

# Codice Appalti e Urbanistica: un'occasione mancata

*Flavio Piva - Consigliere Centro Nazionale Studi Urbanistici*

## ***Alcune considerazioni sugli incarichi, sui concorsi di progettazione, sulle autorizzazioni, sugli incentivi del 2% e altro ancora***

Avevamo letto che il nuovo Codice degli Appalti doveva essere più compatto del precedente e non avrebbe dovuto richiedere più l'utilizzo di procedure speciali e in deroga; avrebbe dovuto rimettere al centro il ruolo della progettazione, soprattutto quella esterna e quello delle stazioni appaltanti come controllori. Oggi il testo è ufficiale e l'esame attento dei 217 articoli ci permetterà di dire se questi obiettivi sono stati ed in che misura, raggiunti.

Il corpo centrale dell'articolato è naturalmente riferito ai lavori pubblici e molti saranno i commenti in proposito ma in questa sede si vuole dare una valutazione relativa alle problematiche specifiche della professione tecnica, libera o dipendente, nel particolare settore dell'urbanistica. Ad una prima lettura queste sembrano essere affrontate in forma marginale: il Codice non coglie l'occasione per formulare una disciplina organica degli appalti dei servizi di architettura e di ingegneria e il settore dell'urbanistica sembra del tutto dimenticato.

A dir la verità, l'inizio dell'articolato è promettente: all'art. 3 la definizione dei «concorsi di progettazione» fa riferimento anche alla "pianificazione territoriale, ... un piano o un progetto", quindi a procedure che interessano piani regolatori, del traffico, particolareggiati, ambientali, dei parchi, ecc. Un settore dove gli appalti dei servizi di architettura e di ingegneria per progettazione o per forme di proposta pubblico/privato coinvolgono spesso grandi interessi immobiliari e fondiari, anche se gli importi di spesa per piani e progetti possono essere limitati. Ma nessuno dei 217 articoli interviene a regolare gli aspetti delle procedure di formazione dei piani urbanistici generali, attuativi o di settore che si voglia; quindi la norma si applicherà in analogia alle procedure relative al progetto di opere pubbliche senza specificità alcuna.

Ma questa analogia non è così scontata; molti sono gli aspetti che potrebbero essere meglio regolamentati, differenziando e modernizzando il settore dell'urbanistica nelle procedure di formazione e approvazione di tutti i piani di cui un'amministrazione pubblica deve dotarsi. Rimane quindi importante riordinare e meglio formulare una disciplina organica degli appalti dei servizi di architettura e di ingegneria e fra questi distinguere per la loro peculiarità e rilevanza, quelli relativi al settore dell'urbanistica.

In questa fase si possono indicare alcuni punti, non in ordine di importanza ma riferiti all'articolato del Codice come uscito dal Consiglio dei Ministri, che potrebbero quindi essere introdotti come linee generali e magari specificati poi con la soft law delle linee guida, nelle quali potrebbe essere dato spazio innovativo ai servizi professionali

In particolare, alcune considerazioni limitate ad alcuni temi sembrano facilmente implementabili nel Codice o nelle successive linee guida:

### **Incarichi**

Gli incarichi di urbanistica hanno spesso procedure defatiganti e la presenza di veri esperti del settore non è nè

frequente nè garantita; l'albo nazionale dei commissari tenuto dall'Anac dal quale prendere ogni volta una lista di nomi per le commissioni giudicatrici dovrebbe fortemente tener conto delle competenze urbanistiche di progetto e non solo di quelle gestionali che afferiscono in genere ai soli tecnici interni alla P.A. Questo dovrebbe rientrare nelle procedure di controllo della qualificazione delle stazioni appaltanti, tese a "valutarne l'effettiva capacità tecnico-organizzativa sulla base di parametri obiettivi".

Negli incarichi di urbanistica, cioè per tutti i piani di trasformazione dell'assetto del territorio che impongano vincoli e conformazioni condizionanti la proprietà privata, la qualificazione delle stazioni appaltanti e il concetto di conflitto di interesse sono centrali.

Nel processo di aggiudicazione di un incarico per un piano regolatore per i commissari giudicanti ma anche nella sua formazione, molto spesso elaborata "in house" o con un forte coinvolgimento della PA, l'Anac dovrebbe anche tenere conto di eventuali posizioni in conflitto di interessi. In particolare per le selezioni degli incarichi in materia urbanistica appare delicato ma importante valutare anche incompatibilità derivanti da proprietà immobiliari del personale interno e di quello politico direttamente coinvolti nel processo di formazione del piano.

Inoltre non solo negli appalti ma anche negli incarichi professionali, un certo tipo di "avvalimento" si verifica per i curricula dei tecnici raggruppati insieme a consulenti con curricula calibrati spesso per superare barriere quantitative dei bandi. In urbanistica non ha molto senso chiedere di aver pianificato città con abitanti doppi di quella del bando mentre spesso mancano conoscenza del territorio e delle norme locali; parametri di competenza e assorbimento di tutte le competenze interprofessionali sono invece la strada per far crescere gruppi di lavoro urbanistico moderni ed indipendenti.

### **Concorsi di progettazione**

I «concorsi di progettazione» sono ben definiti dal Codice anche per l'urbanistica; l'art.3 (Definizioni) indica esplicitamente i "settori della pianificazione territoriale, forestale, paesaggistica, naturalistica, del verde urbano, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria, del paesaggio forestale agronomico, del verde urbano o dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base a una gara, con o senza assegnazione di premi". Se si vuole perseguire l'obiettivo dichiarato di farli diventare uno degli strumenti principali per rimettere al centro il progetto e per assicurare la qualità anche in urbanistica non ci si può però fermare alla sola definizione. In un'accezione moderna del concetto di gestione del territorio possono diventare strumento potente e adeguato agli obiettivi polivalenti che l'urbanistica può perseguire; per esempio se sul fronte del project financing il Codice si pone giustamente l'obiettivo di rafforzare gli studi di fattibilità delle opere questo significa anche definire elementi spesso di progetto territoriale ed urbanistico che possono amplificare gli effetti.

