1941, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, primo comma, numero 5), dopo la parola: «disegni» sono inserite le seguenti: «, i progetti»;

b) all'articolo 12-ter, primo comma, dopo la parola: «industriale» sono inserite le seguenti: «ovvero un progetto dell'architettura» e le parole: «sia creata» sono sostituite dalle seguenti: «siano creati»;

c) all'articolo 20, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Spettano al progettista lo studio e l'attuazione delle modificazioni che si rendessero necessarie nel corso della realizzazione dell'opera da lui progettata.»;

d) la rubrica del capo VII del titolo II è sostituita dalla seguente: «Diritti relativi ai progetti di lavori dell'architettura e dell'ingegneria»;

e) all'articolo 99, il primo comma è sostituito dal seguente:

«All'autore di progetti di lavori di ingegneria, o di altri lavori analoghi, che costituiscono soluzioni originali di problemi tecnici, nonché all'autore di opere dell'architettura e dell'ingegneria, ovvero all'autore di disegni e progetti dell'architettura, compete, oltre al diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni dei progetti medesimi, il diritto ad un equo compenso a carico di coloro che realizzano il progetto tecnico, ovvero il disegno e il progetto dell'architettura, a scopo di lucro senza il suo consenso.»;

f) all'articolo 99, secondo comma, dopo le parole: «sopra il piano o disegno» sono inserite le seguenti: «ovvero sopra il progetto e l'opera dell'architettura», e dopo le parole:

«il deposito del piano o disegno» sono inserite le seguenti: «o del progetto»;

g) dopo l'articolo 99 è inserito il seguente:

«Art. 99.1. - 1. Gli autori del progetto e di un'opera di architettura, anche nel caso in cui essi siano lavoratori dipendenti, pubblici o privati, hanno diritto che i loro nomi, con la indicazione della loro qualifica professionale e del loro contributo all'opera, siano menzionati sull'opera, nonché sulle pubblicazioni e riproduzioni della stessa».

## CAPO II

### DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMITTENZA PUBBLICA

#### Art. 8.

*(Delega al Governo per la modifica della disciplina degli appalti pubblici in materia di attività di progettazione e incentivazione della qualità architettonica)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro per i rapporti con le regioni, un decreto legislativo recante modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, secondo i principi e criteri direttivi di cui al comma 3.

2. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso al Parlamento ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, che devono esprimersi entro il termine di trenta giorni dalla data della trasmissione. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative con la

procedura e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al presente articolo.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) nell'ambito dei principi generali che regolano l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, prevedere la subordinazione del principio di economicità al principio dell'incentivazione della qualità architettonica;

b) prevedere che le attività di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva siano affidate al medesimo soggetto, pubblico o privato, salvo che in senso contrario sussistano particolari ragioni, accertate con provvedimento motivato dal responsabile del procedimento. In tal caso:

1) deve essere in ogni caso garantita la tutela dei livelli precedenti di progettazione ed il diritto d'autore sul progetto preliminare;

2) occorre la formale accettazione, da parte del nuovo progettista, dell'attività progettuale precedentemente svolta e delle condizioni di tutela di cui al numero 1);

3) l'avvio di ogni livello di progettazione resta sospensivamente condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sul livello precedente;

c) con riferimento alla realizzazione delle opere ricomprese nel programma di infrastrutture strategiche di interesse nazionale, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, prevedere:

1) l'esclusione degli incarichi di progettazione dalle procedure di cui alla medesima disciplina, con l'obbligo di ricorso all'affidamento disgiunto;

2) l'obbligo per le amministrazioni appaltanti di fare ricorso a servizi di controllo del progetto e della sua realizzazione nella forma del *Project and construct management* (PCM), forniti da soggetti qualificati scelti con procedure a evidenza pubblica, con oneri posti a carico del contraente generale;

d) in via generale, nell'ambito della procedura di affidamento di lavori, escludere la possibilità di affidamento congiunto mediante appalto degli incarichi di progettazione e di esecuzione;

e) introdurre l'istituto del «programma di progetto», inteso quale documento di sintesi recante tutti gli elementi del programma triennale riferiti allo specifico intervento, che illustra nella maniera più esauriente le esigenze, le intenzioni e le aspettative della stazione appaltante, attraverso, se necessario, tabelle, schemi, diagrammi e disegni esplicativi, da ritenere comunque non pregiudiziali per le successive scelte progettuali;

f) prevedere che il «programma di progetto» di cui alla lettera e) sia inserito come allegato nei bandi dei concorsi di progettazione e nei disciplinari con i quali si affidano gli incarichi di progettazione, a cura del responsabile unico del procedimento;

g) qualora la progettazione sia realizzata dalle amministrazioni giudicatrici, prevedere che i progetti siano firmati da professionisti interni iscritti agli albi professionali idonei all'attività di progettazione, nell'ambito delle rispettive competenze;

h) per l'affidamento di incarichi di progettazione di importo pari o superiore a 100.000 euro, prevedere che si proceda tramite concorso di progettazione. Al fine di garantire la trasparenza e la pubblicità dei bandi di concorso, gli stessi devono essere pubblicati anche sul sito internet della stazione appaltante, nonché sui siti internet dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e delle regioni interessate, secondo le modalità e le procedure di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2001;

i) per gli incarichi di progettazione di importo inferiore a 100.000 euro, prevedere che possono essere affidati dalle stazioni appaltanti anche mediante affidamento diretto, purché nel rispetto dei principi di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento,

proporzionalità e trasparenza. In tal caso, la stazione appaltante individua l'affidatario sulla base di *curricula* richiesti ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero professionisti idonei. Quando la prestazione riguarda la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, come individuati con apposito decreto adottato dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri per i beni e le attività culturali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, si procede tramite concorso di idee o di progettazione;

l) modificare la disciplina dei concorsi di progettazione di cui alla sezione III del capo IV del titolo I della parte II del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 prevedendo che:

1) la disciplina si applica ai concorsi di progettazione, con o senza premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti, indetti allo scopo di attribuire al vincitore l'incarico delle progettazioni definitiva ed esecutiva relative all'oggetto del concorso;

2) con il pagamento del premio le stazioni appaltanti acquistano il diritto d'uso del progetto vincitore nei limiti derivanti dalla tutela del diritto d'autore;

3) al bando deve essere allegato il «programma di progetto» di cui alla lettera e), quale allegato al disciplinare d'incarico professionale conseguente al concorso;

m) prevedere che l'inclusione di un intervento nell'ambito dell'aggiornamento annuale al programma triennale dei lavori pubblici, di cui all'articolo 128 del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, sia subordinato alla formazione del relativo «programma di progetto» di cui alla lettera e);

n) per l'esecuzione dei lavori pubblici affidati in appalto, prevedere che le amministrazioni affidino la direzione dei lavori al progettista estensore del progetto esecutivo.

Qualora, per la rinuncia del progettista, tale affidamento non sia possibile, le amministrazioni affidano la direzione dei lavori ad altri soggetti con le procedure previste dal citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, per l'affidamento degli incarichi di progettazione. In questo caso deve essere garantita al progettista la tutela del suo prodotto, con riferimento anche alla tutela del diritto del diritto d'autore.

---