

“Le opere di urbanizzazione a
scomputo: cosa sono e come sono
disciplinate dal Codice dei Contratti
Pubblici” - *Parte I*

Dr.ssa Sara Acerbi
Area Legale Contratti Lavoro

Webinar, 4 novembre 2020

Assimpredil Ance

Urbanizzazione sinonimo di «città»



Le opere di urbanizzazione: COSA SONO?

Con il termine “**opere di urbanizzazione**” si indica l’**insieme** delle opere ed impianti necessari a rendere una porzione di territorio idonea ad essere **effettivamente utilizzata** con le destinazioni stabilite dagli strumenti urbanistici vigenti.

“**Urbanizzare**” una porzione del territorio cittadino, significa realizzare le opere ed impianti necessari affinché esso possa ospitare stabilmente un insediamento umano: sia esso abitativo, terziario, agricolo o produttivo. Nell’espansione urbanistica, dunque, la realizzazione di nuovi edifici o l’implementazione di nuove destinazioni d’uso è, quindi, sempre accompagnata dalla realizzazione di attrezzature ed impianti, idonei a garantire l’uso stabile degli edifici e la vivibilità in condizioni di igiene, salubrità e sicurezza delle persone che gravitano su quella porzione di territorio.

Nel corso del tempo il termine “urbanizzazione” ha assunto caratteri e significati diversi, sempre più ampi in correlazione allo **sviluppo delle tecnologie**.

Per **tipologia** e **funzione** delle diverse attrezzature e degli impianti, le opere di urbanizzazione si suddividono in: **primarie, secondarie**.

Tale classificazione non si riferisce ad un carattere di priorità delle diverse opere, che invece sono tutte indispensabili e tra loro interconnesse e complementari, quanto piuttosto

- a) alla più o meno immediata funzione strumentale rispetto ai singoli manufatti (o nuove destinazioni d’uso) cui accedono e
- b) alla successione temporale con la quale generalmente vengono realizzate.

Le opere di urbanizzazione PRIMARIA E SECONDARIA

- Le **opere di urbanizzazione primaria (dette anche «tecnologiche»)** sono necessarie: la loro esistenza o programmazione, o l'impegno alla loro realizzazione costituiscono presupposto indispensabile affinché possa essere rilasciato il titolo abilitativo edilizio.
- Le **opere di urbanizzazione secondaria (dette anche «sociali»)**, invece, mirano ad assicurare migliore vivibilità ad un ambito territoriale più vasto di quello oggetto dell'intervento da realizzare e sono a servizio dell'intera comunità.



Le opere di urbanizzazione PRIMARIA

art. 4, legge 29 settembre 1964, n. 847

- le strade a servizio degli insediamenti, compresi gli allacciamenti alla viabilità principale dei lotti edificabili;
- gli spazi necessari per la sosta e il parcheggio degli autoveicoli, in relazione alle caratteristiche degli insediamenti;
- i condotti idonei alla raccolta ed allo scarico delle acque luride (nere) ed i relativi allacciamenti alla rete principale urbana, compresi gli impianti di depurazione;
- la rete idrica, costituita dalle condotte per l'erogazione dell'acqua potabile e relative opere per la captazione, il sollevamento ed accessorio, nonché dai necessari condotti d'allacciamento alla rete principale urbana;
- la rete per l'erogazione e la distribuzione dell'energia elettrica per usi domestici e industriali comprese le cabine secondarie;
- la rete del gas combustibile per uso domestico ed i relativi condotti d'allacciamento;
- la rete telefonica, comprese le centraline telefoniche a servizio degli edifici;
- la pubblica illuminazione comprendente le reti e gli impianti per l'illuminazione delle aree e delle strade pubbliche e d'uso pubblico;
- gli spazi di verde attrezzato, le aree a servizio dei singoli edifici mantenute a verde con alberature ed eventuali attrezzature.

Questa elencazione riveste carattere tassativo

Le opere di urbanizzazione SECONDARIA

(art. 44, legge n. 865/1971)

- gli asili nido;
- le scuole materne;
- le scuole dell'obbligo;
- i mercati di quartiere;
- le delegazioni comunali;
- le chiese ed altri edifici religiosi;
- gli impianti sportivi di quartiere;
- i centri sociali e le attrezzature culturali e sanitarie;
- le aree verdi di quartiere.

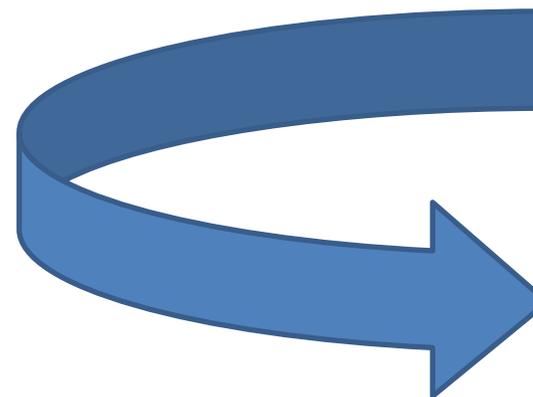
Le opere di urbanizzazione – *Disposizioni speciali*

- opere ed interventi previsti dalla legge 122/1989 (ex art 11) c.d. parcheggi Tognoli
- infrastrutture destinate all'installazione di reti e impianti di telecomunicazione elettronica in fibra ottica (art 2 comma 5 D.L. 112/2008 convertito con legge 133/2008)
- impianti cimiteriali (art 26 bis D.L. 415/1989 convertito con legge 38/1990)

Scomputo degli oneri di urbanizzazione

Il rilascio del permesso di costruire da parte di una amministrazione comporta per il privato «la corresponsione di un contributo commisurato **all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione**» (art. 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

Come sostenuto dalla giurisprudenza, gli oneri di urbanizzazione sono dovuti **«in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio»** (Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2006, n. 159).



Scomputo degli oneri di urbanizzazione

Il legislatore ha previsto con l'art. 11, primo comma, della legge n. 10/1977, (ora trasfusa con modifiche nell'art. 16, comma 2 del Testo Unico dell'edilizia), la possibilità di scomputare la quota del contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, nel caso in cui il titolare del permesso di costruire o attuatore del piano **si obblighi a realizzarle direttamente**.

Tra l'operatore privato e l'amministrazione viene stipulata una **convenzione** che accede al permesso di costruire nella quale vengono **regolate le opere da realizzare, i tempi, le modalità della loro esecuzione, la loro valutazione economica e le garanzie dell'adempimento**.

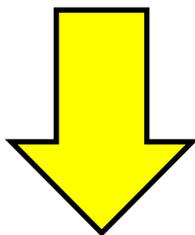
Lo stesso art. 16 stabilisce che **le opere così realizzate sono acquisite al patrimonio indisponibile del Comune**.

