

Direttiva del Ministro dei lavori pubblici, febbraio 1998

Indirizzi operativi e chiarimenti di alcune norme della Legge quadro dei Lavori pubblici e in merito al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Affidamento di incarichi professionali in materia di urbanistica e paesaggistica (categoria 12 della classificazione comune dei prodotti n. 867 contenuta nell'allegato 1 del Dlgs 157/95).

1. Premessa

La legge 11 febbraio 1994, n. 109, modificata ed integrata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216, ha innovato il regime dei lavori pubblici, collegandosi, per taluni aspetti, alla Legge fondamentale. In particolare la Legge quadro ha ripercorso, dal punto di vista normativo, l'intero processo della realizzazione dell'opera pubblica: la programmazione, la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione, riconsiderando, anche alla luce delle direttive europee in materia, gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione della Legge medesima.

Con la presente nota, si forniscono alcune considerazioni in merito al settore della pianificazione territoriale ed urbanistica, in relazione alla necessità di correlare la procedura di affidamento degli incarichi professionali ad alcune specificità del predetto settore.

L'ambito oggettivo di applicazione della Legge quadro, contenuto all'art. 2 riguarda il lavoro pubblico, definito quale attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale. Dalla formulazione della legge si evince che altre tipologie di lavori o progettazioni non connesse con il predetto ambito oggettivo non ricadono nell'ambito di applicazione della medesima.

Gli articoli da 14 a 18 della legge, come é noto, riguardano l'attività di programmazione e progettazione dei Lavori pubblici. In particolare, il ricorso all'affidamento di incarichi all'esterno dell'amministrazione, può avvenire solo in carenza in organico del personale tecnico nelle amministrazioni e negli enti aggiudicatori, accertata e certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione.

Ai sensi della predetta normativa, per l'affidamento della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva dei lavori pubblici, qualora ricorra la suddetta carenza di personale, la Legge quadro stabilisce:

- per l'affidamento di incarichi di progettazione di importo pari o superiore alla soglia di 200.000 Ecu, si applicano le disposizioni di cui alla direttiva 92/50/Cee, come recepita dal Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157;
- per l'affidamento di incarichi di progettazione di importo inferiore alla soglia di 200.000 Ecu, nelle more dell'emanazione del Regolamento attuativo, l'affidamento avviene sulla base della valutazione dei curricula dei progettisti, essendo comunque obbligate le stazioni appaltanti a dare adeguata pubblicità ai bandi di affidamento.

2. Attività di formazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e redazione degli elaborati relativi

Dalla lettura della Legge quadro si evince, anche in ragione dei tre livelli di progettazione (preliminare, definitivo, esecutivo), che il progetto dei Lavori pubblici é l'insieme dei documenti tecnico-grafici che individuano - rispondendo alle esigenze poste dall'amministrazione - le forme e le dimensioni dei lavori per la realizzazione dell'opera pubblica, le prestazioni della medesima, nonché i materiali, i particolari costruttivi, gli elaborati economici e i capitolati prescrittivi e prestazionali. Il progetto viene riferito, in ogni caso, all'ambito oggettivo, descritto in precedenza, relativo al lavoro pubblico.

Non é esclusa, nel primo e nel secondo livello di progettazione, la verifica della conformità e della compatibilità dell'opera alle norme ambientali ed urbanistiche, ferma restando, qualora ne ricorrano i presupposti, la valutazione o lo studio di impatto ambientale. Tale verifica di conformità, tuttavia, é strettamente connessa all'esecuzione dell'opera pubblica, da realizzare con riferimento alle previsioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi, approvati e adottati.

Da quanto esposto, appare evidente che il campo dell'attività di formazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi non ricade nell'ambito di applicazione della Legge quadro sui lavori pubblici. D'altra parte, la suddivisione nei tre livelli di progetto (preliminare, definitiva ed esecutiva) e la specifica finalità volta all'esecuzione di un'opera pubblica é di difficile applicazione, seppure analogica, ai documenti grafici e normativi che compongono uno strumento urbanistico.

Su tale punto controverso, anche in relazione alla individuazione delle figure professionali preposte alla redazione degli strumenti urbanistici, appare opportuno riportare alcune considerazioni di questo dicastero al fine di fare chiarezza sull'argomento.

3. Competenze professionali nel campo della pianificazione territoriale ed urbanistica

L'attività di pianificazione urbanistica si avvale di competenze specializzate, sia che queste siano presenti all'interno degli Uffici tecnici delle regioni e degli enti locali, sia che tali competenze siano reperite, qualora sia carente l'amministrazione, ricorrendo all'affidamento dell'incarico a liberi professionisti.

Com'è noto, la disciplina delle libere professioni é contenuta all'art. 2229 C.C., primo comma, laddove si stabilisce che la legge determina le professioni intellettuali per le quali é necessaria l'iscrizione ad appositi albi o elenchi.

Non per tutte le professioni intellettuali é prevista l'istituzione di un albo ed é quindi, in linea generale, ammessa la possibilità che esistano delle professioni libere, cioè non tipizzate per legge. Viceversa, qualora una determinata attività venga attribuita ad una determinata professione soggetta ad iscrizione ad un albo professionale, tale attività può essere svolta solo da iscritti al predetto albo professionale.

Nella legge urbanistica non é immediatamente rinvenibile l'individuazione di una figura professionale definita. Solo indirettamente si può desumere che il progettista incaricato é un architetto o un ingegnere, laddove si consente al progettista del piano di assumere nell'ambito del territorio del Comune interessato soltanto incarichi di progettazione di opere ed impianti pubblici, attività da affidare obbligatoriamente ad iscritti agli albi professionali degli architetti o degli ingegneri.

La circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 2495 del 7 luglio 1957 (legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 Istruzioni per la formazione dei piani regolatori comunali generali e

particolareggiati), chiarisce che gli elaborati di progetto devono essere debitamente firmati da un ingegnere o da un architetto.

Con il Dpr 14 ottobre 1970, n. 1009 é stata istituita la Laurea in Urbanistica, denominazione successivamente modificata in Pianificazione territoriale ed urbanistica con Dpr 9 settembre 1982, n. 806.

In seguito con il decreto del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica del 19 luglio 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 6 novembre 1993, oltre a mutare la denominazione in **Laurea in Pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale**, viene organicamente e dettagliatamente descritto l'ambito di attività del laureato in tale disciplina, il quale opera nel settore pubblico e privato con riferimento:

- alle analisi delle strutture territoriali e del loro processo di trasformazione;
- alla elaborazione di piani urbanistici e territoriali con relativi strumenti attuativi;
- alla redazione di strumenti di programmazione settoriale;
- alla valutazione d'impatto di programmi e piani di intervento.

Appare evidente che l'ambito di attività così definito escluda una tipizzazione e un monopolio a favore di specifiche professioni tecniche, che hanno, peraltro, operato fino ad oggi nel settore, in quanto la pianificazione territoriale ed urbanistica appartiene dall'origine al curriculum formativo sia degli ingegneri che degli architetti. Ne consegue, come é evidente, **l'urgenza della istituzione di un Albo degli Urbanisti, o comunque l'inserimento all'interno degli albi professionali già esistenti della figura dell'Urbanista** che oggi - pur occupandosi di materie per le quali possiede una specifica preparazione non trova la giusta tutela e la valorizzazione professionale, caratteristiche proprie dell'appartenenza ad un Albo professionale.

4. Criteri di affidamento di incarichi in materia di Pianificazione territoriale ed urbanistica

Riguardo ai criteri di affidamento degli incarichi di progettazione urbanistica, in riferimento alla normativa di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n.157, appare opportuno commentare alcuni specifici aspetti inerenti la materia territoriale ed urbanistica.

a) L'affidamento di incarichi per la redazione degli elaborati di strumenti urbanistici avviene, per importi di progettazione superiori ai 200.000 Ecu sulla base delle norme di cui al D.Lgs 17 marzo 1995, n. 157 (attuazione della direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici), con riferimento al punto 12 dell'allegato 1 (servizi attinenti comunque denominati all'urbanistica e la paesaggistica). In base alle considerazioni sopra esposte, si ritiene possano essere ammessi alla partecipazione a tali gare, anche **i laureati in Urbanistica, in Pianificazione territoriale ed urbanistica e in Pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale**. La facoltà di avvalersi dei suddetti professionisti da parte dell'Amministrazione viene, peraltro, sancita anche dal Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 1087/1996), laddove si ritiene del tutto conforme ai canoni di buona amministrazione rivolgersi a quei soggetti che, ancorché non monopolisti, posseggono la più vicina competenza tecnica e la maggiore esperienza in materia, in modo da garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico generale ad una pianificazione adeguata sotto il profilo tecnico. La valutazione dell'offerta é effettuata in base al D.P.C.M. 27 febbraio 1997, n.166, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 1997.

b) Per quanto riguarda l'affidamento di incarichi in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica inferiori alla soglia dei 200.000 Ecu, nelle more dell'approvazione del Regolamento attuativo della Legge quadro in materia di appalti pubblici, l'Amministrazione dovrà valutare i curricula dei concorrenti con particolare riferimento alla materia urbanistica ed ambientale.

In attesa dell'istituzione di un Albo professionale degli Urbanisti presso il Ministero di Grazia e Giustizia, quale ulteriore elemento di valutazione della capacità e della qualità dei concorrenti, può essere richiesta l'eventuale iscrizione all'Albo degli esperti in pianificazione territoriale del Ministero dei Lavori pubblici, ovvero ad **associazioni di categoria di rilevanza nazionale**.

c) Nei bandi di affidamento, non appare congruo il rimando ai livelli di progettazione tipici dei lavori pubblici (Preliminare, definitivo od esecutivo), ma si può, viceversa, fare riferimento ai criteri, modalità e contenuti degli strumenti urbanistici previsti dalla Legge urbanistica, dalle Leggi nazionali e regionali istitutive di strumenti di pianificazione, tutela e valutazione d'impatto e delle relative circolari esplicative nazionali e regionali.

d) Non è da escludere nei bandi di affidamento, anche in via facoltativa, la richiesta di formazione di gruppi di progettazione misti, formati da Architetti, Ingegneri e **Urbanisti**, nonché esperti in diritto urbanistico. Tale fattispecie può ricorrere proprio in funzione dell'alta specializzazione del pianificatore urbanista, indispensabile nella predisposizione degli strumenti urbanistici generali, oppure quando, in relazione alla tipologia attuativa dello strumento e del relativo approfondimento progettuale, sia indispensabile avvalersi delle figure professionali dell'Architetto o dell'Ingegnere, titolari di attività professionali tipizzate per legge.

E' utile ricordare, infine, che per la parcella professionale nella materia urbanistica occorre riferirsi alle circolari del Ministero dei Lavori pubblici del dicembre 1969, n. 6679 e del 10 febbraio 1976, n. 22 alle quali potranno rivolgersi anche i laureati nei corsi di laurea in Urbanistica, comunque denominati.