



Autorità Nazionale Anticorruzione

Deliberazione n. 491 del 3 maggio 2017

Fasc. 3560/2014

Oggetto: P.I.R.U.E.A. — Programma Integrato di Riqualificazione Urbanistica ed Ambientale denominato ex Area “Cotorossi” in Comune di Vicenza — Esposto di [omissis]

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell’Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

Con esposto presentato da [omissis], relativo allo strumento urbanistico in oggetto, acquisito al protocollo di questa Autorità al n. 121082 del 31.10.2014, corredato dalle *Valutazioni tecniche e giuridiche* sul P.I.R.U.E.A. “Cotorossi”, a firma dell'arch. [omissis] e dell'avv. [omissis], sono stati segnalati diversi profili di anomalia e di illegittimità relativi alle procedure approvative ed esecutive di tale Piano, emergenti dallo studio redatto dai due professionisti.

Con nota prot. 13077 in data 6.2.2015, il competente Ufficio ha comunicato l'avvio dell'istruttoria nei confronti del Comune di Vicenza, per la verifica degli aspetti riferibili alle procedure di approvazione e di esecuzione dello strumento urbanistico in oggetto, così come rilevabili dalla valutazione tecnico-giuridica allegata all'esposto.

Con la medesima comunicazione è stato chiesto al Comune di fornire chiarimenti ed informazioni facendo pervenire, altresì, una relazione illustrativa, corredata dalla necessaria documentazione, con la quale controdedurre in merito a quanto sopra evidenziato.

In particolare, dei punti posti in rilievo nella valutazione tecnico-giuridica, in ragione della competenza dell’Autorità, è stato chiesto di chiarire i seguenti due aspetti:

- l'aspetto relativo alla mancanza di adeguata valutazione della proporzionalità delle prestazioni corrispettive previste dal P.I.R.U.E.A. - Probabile Sottostima sia dei vantaggi del privato, sia degli oneri comunali;
- l'aspetto relativo alla realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione "a scomputo" senza gara pubblica. In tale punto, viene contestato il fatto che si sia proceduto alla realizzazione delle opere di urbanizzazione senza ricorrere ad un procedimento di gara di pubblica evidenza, rilevando importi superiori alla soglia comunitaria (€ 5.000.000), in violazione dell'art. 2-bis del D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011.

Il comune di Vicenza ha dato riscontro alla nota di avvio del procedimento con nota acquisita al protocollo in data 6.3.2015, al n. 0025634.

In tale nota, l'Amministrazione ha ripercorso innanzi tutto l'iter di formazione ed approvativo del P.I.R.U.E.A. denominato ex Area Cotorossi secondo i termini di seguito riportati, rivendicandone la piena legittimità e allegando copia dei singoli provvedimenti adottati :

- in data 3.3.2003 è intercorso un protocollo preliminare di intesa e linee di indirizzo per un programma integrato di riqualificazione urbanistica edilizia e ambientale del comparto ex Cotorossi anche al fine di realizzare la nuova sede del Tribunale di Vicenza, ai sensi della L.R. Veneto 23/99, fra il Comune e [omissis];
- in data 28.3.2003 [omissis] ha presentato al Comune il Programma Integrato in variante al P.R.G., adottato dalla Giunta comunale in data 28.3.2003, con delibera n. 139. *Il provvedimento riporta nella parte Contenuti del piano sotto il profilo dell'interesse pubblico i benefici derivanti dal PIRUEA, specificando nel Piano economico finanziario la ripartizione degli oneri con benefici e costi;*
- in particolare, il Piano finanziario di cui alla L.R. 23/99, viene riportato sia nella Relazione giuridico-urbanistica, sia nello schema di convenzione urbanistica;
- il Consiglio comunale, nella seduta del 24.12.2003, con delibera n. 79, ha esaminato le osservazioni pervenute ed ha approvato le controdeduzioni alle stesse, procedendo all'approvazione del PIRUEA in variante al P.R.G.;
- la Regione Veneto, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della L.R. 23/99, con provvedimento n. 857 del 26.3.2004, ha approvato con modifiche d'ufficio il PIRUEA in variante al P.R.G., facendo proprio il parere preventivo della Commissione Tecnica Regionale del 17.3.2004;
- la Giunta comunale, in data 30.6.2004, con provvedimento n. 223, ha recepito gli elaborati, così come approvati dalla Regione, compreso lo schema di convenzione urbanistica;
- in esecuzione di tale provvedimento, in data 27.10.2004, con atto n. 101.307 di Rep., è stata sottoscritta la convenzione urbanistica tra il Comune e [omissis] (poi [omissis]);
- la Giunta comunale, in data 24.6.2009, con delibera n. 192 ha adottato la variante allo strumento urbanistico attuativo (PUA), successivamente approvata dal Consiglio con delibera n. 77 del 26.11.2009. Viene precisato al riguardo che tale variante *prevede modifiche prive di incidenza sia sul P.R.G. che su tutte le condizioni costituenti il piano stesso. In concreto il rapporto contrattuale tra Amministrazione comunale e Società proponente non ha subito alcuna modifica sostanziale ma solo l'aggiornamento dovuto dei costi delle singole opere già individuate sulla base di prezzi aggiornati al 2009 con particolare riferimento alle migliorie apportate nel ridisegno degli spazi pubblici;*
- in data 7.1.2010, in esecuzione della suddetta variante al PUA, è stata sottoscritta la relativa convenzione urbanistica tra il Comune e [omissis].

