

EDILIZIA E AMBIENTE

Opere di urbanizzazione. Regole diverse per i lavori a scomputo

Strade, reti e servizi: il Codice appalti riscrive le procedure

Realizzabili senza gara gli interventi extra-standard

PAGINA A CURA DI
Guido Inzaghi
Simone Pisani

La nuova disciplina in materia di appalti pubblici interessa anche le operazioni immobiliari di sviluppo private. Il Codice (Dlgs 50/2016) regola infatti anche gli accordi tra i Comuni e i costruttori per la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione.

Il vecchio sistema

Il prevalente sistema (Dlgs 163/2006) assoggettava a diverso regime la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, reti elettriche, idriche e fognarie) e secondaria (scuole, edifici religiosi, culturali e sociali, parchi), distinguendo anche i casi in cui l'ammontare delle opere fosse superiore o inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria (attualmente pari a 5.225.000 euro per gli appalti di lavori).

In particolare, la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria da eseguire a scomputo oneri e con valore superiore alla soglia seguiva una procedura a evidenza pubblica, secondo l'ordinario percorso di gara - aperta o ristretta - previsto dal vecchio Codice. Mentre l'affidamento dei lavori inerenti alle opere di urbanizzazione secondaria a scomputo e di valore inferiore alla soglia di rilevanza doveva seguire una procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, con invito rivolto ad almeno cinque soggetti idonei (articolo 122, comma 8, Dlgs

163/2006).

In virtù del comma 2-bis, articolo 16 del Dpr 380/2001 (introdotta dal Dl 201/2011 "Salva Italia"), le opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria - sempreché funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica - potevano invece essere realizzate a cura del titolare del permesso di costruire (ovvero da questi liberamente assegnate a terzi) senza applicare le norme del Dlgs 163/2006. Ma se l'opera di urbanizzazione primaria sotto soglia non era funzionale all'intervento, si doveva applicare la procedura negoziata prevista all'articolo 122, comma 8.

Il nuovo sistema

Il Dlgs 50/2016 modifica parzialmente tale quadro, ma in modo significativo.

Per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria sopra la soglia, resta ferma la piena applicabilità delle procedure a evidenza pubblica ordinariamente previste dal nuovo Codice. Così come, per le opere di urbanizzazione primaria sotto soglia ma funzionali agli interventi di trasformazione, continua ad applicarsi l'esclusione prevista dal comma 2-bis, articolo 16 del Dpr 380/2001.

Per le opere di urbanizzazione secondaria sotto soglia e per quelle di urbanizzazione primaria sotto soglia e non funzionali all'intervento, invece, occorre ora far ricorso alla procedura ordinaria, con avviso o bando di gara (articolo 36, comma 3, Dlgs 50/2016).

Le opere non a scomputo

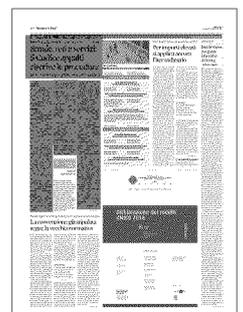
Altra novità rilevante, ma all'insegna della semplificazione, è introdotta rispetto al tema (molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza) delle opere di urbanizzazione che non vanno a scomputo del contributo di costruzione. Vale a dire quelle opere, spesso previste dalle convenzioni urbanistiche, realizzate in più rispetto agli obblighi che da regolamento i Comuni attribuiscono ai costruttori.

A riguardo, è bene ricordare che il criterio per applicare le procedure a evidenza pubblica viene normalmente riconosciuto nel requisito dell'onerosità della prestazione. E in tale ottica, la normativa in materia di appalti non si dovrebbe applicare alle opere pubbliche non a scomputo (ossia a quelle con costi interamente a carico del privato).

In merito, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (determinazione 4/2008) aveva però precisato che il costo delle "opere extra", per quanto non computato dai contributi ordinari, rappresenterebbe comunque un corrispettivo ri-

conosciuto al Comune a fronte dell'approvazione del progetto di sviluppo. Non essendo quindi opere realizzate dal costruttore in spirito di liberalità, avrebbero dovuto seguire le procedure di evidenza pubblica per la selezione dei soggetti chiamate a realizzarle.

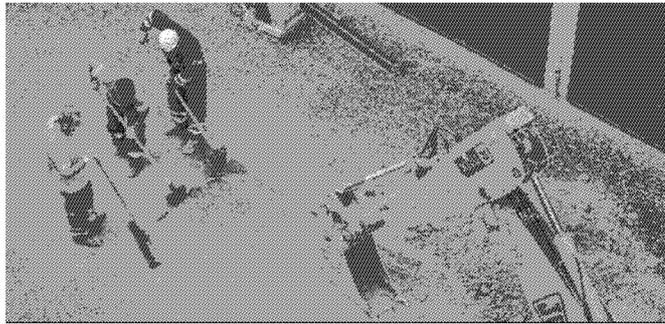
L'articolo 20 del Dlgs 50/2016 ricollega invece l'applicabilità delle regole pubblicistiche solo ai casi in cui il requisito dell'onerosità sussiste in via diretta e immediata. Il nuovo Codice, dunque, non si applica quando un'amministrazione stipula una convenzione con cui un soggetto si impegna a realizzare a sua cura e spese, cioè senza scomputarne il valore dai contributi dovuti al Comune, un'opera pubblica prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici. In questi casi, è tuttavia previsto che l'amministrazione svolga una funzione di controllo preventivo: prima della stipula, valuterà infatti il progetto di fattibilità delle opere e lo schema dei contratti di appalto. Spetterà inoltre alla convenzione disciplinare le conseguenze in caso di inadempimento.





Opere di urbanizzazione

● Le opere di urbanizzazione consistono nell'insieme delle attrezzature di carattere pubblico necessarie a rendere una porzione di territorio idonea all'uso da parte dei cittadini. Si distinguono in opere di urbanizzazione primaria (quali strade, spazi di sosta, fognature, rete idrica, rete per l'energia elettrica e il gas) e opere di urbanizzazione secondaria (asili e scuole, anche per l'istruzione superiore, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, edifici religiosi, culturali, sanitari o sportivi, cimiteri).



Iter a confronto

VALORE SOTTO LA SOGLIA DI RILEVANZA COMUNITARIA	VALORE SOPRA LA SOGLIA DI RILEVANZA COMUNITARIA
VECCHIO CODICE (DLGS 163/2006)	
Opere di urbanizzazione primaria funzionali all'intervento di trasformazione	
Esecuzione diretta da parte del privato	Ordinaria procedura a evidenza pubblica
Opere di urbanizzazione primaria (non funzionali all'intervento di trasformazione) e opere di urbanizzazione secondaria	
Procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, con invito rivolto ad almeno cinque soggetti idonei	Ordinaria procedura a evidenza pubblica
Opere di urbanizzazione non a scomuto previste nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici	
Tematica dibattuta in dottrina e giurisprudenza. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (determinazione 4/2008) aveva esteso in via interpretativa l'applicabilità dell'ordinaria procedura a evidenza pubblica	
SOTTO LA SOGLIA	
SOPRA LA SOGLIA	
NUOVO CODICE (DLGS 50/2016)	
Opere di urbanizzazione primaria funzionali all'intervento di trasformazione	
Esecuzione diretta da parte del privato	Ordinaria procedura a evidenza pubblica
Opere di urbanizzazione primaria (non funzionali all'intervento di trasformazione) e opere di urbanizzazione secondaria	
Ordinaria procedura a evidenza pubblica	Ordinaria procedura a evidenza pubblica
Opere di urbanizzazione non a scomuto previste nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici	
Esecuzione diretta da parte del privato	