### **Autorizzazioni**

Un obiettivo importante e assolutamente condivisibile del Codice è quello di garantire «l'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, pareri e atti di assenso comunque denominati entro la fase di aggiudicazione» di un appalto o di un concorso per evitare i classici stop & go, ancor di più quando l'intervento coinvolga i privati. Obiettivo sacrosanto che si può ottenere meglio e prima se si opera anche sul piano urbanistico; il processo autorizzativo edilizio è oggi sufficientemente veloce mentre vecchi piani urbanistici, procedure di attuazione

poco moderne o norme inapplicabili riescono spesso a fermare le iniziative.

Esemplificando provocatoriamente, non sarebbe difficile pensare ad una forma di Piano Particolareggiato molto avanzato e di dettaglio tale da essere quasi assimilabile ad un preliminare edilizio, da approvare in procedura urbanistica e tale così da diventare strumento autorizzativo globale unico. Un piano/progetto di questa natura darebbe tante e tali garanzie da richiedere solo pochissime autorizzazioni ulteriori mentre farebbe da "contenitore" di tutte le SCIA autoapprovate e quindi senza altre procedure comunali; una specie di paradiso edilizio per chi interviene. E' certo un tema da affrontare a livello di legge ma il Codice ha già margini di operatività tali da tracciare un percorso facilitatore per operare varianti e adeguamenti sul piano attuativo

### **Incentivo 2%**

Il bonus riconosciuto ai tecnici della P.A. cambia giustamente pelle; non sarà più possibile assegnarlo per le attività di progettazione svolte dai tecnici interni alle amministrazioni ma premierà le attività svolte nel campo della programmazione e del controllo. L'obiettivo, da tempo mancato, di collegare la programmazione economica e la pianificazione urbanistica potrebbe essere l'orizzonte su cui indirizzare l'attività virtuosa della P.A. Inoltre si potrebbe pensare di affidare una vera pianificazione attuativa alla P.A., collegata alla programmazione economica

Separata deve ritornare ad essere la pianificazione urbanistica generale vera e propria per la quale deve essere vietata l'esecuzione in house ma anche da parte di altre Amministrazioni pubbliche; per le diverse fasi procedurali, appare anche indispensabile definire i ruoli e le responsabilità di firma sia per i funzionari pubblici sia per i professionisti privati coinvolti nel processo di pianificazione.

### **Dibattito pubblico**

Il dibattito pubblico alla francese è una procedura che prevede il coinvolgimento delle comunità locali già in fase di programmazione e progettazione delle grandi infrastrutture strategiche. Per gli strumenti urbanistici è da tempo invalsa la prassi di coinvolgere la popolazione in processi partecipativi ma questi avvengono con modalità diverse, Comune per Comune, spesso con procedure di garanzia solo per chi deve attivarle e senza controllo o validazione dei risultati delle azioni promosse. Regolare in modo coordinato e non demagogico le forme di partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici dovrebbe essere previsto come obiettivo di efficienza procedurale e di trasparenza nel coinvolgimento organizzato delle lobbies. Qui potremmo regolamentare a livello nazionale alcuni processi di base che la PA deve garantire per la "partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione" che viene definita come attività compresa nel campo dell'incentivo del 2%; nel processo di Piano servirebbe moltissimo.

La piattaforma digitale implementata presso l'ANAC garantirebbe infine tutte le pubblicazioni dei Piani e delle procedure trasparenti di partecipazione che si vogliono attivare nei singoli Comuni

### **Deroghe per calamità naturali**

Il Codice norma inoltre anche le procedure speciali ammesse in deroga per gli appalti conseguenti a calamità naturali o in situazioni di protezione civile. Per le opere civili è indispensabile che vi possano essere accelerazioni e semplificazioni procedurali ma si dimentica che il quadro di insieme in cui verranno realizzate deve essere molto spesso rinnovato sul piano urbanistico e fare riferimento alla pianificazione esistente genera

invece inevitabili conflitti di obiettivi e lentezze inaccettabili. Infatti, è esperienza comune negativa che l'applicazione dei piani e delle procedure urbanistiche correnti alle situazioni post catastrofe ha quasi sempre vanificato il processo di ricostruzione dilatando tempi, aumentando conflitti e quindi fallendo il primo obiettivo che è quello della rapidità del ripristino economico e sociale dei luoghi colpiti. Forse non è il Codice il luogo più adatto per innovare il regime normativo attuale ma, considerato che oggi una riforma urbanistica generale sembra impossibile, è doveroso cogliere occasioni come questa per stabilire procedure nuove, creative e non solo semplici deroghe edilizie, al fine di fornire un quadro d'insieme urbanistico nelle situazioni successive ad eventi disastrosi come i terremoti e le alluvioni.

### **Programmazione dei servizi**

Infine ricordiamo l'art. 21 che introduce il Programma biennale dei servizi e delle forniture e che dovrebbe riguardare anche tutti gli atti di pianificazione da affidare a soggetti esterni; nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori individuano i bisogni e insieme al programma triennale dei lavori pubblici, adottano un programma biennale dei piani da fare e fra questi, le iniziative che possono essere soddisfatte con capitali privati.

Qui un po' di visione del futuro potrebbe trovare una casa nella pianificazione urbanistica.