➤ *La ratio dell'istituto va individuata nella possibilità offerta all'amministrazione locale di dotarsi di opere di urbanizzazione senza assumere direttamente **i rischi** legati alla loro realizzazione.*

La *ratio* sottesa alla disciplina delle opere di urbanizzazione

Le opere realizzate direttamente dal costruttore entrano a far parte **del patrimonio indisponibile del Comune**

procedura ad evidenza pubblica



l'affidamento di tali opere
impone il rispetto dei principi di
concorsualità



La peculiarità della disciplina delle opere di urbanizzazione a scomputo

La materia delle opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri è stata oggetto di ripetuti interventi legislativi nel settore degli appalti pubblici.

Si è trattato di interventi tesi ad armonizzare la normativa edilizia con la normativa dei lavori pubblici, spesso per rispondere a specifici richiami comunitari



Determinazione del valore delle opere

Ai fini dell'individuazione delle soglie di valore

Per la messa a gara delle opere quale valore considero?

Primarie ?

Secondarie ?



Funzionali ?

Singoli lotti ?

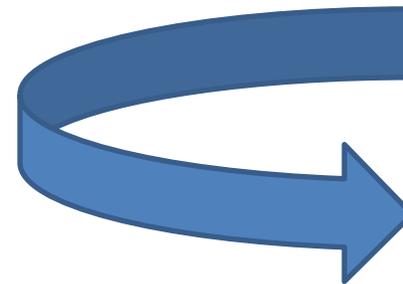
I vari passaggi...

Dopo Codice del 2006...AVCP (ora ANAC) **determinazione n. 7 del 16 luglio 2009** ai fini delle individuazione delle soglie di valore e della relativa normativa di riferimento si deve considerare l'importo complessivo delle opere, sia dei lavori di urbanizzazione primaria che secondaria, pur nell'ipotesi in cui le opere da realizzare potessero suddividersi in lotti.

=> *in risposta al divieto comunitario di aggirare la normativa in materia di LLPP attraverso artificiosi frazionamenti degli appalti*

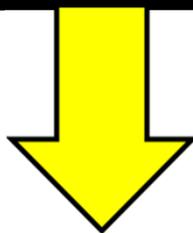
Legge 214 del 22 dicembre 2011, cd. Salva Italia: **introduzione del comma 2 bis all'art. 16 T.U. Edilizia**

=> *con un intento di semplificazione, il Legislatore ha nuovamente sollevato dubbi interpretativi in merito al criterio di determinazione della soglia comunitaria per le opere di urbanizzazione a scomputo*



Articolo 16, comma 2 bis, T.U. Edilizia

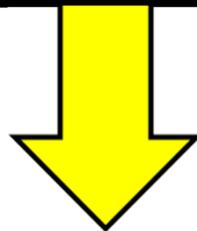
«Nell'ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di cui al comma 7, di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*ora art. 35, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016* - n.d.r.), **funzionali** all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire e non trova applicazione il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163».



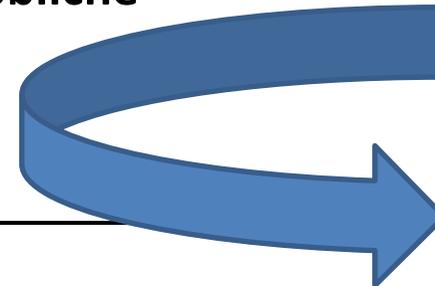
Dubbi interpretativi

ANAC – Deliberazione 46 del 3 maggio 2012

*Basandosi sulla differente funzione assolta dalle opere di urbanizzazione primaria (art. 16, comma 7 T.U Edilizia) – volte ad assicurare l'edificabilità delle aree sotto il profilo dell'igiene, della viabilità e della sicurezza – da quelle di urbanizzazione secondaria (art. 16, comma 8 T.U. Edilizia) – volte invece alla creazione di infrastrutture necessarie alla vita civile e comunitaria – e ritenendo che la volontà del Legislatore fosse quella di **differenziarne il regime***



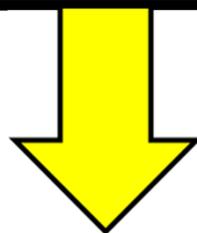
L'AVCP aveva ritenuto che le **opere di urbanizzazione primaria di valore inferiore alla soglia comunitaria** fossero state **estromesse dalla categoria delle opere pubbliche**



ANAC – Deliberazione 46 del 3 maggio 2012

*L'Autorità aveva affermato che le amministrazioni aggiudicatrici potessero aggiudicare **ciascun lotto** senza applicare il Codice dei Contratti Pubblici.*

*Ciò non solo nel caso in cui il **valore cumulato** dei lotti fosse inferiore alla soglia comunitaria, ma anche nel caso in cui il **valore di ciascun singolo lotto**, considerato in modo isolato rispetto agli altri, fosse inferiore alla soglia comunitaria*



Frazionamento artificioso degli appalti



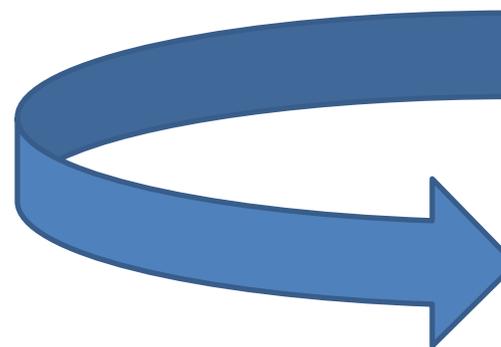
Indagine EUP(2015)7994
Per contrasto tra le disposizioni europee
e la normativa italiana

La normativa comunitaria

L'art. 5, paragrafo 8, della direttiva 2014/24/UE, stabilisce che:

*«Quando un'opera prevista o una prestazione di servizi prevista può dar luogo ad appalti aggiudicati per lotti separati, è computato il valore stimato **complessivo** della totalità di tali lotti».*

=> Per eliminare il contrasto, il ns. Legislatore nel 2017 ha aggiunto all'art. 36, comma 4 (contratti sottosoglia), un riferimento all'art. 35, comma 9, secondo cui:
«quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti»

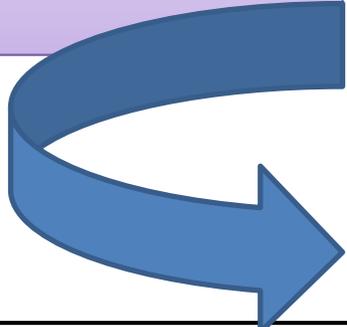


ANAC – Deliberazione 206 del 1° marzo 2018 – Linee Guida n. 4

In un primo tempo l'Autorità fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici un'interpretazione opposta all'ultimo intervento normativo citato!