Per quanto attiene al rilievo mosso in ordine alla realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione "a scomputo" senza gara pubblica, viene fatto rilevare dal medesimo Ente che la contestazione trae origine dall'errore di considerare la data di inizio della convenzione urbanistica al 7.1.2010, mentre la data corretta è quella del 27.10.2004, come risulta dalla convenzione urbanistica stipulata con la [omissis].

In data 7.1.2010, in realtà, è stato stipulato unicamente un atto di modifica della precedente convenzione.

Viene fatto inoltre rilevare che alla data della stipula della convenzione urbanistica la normativa di riferimento allora vigente era l'art. 2, comma 5, della legge 109/1994, del tenore seguente:

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al quinto comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, o di quanto agli interventi assimilabile; per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva 93/37/CEE.

Viene aggiunto che la convenzione urbanistica, come dettagliato al paragrafo 6 della Relazione illustrativa, prevedeva opere di urbanizzazione primaria per € 4.707.632,95, opere di urbanizzazione secondaria per € 3.0986.140,00, ed opere relative al Tribunale di Vicenza per € 850.050,00. Non superando nessuna delle singole voci la soglia comunitaria (€ 5.000.000), l'Amministrazione non aveva obblighi di procedere con gare per le opere a scomputo, laddove, ai fini del computo del superamento o meno della soglia comunitaria, le due tipologie di opere (urbanizzazione primaria e secondaria) vanno comunque tenute separate.

Viene precisato, inoltre, nel rilevare come non vi sia stata alcuna violazione di legge, che la modifica alla convenzione apportata con atto del 7.1.2010 non ha previsto nuove opere di urbanizzazione e che le somme riportate nell'esposto (€ 6.156.392,00 per opere di urbanizzazione primaria, e € 4.831.702,00 per opere di urbanizzazione secondaria) non sono dovute a nuove opere ma si differenziano dalle somme previste nell'atto convenzionale originario, solo in virtù dell'aggiornamento dei prezzi unitari, in quanto diretta conseguenza dell'adeguamento dei prezzi dovuto.

A conclusione dell'istruttoria, valutati tutti gli elementi di conoscenza forniti dall'ente comunale, l'Ufficio ha trasmesso alla Stazione appaltante ed agli esponenti la nota prot. 0066436 del 26.5.2015, contenente le risultanze emerse.

Viene qui fatto rilevare che l'incremento dei costi delle opere di urbanizzazione, sia primaria che secondaria, rilevabili nella variante convenzionata nel 2010, appaiono dovuti, oltre che all'aggiornamento dei prezzi unitari, anche a rilevanti variazioni delle opere previste. Per esempio, per le opere di urbanizzazione primaria, si ha un aumento di circa € 1.500.000 per l'incremento delle aree delle autorimesse pubbliche, che passano dalla previsione originaria di mq. 8.135 a quella della variante di mq. 11.322; per le opere di urbanizzazione secondaria, si ha un incremento di spesa rilevante (da € 16.000 a € 650.000) per la sistemazione delle sponde di un fiume, con diversa tipologia di intervento.

