

# REALIZZAZIONE DI OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOPUTO

## TERZO DECRETO CORRETTIVO

Decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152

Ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62

(G.U. n. 251 del 2 ottobre 2008 - in vigore dal 17 ottobre 2008)

### **Art. 32. Amministrazioni aggiudicatrici e altri soggetti aggiudicatori**

(...)

**g) lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire, 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 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, l'avente diritto a richiedere il permesso di costruire presenti all'amministrazione stessa, in sede di richiesta del permesso di costruire, un progetto preliminare delle opere da eseguire, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate, allegando lo schema del relativo contratto di appalto. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara con le modalità previste dall'articolo 55\*\*\*. Oggetto del contratto, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, sono la progettazione esecutiva e le esecuzioni di lavori. L'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per l'esecuzione dei lavori e per gli oneri di sicurezza; (lettera così modificata dall'art. 1, comma 1, lettera f), d.lgs. n. 152 del 2008)**

### **\*\*\*Art. 55. Procedure aperte e ristrette**

(artt. 3 e 28, dir. 2004/18; artt. 19, 20, 23, legge n. 109/1994; art. 9, d.lgs. n. 358/1992; art. 6, d.lgs. n. 157/1995; art. 76, d.P.R. n. 554/1999)

- 1. Il decreto o la determina a contrarre, ai sensi dell'articolo 11, indica se si seguirà una procedura aperta o una procedura ristretta, come definite all'articolo 3.**
- 2. Le stazioni appaltanti utilizzano di preferenza le procedure ristrette quando il contratto non ha per oggetto la sola esecuzione, o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.**
- 3. Il bando di gara indica il tipo di procedura e l'oggetto del contratto, e fa menzione del decreto o della determina a contrarre.**
- 4. Il bando di gara può prevedere che non si procederà ad aggiudicazione nel caso di una sola offerta valida, ovvero nel caso di due sole offerte valide, che non verranno aperte. Quando il bando non contiene tale previsione, resta comunque ferma la disciplina di cui all'articolo 81, comma 3.**

**5. Nelle procedure aperte gli operatori economici presentano le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara.**

**6. Nelle procedure ristrette gli operatori economici presentano la richiesta di invito nel rispetto delle modalità e dei termini fissati dal bando di gara e, successivamente, le proprie offerte nel rispetto delle modalità e dei termini fissati nella lettera invito. Alle procedure ristrette, sono invitati tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta e che siano in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando, salvo quanto previsto dall'articolo 62 e dall'articolo 177.**

**(comma così modificato dall'art. 2, comma 1, lettera o), d.lgs. n. 113 del 2007)**

**Art. 122. Disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia (...)**

**8. Per l'affidamento dei lavori pubblici di cui all'articolo 32, comma 1, lettera g), si applica la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6\*\*\*\*; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti se sussistono in tale numero aspiranti idonei.**

**(comma così sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera bb), d.lgs. n. 152 del 2008)**

**\*\*\*\*Art. 57. Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (...)**

**6. Ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Gli operatori economici selezionati vengono contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta. La stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando.**

## **Tratto da**

CONSIGLIO DI STATO\_Sezione Consultiva per gli Atti Normativi\_Adunanza del 14 luglio 2008\_N. della Sezione: 2357/08

La modifica f) riguarda l'articolo 32, comma 1, lettera g) ed è tesa a recepire le osservazioni della Commissione europea relativamente alla realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo. Secondo la Commissione l'articolo attualmente in vigore risulta in contrasto con le regole di cui alla direttiva 2004/18/CE, laddove viene conservato il diritto di prelazione in favore del promotore individuato unicamente il titolare del permesso di costruire.

La Sezione osserva che la modifica proposta è conforme ai principi comunitari e quindi va condivisa. Tuttavia, come osserva anche la Conferenza unificata, non sembra corretto il riferimento alla figura del promotore, in quanto la fattispecie non riguarda il contratto di concessione di lavori. Anzi le opere di urbanizzazione sono interamente finanziate mediante gli oneri di concessione non corrisposti dal titolare del permesso di costruire; e quindi in sostanza con risorse pubbliche. Sicché il richiamo all'articolo 153 del Codice non appare pertinente. Quindi l'indizione della gara da parte

dell'amministrazione deve avvenire con le modalità previste dall'articolo 55 del Codice medesimo. Inoltre sembra maggiormente aderente allo spirito della normativa comunitaria e alla logica di questo istituto il ricorso all'appalto di progettazione e esecuzione.