*Nella **sezione 2.2.**, dopo aver stabilito che il valore dell'appalto avente ad oggetto l'affidamento della realizzazione delle opere di urbanizzazione deve essere calcolato sulla base della **totalità delle opere** medesime, a prescindere dalla categoria alla quale appartengano*

...ha previsto che, in applicazione dell'art. 16, comma 2 bis T.U. Edilizia =>
Le opere di urbanizzazione **primarie funzionali** all'intervento di valore **inferiore alla soglia comunitaria** **NON** rientrano nella disciplina del Codice dei Contratti Pubblici e il valore delle stesse NON si somma al valore delle altre opere di urbanizzazione eventualmente presenti al fine di individuare il valore stimato degli appalti



Procedura di infrazione n. 2018/2273

La Commissione UE ha ribadito che:

- *La direttiva 24/2014/UE non contiene una distinzione tra le opera di urbanizzazione*
- *Le opera di urbanizzazione rientrano a pieno titolo tra le OO.PP. e quindi nel campo di applicazione delle direttive UE sugli Appalti pubblici (sentenza “Scala 2001”)*
- **IL VALORE STIMATO DA PRENDERE IN CONSIDERAZIONE PER VERIFICARE SE LA SOGLIA UE SIA RAGGIUNTA DEVE ESSERE DETERMINATO IN RELAZIONE AL VALORE GLOBALE DELLE VARIE OPERE SOMMANDO I VALORI DEI DIFFERENTI LOTTI**



FONTI

Parere 361 Commissione speciale Consiglio di Stato del 12 febbraio 2018

Parere 01911/2018 Consiglio di Stato -
Adunanza della commissione speciale del 3
dicembre 2018

Nuove linee guida Anac n.4

Il valore stimato dell'appalto

sezione 2.2. Linee Guida Anac n. 4

Per le opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire, nel calcolo del valore stimato **devono essere cumulativamente considerati tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria anche se appartenenti a diversi lotti, connessi ai lavori oggetto di permesso di costruire**, permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) o convenzione di lottizzazione (articolo 28 l. 17 agosto 1942 n. 1150) o altri strumenti urbanistici attuativi.

Il valore stimato dell'appalto sezione 2.2. Linee Guida Anac n. 4

Quanto disposto dall'**articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380** e 36, comma 4, Codice dei contratti pubblici si applica unicamente quando il valore di tutte le opere di urbanizzazione, calcolato ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei contratti pubblici, non raggiunge le soglie di rilevanza comunitaria.

Ipotesi residuale



Il valore stimato dell'appalto

sezione 2.2. Linee Guida Anac n. 4

Quindi: se il valore complessivo delle opere di urbanizzazione a scomputo – qualunque esse siano – non raggiunge la soglia comunitaria, calcolata ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei Contratti Pubblici, il privato potrà avvalersi della deroga di cui all'articolo 16, comma 2 bis, d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380, **esclusivamente per le opere funzionali**; al contrario, qualora il valore complessivo di tutte le opere superi la soglia comunitaria, il privato sarà tenuto al rispetto delle regole di cui al Codice di Contratti Pubblici sia per le opere funzionali che per quelle non funzionali.

La nozione di opere funzionali *sezione 2.2. Linee Guida Anac n. 4*

Per opere funzionali si intendono le opere di urbanizzazione primaria (ad es. fognie, strade, e tutti gli ulteriori interventi elencati in via esemplificativa dall'articolo 16, comma 7, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) **la cui realizzazione è diretta in via esclusiva al servizio della lottizzazione ovvero della realizzazione dell'opera edilizia di cui al titolo abilitativo a costruire** e, comunque, quelle assegnate alla realizzazione a carico del destinatario del titolo abilitativo a costruire

*Parere 01911/2018 Consiglio di Stato -
Adunanza della commissione speciale del 3
dicembre 2018*

La nozione di opere funzionali

Il concetto di funzionalità va valutato con riferimento all'«intervento di trasformazione urbanistica del territorio».

ESEMPI:

- ❖ non può essere considerata *funzionale* all'intervento, seppur considerata opera di urbanizzazione primaria, la realizzazione di un impianto di illuminazione di un parco pubblico o la realizzazione di spazi a verde attrezzato, se realizzati a distanza delle funzioni residenziali previste.
- ❖ costituisca opera primaria *funzionale* all'intervento la realizzazione di una fognatura al servizio di un nuovo complesso residenziale, mentre tale *funzionalità* difetterebbe nel caso di lavori più generici per il miglioramento generale della rete fognaria, non occasionati dall'incremento del carico urbanistico determinato dal nuovo insediamento.
- ❖ *funzionale* alla realizzazione di un centro commerciale è il tratto viario di accesso al medesimo centro, mentre non possono essere considerati *funzionali* interventi su altri assi viari (ad es. la realizzazioni di svincoli e rotonde) che sono destinati ad eliminare criticità già preesistenti e solo indirettamente connesse all'aumento del traffico generato dal nuovo centro commerciale.

Questioni aperte...

La valenza e la portata delle Linee Guida Anac n. 4 è stata fortemente ridimensionata a seguito della conversione in legge del D.L. 32 del 2019 (c.d. Sblocca Cantieri) che, all'art. 216 comma 27 *octies* del D.Lgs. 50 del 2016 ne ha previsto la sostituzione con un Regolamento Unico

L'elencazione delle materie sulle quali il Regolamento Unico Appalti è chiamato ad intervenire non contiene alcun espresso riferimento alle opere di urbanizzazione a scomputo

Il valore stimato dell'appalto *sezione 2.3. Linee Guida Anac n. 4*

«Si applica l'articolo 35, comma 11, del codice dei contratti pubblici».

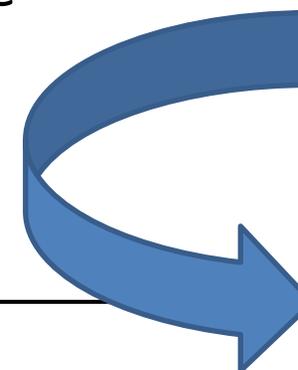
In deroga a quanto previsto dai **commi 9** e 10, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatari possono aggiudicare l'appalto per singoli lotti senza applicare le disposizioni del presente codice, quando il valore stimato al netto dell'IVA del lotto sia inferiore a euro 80.000 per le forniture o i servizi oppure a **euro 1.000.000 per i lavori**, purché il valore cumulato dei lotti aggiudicati non superi il 20 per cento del valore complessivo di tutti i lotti in cui sono stati frazionati l'opera prevista, il progetto di acquisizione delle forniture omogenee, o il progetto di prestazione servizi.