In riferimento alla questione in ordine alla identificazione della normativa di riferimento, identificata dal Comune di Vicenza nell'art. 2, comma 5, legge 109/94, vigente all'atto della stipula della convenzione originaria del 27.10.2004, è stata poi richiamata nelle risultanze

istruttorie la determinazione dell'AVCP n. 7 del 2009, in tema di *Problematiche applicative delle disposizioni in materia di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti*, e in particolare nella parte *Quadro giuridico-normativo*, da cui emerge che, con l'approvazione del codice dei contratti (12.4.2006), la normativa impone regole più stringenti in ordine all'assoggettamento delle opere di che trattasi alle procedure di evidenza pubblica, recependo istanze a livello comunitario manifestatesi già dal 2001 (sentenza della Corte di Giustizia europea Scala "2001").

All'atto della stipula della convenzione urbanistica del 7.1.2010, il quadro normativo, quindi, imponeva che per la realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione si procedesse con procedure di evidenza pubblica.

In riferimento alle deduzioni dell'Ente circa il valore di tale ultima convenzione ritenuta *solo quella di modifica* della precedente, è stato rilevato che la convenzione urbanistica stipulata il 7.1.2010, nella parte della premessa, richiama effettivamente tutti gli atti relativi alla precedente convenzione urbanistica, nonché gli atti con cui sono state apportate integrazioni e modifiche al PIRUEA, da ultimo, la deliberazione giuntale n. 192 del 24.6.2009, con la quale è stata adottata la variante, e la deliberazione consiliare n. 77 del 26.11.2009, con cui è stata successivamente approvata. Nella parte dispositiva, invece, la nuova convenzione urbanistica non appare porsi in termini di integrazione della precedente ma in termini di totale sovrapposizione. In particolare, la nuova convenzione urbanistica del 2010 si pone in termine di *novazione* rispetto alla precedente del 2004, stante la previsione di ulteriori opere di urbanizzazione; inoltre, a tale data, i lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione, così come programmati nel nuovo strumento urbanistico, non sembrano ancora iniziati.

Alla data della nuova convenzione urbanistica, la normativa in vigore era ben chiara nell'assoggettare alla disciplina del Codice l'affidamento delle opere a scomputo. Al riguardo è anche da evidenziare come l'AVCP, con la citata determinazione n. 7/2009, si sia espressa circa l'individuazione del valore delle opere a scomputo ai fini di accertare il superamento della soglia comunitaria. La determinazione in tal senso richiama quanto affermato dalla Corte di Giustizia Europea nella sentenza 21.2.2008 (C-412/2004) circa l'importo di stima, rappresentato dal valore globale dei differenti lavori, sommando i valori dei diversi lotti, evidenziando che debbono dunque essere cumulativamente considerati tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria, la cui esecuzione è in capo al singolo titolare del permesso di costruire.

Non appare, pertanto, consentito, come chiarito già prima della convenzione del 2010, operare un frazionamento tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ai fini dell'accertamento del superamento della soglia di rilievo comunitario (resta comunque possibile, anche nel caso di superamento della soglia, ove esigenze temporali e tecniche lo richiedano, l'effettuazione di distinte gare d'appalto, da effettuare però con procedure di evidenza pubblica di rilievo comunitario).

In definitiva, l'affidamento delle opere a scomputo, in assenza di procedure di evidenza pubblica, non è apparso conforme con le disposizioni da assumere quale riferimento in relazione al caso specifico.

Il comune di Vicenza, con nota del 1.7.2015, acquisita al protocollo di questa Autorità in data 1.7.2015, al n. 0083728, ha comunicato le proprie deduzioni in ordine alle risultanze istruttorie.

Per quanto riguarda i rilievi in ordine al profilo economico del PIRUEA (*manca di un'adeguata valutazione della proporzionalità delle prestazioni corrispettive previste - probabile sottostima sia dei vantaggi del privato sia degli oneri comunali. (.), plusvalore, mancanza contenuti obbligatori del piano finanziario*), viene fatto rilevare che la norma di riferimento (art. 4 della legge regionale 23/1999) non ha previsto i contenuti specifici indicati nell'esposto, limitandosi a prevedere un piano finanziario che indicasse un programma in termini economici sintetici e quindi senza alcun obbligo di indicare la proporzionalità delle prestazioni corrispettive. Tale obbligo sarebbe sorto solo con l'entrata in vigore della legge regionale n. 11/2004, successiva all'approvazione del PIRUEA, con l'introduzione dell'istituto della *perequazione (equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali)*.