In conclusione la Sezione ritiene che l'emendamento proposto dalla Conferenza unificata risponda meglio alle esigenze di adeguamento di cui sopra. Il testo quindi diventa il seguente: "g) lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permesso di costruire, 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, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dell'articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire presenti all'amministrazione medesima, in sede di richiesta del permesso di costruire, un progetto preliminare delle opere da eseguire. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara con le modalità previste dall'articolo 55. Oggetto del contratto, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, sono la progettazione esecutiva e le esecuzioni di lavori. L'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per l'esecuzione dei lavori, per gli oneri della sicurezza;"

Con l'articolo 1, comma 1, lettera f) del terzo decreto correttivo viene sostituita la lettera g) del comma 1 dell'articolo 32 del Codice dei contratti ed in riferimento alle opere di urbanizzazione scompare la prelazione e viene prevista la possibilità per l'Amministrazione, relativamente alle opere sopra soglia, di prevedere che il titolare del permesso di costruire (in sede di richiesta del permesso stesso) presenti un progetto preliminare delle opere da eseguire con l'indicazione del tempo massimo; sulla base del progetto presentato sarà indetta una gara di appalto integrato. Per le opere sotto soglia l'affidamento sarà determinato con procedura negoziata fra almeno cinque offerenti.

Tratto dalla relazione dell'onorevole Mauro PILI (PdL), relatore presso l'ottava commissione della Camera, in occasione della seduta del 16 luglio 2008 con la quale la Commissione ha incominciato la discussione sul terzo decreto correttivo

Assume, poi, una particolare rilevanza, a suo giudizio, sia sul piano economico che nell'ambito del pieno rispetto dell'intrapresa economica privata, la proposta di recepimento delle osservazioni europee in materia di opere di urbanizzazione a scomputo. Giudica, infatti, evidente che non si tratta di una materia di secondaria importanza rispetto al tema solo apparentemente più rilevante sul piano economico delle opere strategiche infrastrutturali del Paese. In realtà, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria costituiscono nell'ambito della qualità urbana, e conseguentemente della vita di ognuno, un ruolo centrale sul piano dell'infrastrutturazione del Paese. Giudica fin troppo evidente che, sotto il profilo strettamente economico, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria rappresentano, nell'ambito degli interventi concessori delle amministrazioni competenti, le uniche in grado di avere una copertura finanziaria certa. Il meccanismo di finanziamento è codificato, certo e imprescindibile, così come appare ormai consolidato il principio secondo il quale le opere di urbanizzazione primaria e secondaria risultano propedeutiche al rilascio delle stesse concessioni edilizio-residenziali e non, proprio a garanzia che vengano realizzati prioritariamente e preventivamente gli interventi di qualificazione e vivibilità dell'area oggetto dell'intervento edilizio urbanistico. Per questa ragione, ritiene indispensabile inquadrare il tema alla radice del rilievo della Commissione europea, che sostiene che l'articolo 32, comma 2, del codice abbia vocazione ad applicarsi all'attribuzione di appalti pubblici di lavori, che - sostiene la Commissione - è soggetta a regole comunitarie ben più dettagliate di quelle applicabili all'attribuzione delle concessioni di lavori. Dunque, l'Unione Europea sembra rilevare la vocazione dell'articolo 32 ad applicarsi agli appalti pubblici e, conseguentemente, per quello che giudica un erroneo inquadramento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel medesimo

articolo, la Commissione uniforma i rilievi. In questo caso appare, però, evidente, a suo avviso, che si tratti di una fattispecie diversa e non riconoscibile nell'ambito dell'appalto pubblico, per due ordini di ragioni: la prima è che si tratta nella maggioranza dei casi di interventi unitari di natura privata; la seconda è che tutti gli interventi edificatori e le relative urbanizzazioni primarie e secondarie sono approvati su proposta privata nell'ambito delle procedure concessorie e autorizzative dell'amministrazione competente.

Segnala come sia frequente che nell'ambito degli stessi piani integrati e complessi l'amministrazione concessionaria può richiedere interventi supplementari che esulano e superano lo stesso importo delle opere a scomuto. Al contempo, giudica evidente che le urbanizzazioni primarie e secondarie costituiscono il fondamento dell'intrapresa privata, anche se le stesse poi dovranno essere cedute a tutti gli effetti alle amministrazioni competenti. L'amministrazione concessionaria potrebbe, in realtà, provvedere in proprio alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria in quella determinata area sottoposta a piano complesso, ma si troverebbe davanti a due ordini di problemi: le somme a disposizione, con i tempi previsti per una eventuale e impropria gara d'appalto, risulterebbero di gran lunga insufficienti alla realizzazione dell'intervento e l'amministrazione dovrebbe conseguentemente farsi carico dell'intero stanziamento necessario per realizzare l'intervento; il privato sarebbe costretto a bloccare l'investimento edificatorio che, come detto, in molti casi è subordinato alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Si tratta, quindi, di una questione rilevante per la quale, a suo avviso, è indispensabile individuare una soluzione che consenta una interpretazione realistica della decisione della Commissione europea. In questa direzione, ritiene vada individuata una soluzione, che altrimenti rischierebbe di turbare non solo le normali regole della trasparenza, ma anche della libera intrapresa, per assoggettarla a procedure abnormi e improprie.