Il valore stimato dell'appalto sezione 2.3. Linee Guida Anac n. 4

«Si applica l'articolo 35, comma 11, del codice dei contratti pubblici».

Non si applicano le disposizioni del codice:

- ✓ quando il valore stimato al netto dell'IVA del lotto sia inferiore a **euro 1.000.000 per i lavori**
- ✓ il valore cumulato dei lotti scorporati e aggiudicati non superi il **20 per cento** del valore complessivo dell'opera



Il valore stimato dell'appalto - *Parere 01911/2018 Consiglio di Stato - Adunanza della commissione speciale del 3 dicembre 2018*

art. 35, comma 11 Codice

Tutte le opere , congiuntamente considerate, superano la soglia di rilevanza comunitaria, tuttavia

IN VIA ECCEZIONALE

- quando è possibile procedere per lotti separati e
- ciascun lotto risulta inferiore a 1.000.000 €
- la somma di tali lotti non supera il 20% della somma di tutti i lotti in cui l'opera è prevista

E' POSSIBILE SCORPORARE IL LOTTO DI PRIMARIE FUNZIONALI E AFFIDARLO IN VIA DIRETTA

- TOTALE OPERE 9.500.000

20% = 1.900.000

LOTTO STRADE 980.000

ALLACCIAMENTI 850.000

ESECUZIONE IN VIA DIRETTA

Applicazione temporale

Articolo 216, comma 27-quater

Per le opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, oggetto di convenzioni urbanistiche o atti assimilati, comunque denominati, le disposizioni del presente codice si applicano con riferimento alle opere oggetto delle citate convenzioni ed atti stipulati successivamente all'entrata in vigore del medesimo codice.

A chi spettano i risparmi d'asta?



il vantaggio economico ottenuto all'esito della gara spetta al titolare del permesso di costruire che si è vincolato all'esecuzione delle opere ovvero deve essere introitato dall'ente pubblico locale?

Risparmi d'asta

FONTI

AVCP - Determinazione 16 luglio 2009, n. 7

AVCP nota prot. N. 2010-33521 del 20 maggio 2010 pervenuta all'ANCE

L'Avcp chiarisce la destinazione degli eventuali risparmi di spesa di cui possa beneficiare il privato, titolare del permesso a costruire, che ha assunto l'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione primaria a scapito del contributo previsto per il rilascio del permesso stesso, ai sensi dell'art.32, comma 1, lett. g) del Codice dei contratti

salvo diverse pattuizioni in sede di convenzione urbanistica, il privato-costruttore adempie compiutamente il proprio obbligo alternativo di facere con la realizzazione dell'opera a regola d'arte ed il suo trasferimento al Comune. La conseguenza è che l'eventuale risparmio sui costi dell'esecuzione dell'opera stessa rispetto al valore stimato ex ante ai fini dello scapito degli oneri, come anche gli eventuali costi aggiuntivi, rimangono irrilevanti per l'amministrazione e, pertanto, sono a disposizione del privato.

Secondo l'Autorità al privato, in qualità di stazione appaltante, spettano non solo l'esclusiva responsabilità dell'attività di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione (fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo che spettano all'amministrazione), ma anche gli eventuali risparmi che restano nella sua disponibilità, ad esempio per ribasso del prezzo a base d'asta ottenuto in sede di gara.

Risparmi d'asta

ITACA – «Strumenti a supporto delle amministrazioni comunali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri»
SCHEMA DI CONVENZIONE PER LA REALIZZAZIONE E
CESSIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE
SOTTOSOGLIA A SCOMPUTO TOTALE O PARZIALE DEGLI
ONERI DI URBANIZZAZIONE.

Nel caso di opere di urbanizzazione eccedenti l'importo dell'onere di urbanizzazione scomputato, i ribassi d'asta spettano al proponente, purché l'importo delle opere da realizzare, al netto del ribasso d'asta, non sia inferiore al valore tabellare dell'onere dovuto.

Caso particolare

Art. 20, D. Lgs. 50/2016 - Opera pubblica realizzata a spese del privato

1. Il presente codice non si applica al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli **una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica** o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici, fermo restando il rispetto dell'articolo 80.

2. L'amministrazione, prima della stipula della convenzione, valuta che il progetto di fattibilità delle opere da eseguire con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate e lo schema dei relativi contratti di appalto presentati dalla controparte siano rispondenti alla realizzazione delle opere pubbliche di cui al comma 1.

3. La convenzione disciplina anche le conseguenze in caso di inadempimento comprese anche eventuali penali e poteri sostitutivi.

Caso particolare

- Il **Consiglio di Stato** ha sottolineato la necessità che la sottrazione della convenzione conclusa ai sensi dell' art. 20 citato, dall'ambito di applicazione del Codice, potrebbe giustificarsi **esclusivamente nel caso in cui non sussista in favore del privato alcuna controprestazione da parte dell'Amministrazione e l'operazione stessa si configuri come atto di liberalità e gratuità**
- Deriva che l'istituto contemplato nell'art 20 del Codice non può trovare applicazione nel caso in cui la convenzione abbia ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche da parte del privato in cambio del riconoscimento in suo favore di una utilità, con conseguente carattere oneroso della convenzione stessa. In particolare, il carattere oneroso della prestazione deve ritenersi sussistere in qualunque caso in cui, a fronte di una prestazione, vi sia il riconoscimento di un corrispettivo che può essere, a titolo esemplificativo, in denaro, ovvero nel riconoscimento del diritto di sfruttamento dell'opera (o ancora mediante la cessione in proprietà o in godimento di beni)

Le opere di urbanizzazione a scomputo: cosa sono e come sono disciplinate dal Codice dei contratti pubblici

Avv. Andrea Morchetti

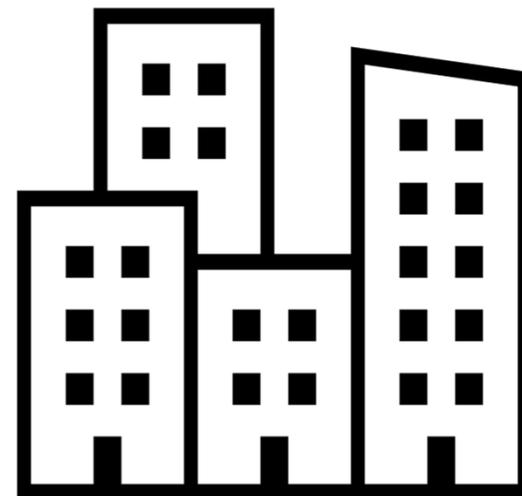
Area Legale Contratti Lavoro

Webinar, 4 novembre 2020

Assimpredil Ance

L'AFFIDAMENTO DEI
LAVORI DI REALIZZAZIONE
DELLE OPERE DI
URBANIZZAZIONE A
SCOMPUTO:

LA DISCIPLINA
PUBBLICISTICA

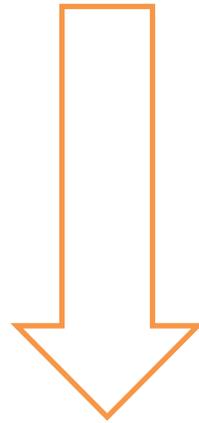


**L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA
PUBBLICISTICA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO
DEI LAVORI PER LA REALIZZAZIONE DELLE
OPERE DI URBANIZZAZIONE:**

LE TAPPE DEL PERCORSO

1. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



Sentenza 12 luglio 2001, causa C-399/98
(c.d. sentenza Bicocca)

PRINCIPIO DI DIRITTO

La **direttiva 93/37/CEE** (c.d. direttiva appalti), che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, **osta ad una normativa nazionale in materia urbanistica** (art. 28 L. n. 1150/1942 e art. 12 L. Regione Lombardia n. 60/1977) **che**, al di fuori delle procedure previste da tale direttiva, **consenta al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo** totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, **nel caso in cui il valore di tale opera eguagli o superi la soglia fissata dalla stessa direttiva.**

La Corte di Giustizia, nella sentenza in particolare afferma:

*«A questo proposito, come rilevato dal giudice di rinvio, **le opere di urbanizzazione** menzionate all'art. 4 della legge n. 847/1964 **possono ben costituire opere pubbliche in senso stretto**, da un lato, a motivo della loro idoneità funzionale a soddisfare le esigenze di urbanizzazione non limitate al semplice insediamento individuale e, dall'altro, a motivo del fatto che l'amministrazione competente ha il pieno controllo di tali opere, in forza di un titolo giuridico che ne assicura alla stessa la disponibilità al fine di garantirne la fruizione collettiva da parte di tutti gli utenti della zona.*

*Tali elementi sono importanti in quanto confermano la **destinazione pubblica impressa, sin dall'origine, alle opere da realizzare**».*

Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Le opere di urbanizzazione a scomputo hanno una **destinazione pubblica fin dall'origine**.

L'obbligo di realizzare tali opere da parte del soggetto privato lottizzante è conseguenza del rapporto contrattuale di natura onerosa che intercorre con la PA e che discende dalla **CONVENZIONE URBANISTICA**.

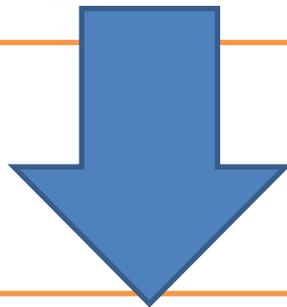
L'esecuzione diretta, a scomputo oneri, delle opere di urbanizzazione dedotte in una convenzione di lottizzazione è pertanto assimilata ad un **APPALTO PUBBLICO** ...

... quindi è **assoggettata alla normativa di derivazione comunitaria** in materia, qualora le opere di urbanizzazione (primaria e secondaria) sono **pari o superiori** alla soglia di rilevanza europea

A sua volta, l'obbligo per il privato di realizzare le opere previste dalla convenzione urbanistica si traduce nell'obbligo di affidarne la realizzazione a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Il principio di diritto sancito dalla CGUE si applica inizialmente **solo alle opere di urbanizzazione a scomputo pari, o superiori, alle soglie comunitarie**



Circolare n. 462/2001 del Ministero delle Infrastrutture

pubblicata in G.U. del 28 dicembre 2001 n. 300.



Il principio espresso **viene esteso anche alle opere sotto soglia**

2.

La Legge Merloni *quater*

Art. 7, della Legge 7 agosto 2002 n. 166

(modifica l'art. 2, co. 5 della L. n. 109/1994 –
Legge quadro sui lavori pubblici)

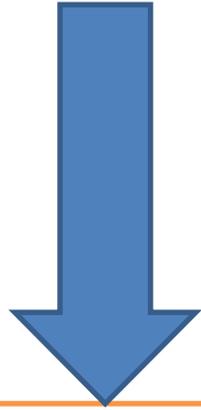
Introduce l'**obbligo per i privati che eseguivano direttamente le opere di urbanizzazione** (sia primarie che secondarie) a scomputo dei relativi oneri, **di affidare le stesse ricorrendo alle procedure previste dalla direttiva 93/37/CEE** (c.d. direttiva appalti).

A.

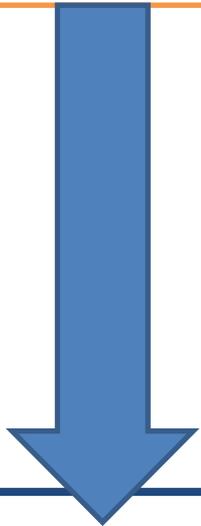
Obbligo di affidamento tramite **procedura ad evidenza pubblica** per le opere di urbanizzazione a scomputo **sopra soglia**.

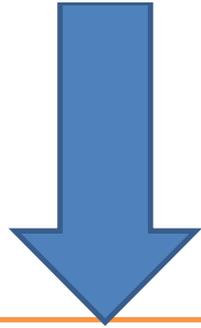
B.

Espressa **esclusione dell'obbligo dell'evidenza pubblica** per la realizzazione di opere di urbanizzazione **sotto soglia**.



Procedura di infrazione contro l'Italia da parte della Commissione Europea





Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Sentenza 21 febbraio 2008, causa C-412/04

L'art. 7 della Legge Merloni *quater* contrasta con le norme dell'UE qualora le opere di urbanizzazione a scomputo sotto soglia abbiano interesse transfrontaliero certo

Per capire se le opere di urbanizzazione a scomputo superano la soglia comunitaria si rende necessario sommare il valore di tutte le opere individuate nella convenzione

3.

Il D.Lgs. n. 163/2006

-Il vecchio Codice appalti-

D.Lgs. n. 163/2006

- Art. 32, co. 1 lett. g)
- Art. 121
- Art. 122, co. 8

Art. 32: prevedeva l'obbligo a carico dell'operatore di indire una **gara per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria a scomputo oneri, di valore superiore alla soglia comunitaria**, ovvero, purché previsto dall'amministrazione comunale, **di attivare una procedura strutturata sul modello del *project financing***.

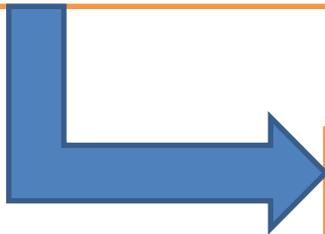
Si prevedeva, infatti, che l'operatore economico, in qualità di promotore, previa presentazione della progettazione preliminare delle opere, potesse esperire una procedura di gara all'esito della quale eventualmente esercitare, entro il termine di quindici giorni dall'aggiudicazione, il diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, attraverso la corresponsione del 3% del valore dell'appalto aggiudicato. Era, invece, previsto un diverso regime per le opere di urbanizzazione sottosoglia.