Viene riferito che tale istituto è stato introdotto nel Piano di assetto del territorio, divenuto esecutivo in data 15.12.2010 e il comune di Vicenza ha provveduto all'individuazione dei criteri perequativi con delibera di Giunta n. 365 del 14.12.2011; la perequazione urbanistica viene però compiutamente disciplinata dal Piano degli interventi, approvato in data 7.2.2013 e divenuto efficace il 24.3.2013.

Viene comunque ribadito che i dati economici del PIRUEA sono stati indicati nei documenti di cui si compone il Piano, secondo i dettami della legge regionale all'epoca vigente n. 23/1999, indicando i benefici economici che sono derivati al Comune nei seguenti termini:

- opere di urbanizzazione primaria	€4.707.632,95
- opere di urbanizzazione secondaria	€ 3.096.140,40
per un totale di	€ 7.803.773,35
- opere di urbanizzazione a servizio del nuovo Tribunale	€ 850.050,00
- cessione gratuita dell'area destinata al nuovo Tribunale pari a circa 15.000 mq, stimata in	€ 5.300.000,00
- progetto definitivo del nuovo Tribunale	€ 100.000,00
- corrispettivo in alternativa ad acquisizione di 15.000 mq di aree da reperirsi all'interno dei parchi fluviali	€ 300.000,00
totale benefici al Comune	€ 14.353.823,35

Oneri a carico del Comune:

- rotatoria di collegamento e parcheggi a raso a servizio del nuovo Tribunale per un totale di	€ 513.650,00
- oneri di urbanizzazione primaria e secondaria a scomputo primaria	€ 743.500,00
secondaria	€ 719.810,00
per un totale di	€ 1.976.960,00
a tali oneri va aggiunto il concorso finanziario pari alla quota parte del costo di costruzione stimato in	€ 4.781.879,00
Totale oneri a carico del Comune	€ 6.758.839,00.

Differenza benefici/oneri (+) € 7.594.984,35

Viene quindi fatto rilevare che oltre ai benefici economici suindicati, il Comune ha conseguito benefici in termini urbanistici, derivanti dalla riqualificazione di una zona degradata; nuova

funzionalità di un complesso industriale già dismesso; realizzazione di un nuovo tribunale della città.

Nel merito della contestazione relativa allo stato delle opere previste nel PIRUEA Cotorossi, viene fatto rilevare che il Comune ha iniziato a darvi attuazione a partire dall'anno 2005 e nel 2009, all'atto dell'approvazione della variante, il Piano era in avanzato stato di attuazione, con particolare riferimento alla costruzione del nuovo tribunale e delle relative opere di urbanizzazione. Quindi, l'atto del Consiglio comunale n. 77 del 26.11.2009, è andato ad approvare una variante a tutti gli effetti: sia perché il Piano originario era in stato di attuazione; sia perché non ha apportato modifiche sostanziali a quanto originariamente programmato, tant'è che è stata sufficiente la sola approvazione in ambito comunale, rientrando nei limiti urbanistici previsti dalle norme di attuazione del PIRUEA, fatte proprie dal PRG del comune di Vicenza. Tali norme prevedevano: *Sono consentite variazioni fra le destinazioni d'uso previste, nei limiti del 20% di ogni singola categoria e nel rispetto della S.u. complessiva e delle quantità a standard di legge. In ogni caso dovrà essere ricavata la S.u. minima di mq. 1.000 per l'edilizia residenziale pubblica.*

Vengono quindi indicati in sintesi gli obiettivi della variante approvata nel 2009, che, ad avviso del Comune, confermerebbero quelli contenuti nel Piano del 2004, non avendo alterato gli indici urbanistici.

Nel merito della contestazione relativa alla realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione a scomputo senza gara pubblica, nel confermare le precedenti considerazioni, si ribadisce che questa prende spunto dall'erronea considerazione che la data di inizio dei lavori sia quella della convenzione urbanistica del 7.1.2010 anziché quella della convenzione urbanistica originaria del 27.10.2004 e successivamente dalla erronea considerazione che le opere di urbanizzazione non fossero mai iniziate alla luce di quanto sopra esposto.