## Tratto da

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA Resoconto della VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) 29 luglio 2008\_ PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

(...)

rilevato che le opere di urbanizzazione primaria e secondaria costituiscono, nell'ambito della qualità urbana e, conseguentemente, della vita di ogni cittadino, un ruolo centrale sul piano dell'infrastrutturazione del Paese e che esse rappresentano, nell'ambito degli interventi concessori delle amministrazioni competenti, le uniche opere in grado di avere una copertura finanziaria certa;

rilevato che tali opere appartengono, in larga parte, ad una fattispecie non riconducibile nell'ambito dell'appalto pubblico, ma piuttosto in quello della concessione ai sensi della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica), la quale prevede, all'articolo 28, «l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni»;

considerato che la normativa urbanistica dispone «i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere» di cui sopra, richiede «congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione», subordina «il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti (...) all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi»;

(...)

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) all'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame, occorre procedere alla soppressione della lettera f), sostitutiva dell'articolo 32, comma 1, lettera g), del Codice, che disciplina le opere di urbanizzazione a scomputo, considerato che, come anche suggerito nelle osservazioni formulate dalla Commissione europea in materia, appare plausibile far rientrare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nell'ambito del rapporto di concessione con il titolare del permesso di costruire, di cui all'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942;

b) in ogni caso, qualora non prevalesses la più razionale e compiuta soppressione della richiamata lettera f), sostitutiva dell'articolo 32, comma 1, lettera g), del Codice, occorre prevedere che sia rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di procedere, in alternativa alla gara, all'affidamento diretto al soggetto titolare della concessione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel caso di opere «sotto soglia»;

al contempo, occorre prevedere la facoltà di procedere all'affidamento diretto per le opere «fuori scomputo», all'interno o all'esterno del comparto e comunque funzionali al comparto oggetto dell'intervento, risultanti da accordi pattuiti ai sensi delle norme vigenti tra ente procedente e privato e a totale carico dello stesso privato;

## **tratto da**

SENATO DELLA REPUBBLICA\_ COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI  
(8ª) MARTEDÌ 29 LUGLIO 2008 \_25ª Seduta (antimeridiana) Presidenza del Presidente GRILLO

Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e per i trasporti Castelli.

La seduta inizia alle ore 12.

### IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente: "Ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (n. 12) (Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, e 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

### PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 12

(..)

1.1 Opere di urbanizzazione a scomputo del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire  
La modifica interessa solo il secondo periodo dell'art. 32, comma 1 lett. g, così come modificato dall'art. 1, lett. f) dello schema governativo e si propone di definire con maggiore certezza i contenuti della procedura di gara che l'Amministrazione che rilascia il permesso a costruire ha la facoltà di espletare in alternativa alla gara da esperire dal titolare del permesso a costruire.

Posto che le opere di urbanizzazione costituiscono parte del più complesso intervento edilizio attuato dal titolare del permesso a costruire e sono in grado di incidere sul risultato dell'intervento stesso, è necessario che l'Amministrazione, nel bandire la gara tenga conto di tali esigenze e quindi dei tempi indicati dal titolare del permesso a costruire nonché dell'articolazione contrattuale del rapporto (con i connessi obblighi) che l'esecutore deve rispettare.

In tal modo le due soluzioni (gara da parte del titolare del permesso a costruire e gara da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice) assumono un reale carattere di fungibilità.

Conseguentemente all'articolo 1, lettera f) e il secondo periodo dell'art. 32, comma 1, lett. g) dello schema governativo è modificato come segue:

"L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione il titolare del permesso di costruire presenti un progetto preliminare delle opere da eseguire con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate, allegando lo schema del relativo contratto di appalto.

L'amministrazione sulla base del progetto preliminare, dello schema di contratto e del termine indicato dal titolare del permesso a costruire bandisce una gara con le modalità previste dall'art. 55, richiedendo in sede di offerta la presentazione del progetto definitivo.

L'oggetto del contratto sarà costituito dal progetto esecutivo e dall'esecuzione dei lavori, mentre l'offerta dovrà indicare anche il corrispettivo richiesto per il progetto definitivo, ricompreso nel prezzo contrattuale.

Dovranno altresì essere indicate distintamente in offerta le quote del prezzo contrattuale relative alla progettazione esecutiva e agli oneri per la sicurezza"

Per le opere a scampato di importo inferiore alla soglia comunitaria il testo dello schema governativo modifica il comma 8 dell'art. 122 del Codice all'art. 1, lett. v1.

Per opere di tali minori dimensioni – e quindi di più immediata e rapida attuazione nonché di più diretta incidenza sull'intervento del titolare del permesso a costruire – non è utile prevedere l'alternativa della procedura esperita dal titolare del permesso a costruire ovvero dall'amministrazione aggiudicatrice. E' sufficiente prevedere a carico del titolare del permesso a costruire l'obbligo di adottare la procedura dell'art. 57, comma 6, del Codice così come specificata dallo schema governativo.

Conseguentemente l'art. 1, lett. v) dello schema governativo deve essere così modificato:

Art. 1 lett. v1) "Per l'affidamento dei lavori pubblici di cui all'art. 32, comma 1, lett. g) il titolare del permesso a costruire applica la procedura prevista dall'art. 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti se sussistono in tale numero soggetti idonei

A cura di Sonia LAzzini