Art. 121: prevedeva che l'operatore economico doveva considerarsi tenuto al **rispetto delle norme del Codice** di cui al Titolo I della parte II, nonché delle parti I, IV e V **per le opere di urbanizzazione secondaria** (n.d.r.: ricorso al procedimento di evidenza pubblica).

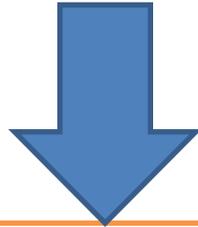
Art. 122: introduceva un'espressa **deroga**, stabilendo che l'operatore avrebbe potuto **eseguire direttamente** e, dunque, senza previo esperimento di gara **le opere correlate al singolo intervento edilizio licenziato**.

1. Possibilità di affidamento diretto delle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia correlate al singolo intervento edilizio autorizzato

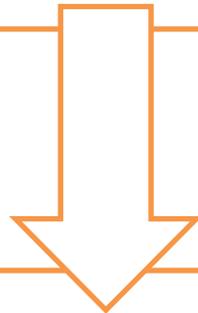
2. Applicazione della disciplina in materia di evidenza pubblica soltanto per le opere di urbanizzazione primaria sopra soglia e per quelle secondarie sopra e sotto soglia



Era comunque messa in dubbio la compatibilità con i principi comunitari in tema di concorrenza ed era stato paventato il rischio di fenomeni distorsivi del mercato, quali l'artificioso frazionamento delle opere di urbanizzazione primaria sopra soglia al fine di sottrarle alle regole dell'evidenza pubblica.

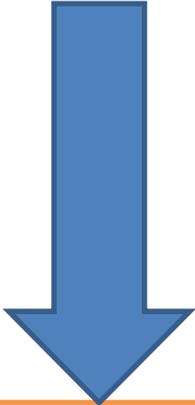


D.Lgs. n. 113/2007
Il decreto correttivo al D.Lgs. n. 163/2006

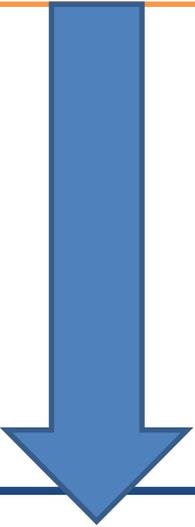


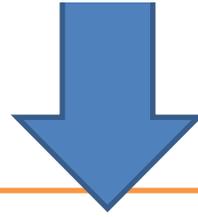
A seguito del *Il correttivo*:

- è soggetta alla normativa europea l'esecuzione a scomputo di tutte le opere di urbanizzazione, primarie e secondarie, sopra e sotto soglia;
- salvo l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria correlate all'intervento edilizio assentito.

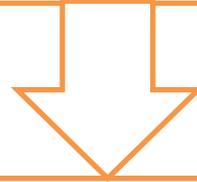


Procedura di infrazione contro l'Italia da parte della Commissione Europea





D.Lgs. n. 152/2008
III decreto correttivo al D.Lgs. n. 163/2006



L'intervento normativo ha disposto:

a) per l'affidamento delle **opere di urbanizzazione sopra soglia**:

- l'applicazione delle norme sulla procedura ad evidenza pubblica;
- la possibilità per il Comune di ricorrere alla procedura aperta o ristretta sulla base del progetto preliminare fornito dal privato in sede di richiesta del permesso di costruire o di approvazione del piano di lottizzazione;
- l'eliminazione dell'ipotesi di prelazione a favore dell'operatore privato per l'aggiudicazione dell'appalto.

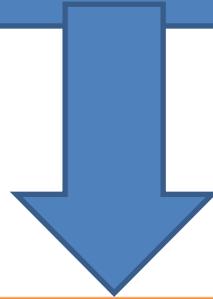
b) per l'affidamento delle **opere di urbanizzazione sotto soglia**:

- il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, con invito almeno cinque soggetti.

4.

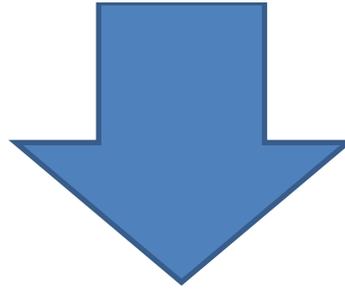
Il D.L. Salva Italia

Decreto Legge 4 dicembre 2011 n. 201



Ha ulteriormente modificato il quadro normativo introducendo il comma 2-bis all'articolo 16 del D.P.R. n. 380/2001:

*Nell'ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, **l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria** di cui al comma 7, **di importo inferiore alla soglia** di cui all'articolo 28, co. 1, lett. c), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (n.d.r.: ora art. 35, co. 1, D.Lgs. n. 50/2016), **funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire** e non trova applicazione il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (n.d.r.: ora D.Lgs. n. 50/2016).*



→ La norma ha introdotto una **disciplina speciale delle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia** rispetto a quella generale di cui all'art. 122, comma 8, del Codice – non modificato dal decreto Salva Italia – e che, dopo il // e /// correttivo non distingueva più tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

→ L'ambito di applicazione di tale speciale disciplina risultava più circoscritto di quello di cui all'art. 122 sotto un duplice profilo:

- le opere di urbanizzazione primaria devono essere previste nei piani attuativi (o atti equivalenti) o deve trattarsi di interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale;
- inoltre tali opere devono altresì risultare funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio.

5. Il D.Lgs. n. 50/2016

*-Il nuovo Codice dei
contratti pubblici appalti-*

Articolo 1, comma 2 lett . e)

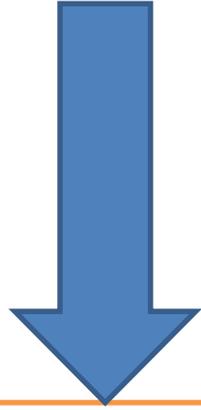
Si applica il **Codice** dei contratti pubblici ai lavori pubblici da realizzarsi da parte dei **soggetti privati** titolari di permesso di costruire o un altro titolo abilitativo, che **assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso**, ai sensi dell'articolo 16 comma 2 del TU Edilizia.

Articolo 1, comma 3

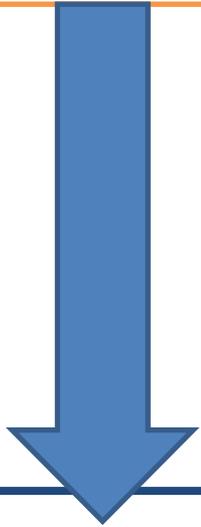
In relazione alla **fase di esecuzione** del contratto si applicano esclusivamente le **norme che disciplinano il collaudo**.