In data 4.11.2015, esponenti del comune di Vicenza, tra cui il Sindaco, hanno chiesto ed ottenuto di essere sentiti in audizione innanzi al Consiglio dell'Autorità.

In tale sede hanno sostanzialmente ribadito le posizioni già espresse in sede documentale e, volendo dimostrare la continuità fra la variante del 2010 con la convenzione del 2004, hanno prodotto un documento da cui si dovrebbe rilevare che non sono stati introdotti elementi di novazione rispetto alla pattuizione originaria.

Con nota in data 7.12.2015, alcune associazioni ambientaliste hanno comunicato, fra l'altro, l'intervento della Procura della Repubblica di Vicenza sulla vicenda, che ha avviato un'indagine ed ha provveduto al sequestro di una parte del cantiere.

Ritenendo che sarebbe stata di indubbia utilità per l'istruttoria svolta dagli uffici dell'Autorità conoscere eventuali elementi in possesso della Procura, con nota prot. 85414 del 30.5.2016, è stata avanzata istanza in tal senso alla Procura stessa.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza ha dato riscontro alla richiesta suddetta con nota acquisita al protocollo di questa Autorità in data 21.11.2016, al n. 0171865, a cui è allegata copia della consulenza tecnica collegiale di tre tecnici nominati dalla stessa Procura. Da tale consulenza emergono molteplici irregolarità nelle procedure tecnico-amministrative, che possono essere, in sintesi, di seguito elencate.

- a) Vengono, innanzi tutto, poste in rilievo evidenti e gravi carenze istruttorie del PIRUEA adottato in data 28 marzo 2003, in ordine alla mancata rappresentazione in termini economici riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori (violazione dell'art. 4, comma 1, lettera d), della L.R. n. 23/1999, laddove è prevista *la rappresentazione del programma in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici ed agli altri soggetti attuatori ed il piano finanziario di attuazione*). Sul punto, il PIRUEA nella sua prima versione, ma anche nella successiva, appare assai evasivo. Anzi, l'argomento della quantificazione e della conseguente comparazione degli interessi in gioco, pubblici e privati, appare del tutto omesso. Oppure, laddove si parla in termini di benefici derivanti ai soggetti pubblici (relazione tecnico-giuridica - all. 5 del PIRUEA), nel bilancio di dare/avere prospettato, il Comune riceverebbe la disponibilità di aree pubbliche in misura superiore (di mq 1.719) rispetto a quelle che avrebbe ceduto al soggetto privato. Sennonché, in tale bilancio non si tiene conto che i benefici per la pubblica amministrazione da considerarsi sono quelli conseguiti in aggiunta alle opere di urbanizzazione dovute per legge, essendo le aree da cedersi al Comune destinate a piazze, parcheggi pubblici, viabilità, percorsi pedonali, ecc. Inoltre, nel paragrafo 11 della Relazione giuridico-urbanistica del PIRUEA, si fa esplicito riferimento ad un *Piano Economico Finanziario* allegato alla convenzione, di cui in realtà non vi è traccia, né negli atti che costituiscono il PIRUEA stesso, né nella convenzione successivamente stipulata fra le parti.
- b) L'adozione del PIRUEA avviene nonostante la valutazione di compatibilità idraulica prodotta a cura della società [omissis] in data 23 febbraio 2002, fosse dichiaratamente carente poiché priva della valutazione dell'effetto della trasformazione dell'uso del suolo dell'area di nuova urbanizzazione stante la mancanza, allo stato attuale, di informazioni sul convogliamento previsto per il nuovo insediamento.
- c) La demolizione dell'intero edificio industriale dismesso, già sede del cotonificio Cotorossi, comprese le parti la cui conservazione era prescritta dalle Norme Tecniche di Attuazione del PIRUEA, art. 22.5, viene effettuata in forza di permesso di costruire emesso, in violazione della suddetta norma regolamentare, in data 17 maggio 2005. Occorre considerare che la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio di Verona, competente per territorio, aveva formulato il proprio parere prot. 4814 del 2 aprile 2003. Tale parere contiene precise prescrizioni, tra le quali la seguente: *Dovrà essere conservata la ciminiera e le facciate residue dell'originaria archeologia industriale del sito individuate nell'area a sud della ciminiera*. Per effetto del loro recepimento, avvenuto con deliberazione della Giunta Comunale di Vicenza n. 223 del 30 giugno 2004, nel testo delle norme di attuazione del PIRUEA, hanno finito per assumere una valenza regolamentare, non più modificabile con semplice diverso parere della Soprintendenza stessa. Ciò non ha impedito invece che, su istanza del soggetto privato, sia avvenuta la completa demolizione dei manufatti preesistenti, con l'eccezione della sola ciminiera.
- d) In ordine alla variante al PIRUEA, viene posto in rilievo che le modifiche proposte dal soggetto privato prevedevano un generale riordino dell'assetto planivolumetrico ed un complessivo, mirato alleggerimento del sistema viabilistico dell'intero comparto; una differente progettazione delle volumetrie private ai fini di mitigazione dell'impatto ambientale e di innalzamento della qualità architettonica; un incremento e una razionalizzazione di standard sia a parcheggio che a verde nonché la conferma della capacità edificatoria massima pari ad una SU di mq 47.000 con una riduzione della SU a destinazione commerciale ed un corrispondente aumento della SU a destinazione commerciale e residenziale. Tale proposta veniva inoltrata al

Comune di Vicenza con nota del 12 maggio 2009. A quella data, la realizzazione dell'edificio del nuovo Tribunale era ormai in fase avanzata e se ne prevedeva l'ultimazione nel corso del 2010, mentre null'altro o quasi era stato ancora realizzato ad eccezione della demolizione del vecchio e storico stabilimento Cotorossi.

e) Nella consulenza tecnica viene presa in considerazione anche la relazione illustrativa trasmessa dal Comune a questa Autorità, in riscontro alla comunicazione delle risultanze istruttorie, in ordine agli aspetti della proporzionalità degli effetti economici derivanti ai soggetti pubblico e privato. Viene rilevato come in quella occasione il Comune avesse rappresentato che la normativa di riferimento (legge regionale n. 23/1999) non prevedesse dei precisi criteri di valutazione degli aspetti economico-finanziari connessi all'attuazione del PIRUEA, ma che è innegabile la necessità di una metodologia valutativa che avesse consentito di quantificare, in uno con il promotore privato, l'ammontare del plus-valore derivante al privato dall'intera operazione immobiliare e di rapportare a questo dato l'ammontare della contropartita a favore del soggetto pubblico.

Al riguardo, viene ancora una volta precisato che fra i benefici che sarebbero derivati al Comune, vengono considerati anche i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, ancorché questi siano dovuti per legge. Inoltre, viene precisato quanto segue:

Ed ancora che (il Comune) abbia considerato nullo il valore della capacità edificatoria che andava a cedere al Privato ed, al contrario, abbia considerato un beneficio per il Comune l'acquisizione dal Privato, considerata a costo zero, di mq 15.000 di terreno necessari alla realizzazione del nuovo Tribunale e di alcune opere ad esso pertinenti e ciò senza tenere in considerazione alcuna la circostanza che all'art. 3.11 della Convenzione stipulata il 27.10.2004 era precisato come la cessione dei mq 15.000 per la realizzazione del Tribunale, del valore stimato di € 5.300.000,00, fosse da inquadrarsi quale contropartita per la cessione, dal Comune al Privato, della capacità edificatoria spettante al Comune stesso nell'ambito del PIR.U.E.A. da ciò risultando di tutta evidenza che l'acquisizione dell'area su cui si sarebbe dovuto edificare il nuovo tribunale non sostanzialmente, di fatto, un utile per il Comune come, al contrario, si è voluto fare apparire nei vari quadri economici via via presentati. discussi ed approvati.

Tra i vantaggi che il Comune ha ancora concesso al Privato va annoverato il concorso finanziario, pari alla quota parte del contributo commisurato al costo di costruzione stimato in € 4.781.879,00, che il Comune avrebbe dovuto incassare all'atto del rilascio dei singoli permessi di costruire relativi agli edifici che si prevedeva fossero realizzati nel contesto del P.I.R.U.E.A.