Art. 16, co. 2, D.P.R. n. 380/2001 (TU Edilizia)

1. Il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo.
2. A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione nel rispetto dell'art. 2, co. 5 della L. n. 109 1994 (*n.d.r.*: ora art. 1, co. 2 lett. e) e art. 36, co. 3 e 4 del Codice)



Procedura di infrazione contro l'Italia da parte della Commissione Europea



Norme 'sub iudice'

Art. 36, comma 4, D. Lgs. n. 50/2016 (post correttivo 2017)

Nel caso di **opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia** di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a), calcolato secondo le disposizioni di cui all'articolo 35, comma 9, **funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, si applica l'articolo 16, comma 2-bis**, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Art. 16, co. 2-bis D.P.R. n. 380/2001 (TU Edilizia)

Nell'ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, **l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria** di cui al comma 7, **di importo inferiore alla soglia** di cui all'articolo 28, co. 1, lett. c), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora art. 35, co. 1, D.Lgs. n. 50/2016), **funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire** e non trova applicazione il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Due diverse interpretazioni dell'art. 16. co. 2-bis

1.

Esso può essere interpretato nel senso che **le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare ciascun lotto senza applicare il codice dei contratti pubblici qualora abbiano prima verificato che il valore cumulato dei lotti è inferiore alla soglia UE**, come previsto dall'articolo 9 paragrafo 5 lettera a), secondo comma, della direttiva 2004/18/CE (fino al 17 aprile 2016) e dall'articolo 5 paragrafo 8 secondo comma, della direttiva 2014/24/UE (dal 18 aprile 2016).

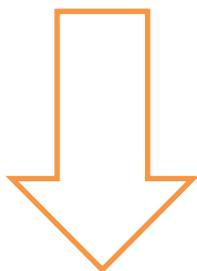
Tale interpretazione è compatibile con la direttiva (in appresso l'interpretazione conforme).

2.

Il comma 2-bis può, tuttavia, essere interpretato anche nel senso che **le amministrazioni aggiudicatrici possono ignorare tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici**, inclusa quella che recepisce la disposizione della direttiva in questione. In base a tale interpretazione, l'articolo 16 comma 2-bis, del D.P.R. n. 380/2001 prevede che **le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare ciascun lotto senza applicare il codice, non soltanto se il valore cumulato dei lotti è inferiore alla soglia UE, ma anche se il valore di ciascun singolo lotto, considerato in modo isolato rispetto agli altri lotti, è inferiore alla soglia UE**.

Tale interpretazione è incompatibile con la direttiva (in appresso l'interpretazione non conforme).

1



Consiglio di Stato

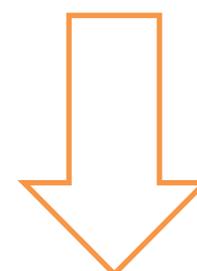
Parere della Commissione Speciale n. 2942/2018,
del 24 dicembre 2018
(reso a seguito di un'istanza di ANAC)



ANAC

Linee Guida n. 4 (par. 2.2)
(aggiornate con delibera n. 636 del 10 luglio 2019)

2



ANAC

Linee Guida n. 4 (par. 2.2)
(aggiornate con delibera n. 206
del 1° marzo 2018)

L'operatore privato è tenuto al rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici **nella fase di gara**, ma non in relazione alla fase esecutiva.



Rigidità

Sono da rispettare gli adempimenti richiesti e le procedure previste dal Codice (D.Lgs. n. 50/2016)

Recentissima deroga:
D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020 (D.L. semplificazioni)



Flessibilità

Il contratto stipulato con l'appaltatore è regolato dalle disposizioni del codice civile (salvo le previsioni relative alla fase di collaudo)

6.

Il D.L. n. 76/2020
conv. in L. 120/2020

-Il decreto Semplificazioni-

30

LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO...

31

LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO: COSA SONO E COME SONO DISCIPLINATE DAL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Luca Grassi

funzionario

Milano, 4 novembre 2020

RIFERIMENTI NORMATIVI
T.U. edilizia e Legge Regionale Lombardia

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

- *Art. 16 - Contributo per il rilascio del permesso di costruire*

L. R. Lombardia 11 marzo 2005 , n. 12

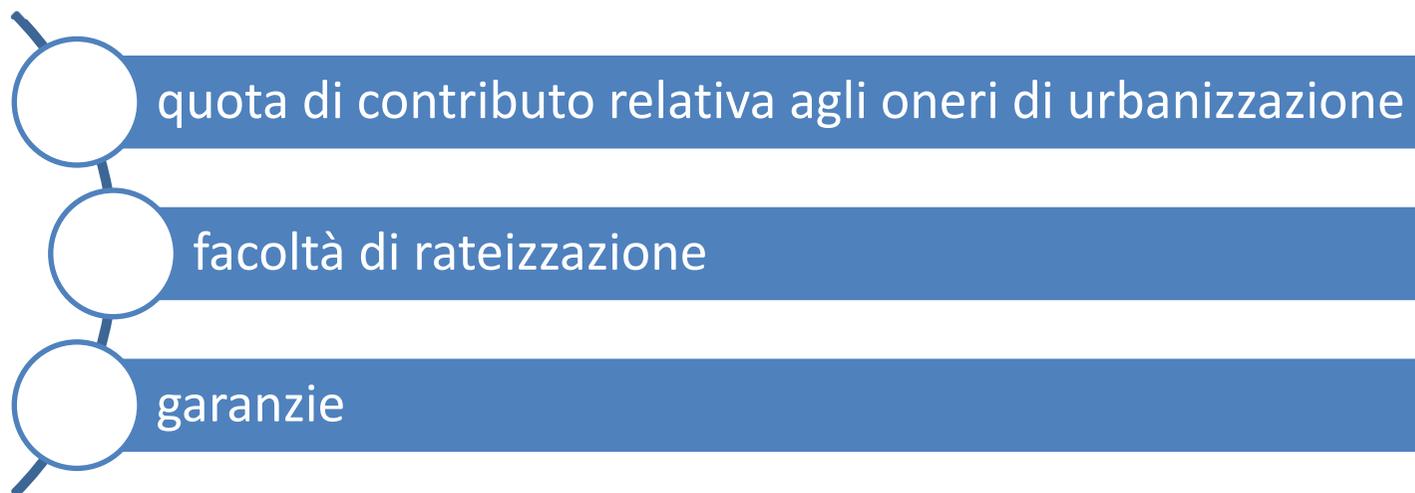
Legge per il governo del territorio

- *Art. 44 - Oneri di urbanizzazione*

CARATTERISTICHE

Determinazione della quota – modalità – tempi - garanzie

Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono determinati dai Comuni



La quota di contributo relativa agli oneri, determinata all'atto della stipula della convenzione o del rilascio del titolo, può essere corrisposta in corso d'opera, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione

DETERMINAZIONE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

Le variabili da computare

Valore €/mc o €/mq stabilito dal Comune di riferimento

categoria di intervento

Destinazioni d'uso previste

Localizzazione dell'intervento

Dimensioni dell'intervento

DETERMINAZIONE DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

Le variabili da computare

Valore €/mc o €/mq stabilito dal Comune di riferimento

categoria di intervento

Destinazioni d'uso previste

Localizzazione dell'intervento

Dimensioni dell'intervento

LE VARIABILI

Categoria – destinazioni d'uso - dimensione

categoria di intervento

- *Nuova costruzione 100%*
- *Ristrutturazione -60%*

destinazioni d'uso

- *Definite dallo strumento urbanistico locale: residenza (€/mc), altre destinazioni (€/mq)*

dimensione

- *Superficie Lorda (**ut*****st** o **sf**)*

DIMENSIONE DELL'INTERVENTO

Esemplificazione di un caso specifico a Milano

Superficie Territoriale (St) Indice di utilizzazione (ut)



1.000 mq



0,35 mq/mq

Superficie Lorda edificabile

- 350 mq (1.000*0,35)

Conversione mc/mq:

volume urbanistico: volume convenzionale ottenuto moltiplicando la superficie lorda (S.L.) per l'altezza urbanistica pari a mt 3,00 o talvolta 3,30.

DELIBERE DI CONSIGLIO COMUNALE

Comune di Monza – Comune di Milano



Settore Governo del Territorio, SUAP, SUE, Patrimonio
Sportello Unico dell'Edilizia - SUE

Mod ONERI_05 / 04/2018

TARIFFE CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

ONERI DI URBANIZZAZIONE ANNO 2018
ALLEGATO "A" DELIBERA DI C.C. N. 44 DEL 09/04/2018

TARIFFE BASE						
FUNZIONI	PRIMARIA / SECONDARIA / servizi (SUE)	mq/m ²	NUOVE COSTRUZIONI E AMPLIAMENTI (NC)		RISTRUTTURAZIONI SENZA DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE (RC)	
			€	€ tot/m ²	€	-40% € tot/m ²
RESIDENZA	I	mq	24,18	61,68	9,67	24,64
	II	mq	37,42		14,87	
PRODUTTIVO	I	mq	33,81	70,38	11,52	24,12
	II	mq	25,14		10,45	
	Servizi. III	mq	10,43		4,37	
TURISTICO RICETTIVO	I	mq	49,78	98,54	19,91	31,41
	II	mq	48,75		19,50	
TERZIARIO COMMERZIALE/ TERZIARIO DIREZIONALE	I	mq	134,94	209,83	49,94	81,09
	II	mq	84,85		33,94	
ATTREZZATURE/ OPERE NON RIENTRANTI IN ALTRE CATEGORIE	I	mq	61,49	108,27	24,69	41,51
	II	mq	41,78		16,71	

1 di 4

Sportello Unico dell'Edilizia - SUE
Piazza Trento e Trieste | 20900 Monza | Tel. 039.2374980 - appuntamenti 039.237245-468 | Fax 039.2372546
Email: edilizia@comune.monza.it
Orari: lunedì - mercoledì - venerdì dalle 8-15 alle 12,00
Sede Municipale: Piazza Trento e Trieste | 20900 Monza | Tel. +39.039.2372.1 | Fax +39.039.2372.558
Email: protocollo@comune.monza.it | Posta certificata: mozza@pec.comune.monza.it
Codice Fiscale 0203080153 | Partita IVA 0072830969

ALLEGATO 3 alla proposta di deliberazione C.C. P.G. 888667/2007
Costituito da N° 6 pagine

TABELLA N. 2 ONERI DI URBANIZZAZIONE DA APPLICARE

RESIDENZA

VALORI TABELLE A1 / A2 Parametro incidenza tabella C1 - della deliberazione Consiglio

Regionale del 28 luglio 1977, n. 12557 - RESIDENZA ZONA OMOGENEA A

Nuove costruzioni, interventi di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione:

Urbanizzazione Primaria:
(parametro di incidenza Tab. C1: 0,5) € 19,98 mc. v.p.p. Delib. C.C. 52/00 € 6,69
Urbanizzazione Secondaria:
(parametro di incidenza Tab. C1: 0,9) € 38,02 mc. v.p.p. Delib. C.C. 52/00 € 18,59
Totale € 58,00 mc. v.p.p. € 25,28

Interventi di Ristrutturazione:

Urbanizzazione Primaria:
(parametro di incidenza Tab.C1: 0,4) € 15,98 mc. v.p.p. Delib. C. C. 52/00 € 5,35
Urbanizzazione Secondaria:
(parametro di incidenza.Tab.C1. 0,3) € 12,67mc. v.p.p. Delib. C. C. 52/00 € 6,20
Totale € 28,65 mc. v.p.p. € 11,55

TABELLA A1 - A2 Parametro incidenza tabella C1 - della deliberazione Consiglio Regionale del 28

luglio 1977, n. 12557 - RESIDENZA ZONA OMOGENEA B

Nuove costruzioni, interventi di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione:

Urbanizzazione Primaria:
(parametro di incidenza Tab.C1: 0,6) € 23,97 mc. v.p.p. Delib. C.C. 52/00 € 8,03
Urbanizzazione Secondaria:
(parametro di incidenza Tab.C1: 0,9) € 38,02 mc. v.p.p. Delib. C.C. 52/00 € 18,59
Totale € 61,99 mc. v.p.p. € 26,62

Interventi di Ristrutturazione:

Urbanizzazione Primaria:
(parametro di incidenza Tab.C1: 0,4) € 15,98 mc. v.p.p. Delib. C. C. 52/00 € 5,35
Urbanizzazione Secondaria:
(parametro di incidenza Tab.C1: 0,3) € 12,67 mc. v.p.p. Delib. C. C. 52/00 € 6,20
Totale € 28,65 mc. v.p.p. € 11,55

P.G. 888667/2007

Pagina 1 di 6

del 10/10/2007

Grazie per l'attenzione

*Area Legale Contratti Lavoro
4 novembre 2020*

Le informazioni contenute nel presente documento hanno carattere generale e non sono da considerarsi un esame esaustivo di singole fattispecie né un parere legale. Il contenuto è basato sulla normativa e gli atti vigenti alla data di predisposizione.