Se nel quadro dei benefici economici per il Comune di Vicenza, riportato alle pagine 4, 5 e 6 della Relazione qui in esame, a quelli che sono indicati essere i benefici per il Comune (€ 14.353.823,35) si sottrae il costo preventivato delle opere di urbanizzazione primaria (€ 4.707.632,95), il costo preventivato delle opere di urbanizzazione secondaria (€ 3.096.140,40), opere che erano dovute per legge, come precisato anche dalla Regione, ed il valore dell'area di mq 15.000,00 circa destinata al nuovo Tribunale (€5.300.000,00) che, come si è visto è stato abbondantemente compensato dal Comune con la cessione della potenzialità edificatoria di pertinenza delle aree di sua proprietà all'interno del perimetro di intervento, rimane che in totale il valore reale dei Benefici per il Comune scende all'irrisoria cifra di € 1.250.050,00.

A fronte di ciò se, agli oneri a carico del Comune, indicati in € 6.758.839,00 si aggiunge anche il valore della capacità edificatoria ceduta al Privato (€ 5.300.000,00), corrispondente come da convenzione al valore dell'area che il Comune ha acquisito per la costruzione del Tribunale, si ottiene

la ragguardevole cifra di (€6.758.839,00 + € 5.300.000,00) € 12.058.839,00, con uno sbilancio in negativo per il Comune nella misura di (€ - 12.058.839,00 + € 1.250.050,00) € -10.808.789,00. Cifra quest'ultima che può essere ridotta, in via cautelativa, ad € 10.000.000,00 in considerazione del fatto che alcune delle opere di urbanizzazione secondaria, che il Privato si era impegnato ad eseguire, possono essere considerate di interesse comune.

Gli elementi di irregolarità rilevati non discendono dal fatto che lo strumento adottato ed approvato sia carente di documentazione rispetto a quanto previsto dalle norme vigenti, ma dalla mancanza di corrette valutazioni economiche circa l'entità della contropartita che il privato avrebbe dovuto garantire al Comune. Dai semplici conteggi più sopra esposti emerge chiaramente come, sul piano dei vantaggi economici, il Comune nulla abbia ottenuto dal Privato ma, al contrario, che abbia concorso con una cifra considerevole a favorire l'interesse dello stesso, il tutto senza che mai sia stata considerata la possibilità che al Comune, in termini di benefici, fosse riconosciuta anche una parte del plus-valore che questo Privato avrebbe ricavato dalla commercializzazione dei nuovi immobili che aveva ottenuto di poter costruire.

Ritenuto in diritto

In ordine alla questione relativa all'affidamento diretto ai soggetti privati, a scomputo degli oneri dovuti per opere di urbanizzazione, si richiama quanto esposto in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie in ordine all'evoluzione della normativa di riferimento e a quanto previsto dalla determinazione dell'AVCP n. 7 del 2009, in tema di *Problematiche applicative delle disposizioni in materia di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti*. Da ciò è emerso che, con l'approvazione del codice dei contratti (12.4.2006) e degli annessi decreti correttivi, la normativa ha imposto regole più stringenti in ordine all'assoggettamento delle opere di che trattasi alle procedure di evidenza pubblica, recependo istanze a livello comunitario manifestatesi già dal 2001. All'atto della stipula della convenzione urbanistica del 7.1.2010, il quadro normativo, quindi, imponeva che per la realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione si procedesse con procedure di evidenza pubblica.

Al riguardo, la posizione del comune di Vicenza è stata sempre ferma nel ritenere che la normativa da prendere in considerazione è quella vigente al momento della stipula della prima convenzione urbanistica (27.10.2004) e quindi l'art. 2, comma 5 della legge 109/94; ciò in virtù del fatto che la convenzione del 7.1.2010 è solo quella di modifica della precedente.

Sul punto si ritiene conclusivamente di rilevare che la convenzione urbanistica stipulata il 7.1.2010, pur richiamando gli atti riferibili alla precedente convenzione urbanistica, di fatto non si pone in termini di integrazione della precedente, ma in termini di totale sovrapposizione, qualificandosi in tal senso quale *novazione* rispetto alla precedente convenzione del 2004. E ciò, sia perché presenta un quadro urbanistico con variazioni importanti, sia perché alla data della sua approvazione, i lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione non erano ancora iniziati del tutto. Al riguardo, occorre ancora rimarcare come tale circostanza risulti chiaramente dalla consulenza tecnica commissionata dalla Procura della Repubblica di Vicenza, dove si evince che, ad eccezione dell'edificio destinato ad ospitare il Tribunale, tutto il resto dell'area è stato urbanizzato e costruito in base alle indicazioni date dalla variante al PIRUEA.

Inoltre, tale stato di fatto si deduce sia dall'esame della documentazione fotografica con dettaglio cronologico fornita dagli esponenti, sia dai tempi di attuazione ricavabili dalla convenzione urbanistica stipulata in data 7.1.2010, ove all'art. 1 Attuazione del PIRUEA, viene stabilito che *"La proponente [omissis] si obbliga a realizzare integralmente a sua cura e spese, oltre alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui all'articolo 3, tutte le opere e gli interventi ..."*, risultando le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui al soprarichiamato art. 3 quelle della variante al PIRUEA adottata con delibera della Giunta n. 192 del 24.6.2009.

In ordine alla questione della *manca di adeguata valutazione della proporzionalità delle prestazioni corrispettive previste dal P.I.R.U.E.A.*, come esposto nelle premesse fattuali, la posizione del Comune si incentra, innanzi tutto sul fatto che, all'epoca della originaria approvazione del PIRUEA, la norma di riferimento (art. 4 della legge regionale 23/1999) prevedeva esclusivamente un piano finanziario che indicasse un programma in termini economici sintetici e quindi senza alcun obbligo di indicare la proporzionalità delle prestazioni corrispettive. Tale obbligo sarebbe sorto solo con l'entrata in vigore della legge regionale n. 11/2004, successiva all'approvazione del PIRUEA. Comunque il comune di Vicenza avrebbe provveduto all'individuazione dei criteri perequativi con il Piano degli interventi, approvato in data 7.2.2013 e divenuto efficace il 24.3.2013, dove sono indicati i benefici economici che sono derivati al Comune, riportati in sintesi nei seguenti termini:

- totale benefici al Comune € 14.353.823,35, fra cui € 4.707.632,95 per opere di urbanizzazione primaria e € 3.096.140,40 per opere di urbanizzazione secondaria;
- totale oneri a carico del Comune € 6.758.839,00;
- con una differenza positiva a beneficio del Comune pari a € 7.594.984,35.

A tale riguardo, occorre richiamare quanto rilevato nella consulenza tecnica trasmessa dalla Procura di Vicenza, laddove è posto in evidenza, innanzi tutto, che nella legge regionale 23/99, è prevista *la rappresentazione del programma in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici ed agli altri soggetti attuatori ed il piano finanziario di attuazione*. In riferimento a tale previsione normativa, come fatto rilevare nella medesima consulenza, va osservato che, sul punto, il PIRUEA nella sua prima versione e anche nella successiva, appare evasivo, al punto da omettere l'argomento della quantificazione e della conseguente comparazione degli interessi in gioco, pubblici e privati.

Per quanto attiene poi ai presunti benefici derivanti al Comune, come rappresentati dallo stesso, devesi rilevare che nel computo sono stati inseriti dei benefici solo apparenti, fra cui, di maggiore peso, i benefici che sarebbero derivati dai costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, ancorché questi siano dovuti per legge. In realtà, secondo quanto riportato nella consulenza, come meglio riferito nel fatto, un computo realistico, che appare condivisibile, darebbe quale esito *uno sbilancio in negativo per il Comune nella misura di € -10.808.789,00. Cifra quest'ultima che può essere ridotta, in via cautelativa, ad € 10.000.000,00 in considerazione del fatto che alcune delle opere di urbanizzazione secondaria, che il Privato si era impegnato ad eseguire, possono essere considerate di interesse comune*.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe:

- l'illegittimità dell'affidamento diretto delle opere di urbanizzazione "a scomputo" senza ricorrere a procedimenti di gara di pubblica evidenza secondo le previsioni di cui al d.lgs. 163/2006 e s.m.i.;
- l'apprezzabile carenza, nell'ambito delle prestazioni previste dal P.I.R.U.E.A., di un quadro rappresentativo del programma in termini economici, avente riguardo ai benefici derivanti al soggetto pubblico ed al soggetto privato.

Dispone l'invio della presente deliberazione al comune di Vicenza, per eventuali iniziative di competenza, ed agli esponenti, nonché alla competente Procura della Corte dei Conti.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 maggio 2017
Il Segretario Maria Esposito