



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 449 del 27 maggio 2020

Oggetto: Richiesta di parere in merito all'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primarie sotto soglia realizzate nell'ambito di interventi consentiti da leggi speciali in deroga alla strumentazione edilizia oppure sottoposte a permesso di costruire convenzionato ai sensi del Piano Urbanistico Comunale (PUC).

Riferimenti normativi: articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380; Linee guida n. 4 recanti «Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici».

Parole chiave: Opere di urbanizzazione primaria – Funzionalità – Strumenti attuativi ed atti equivalenti – Titoli abilitativi previsti dalle leggi statali o regionali.

Massima: *Rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le opere di urbanizzazione primarie funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, previsti nell'ambito di strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati, nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, eseguiti da soggetti titolari di titoli abilitativi, nelle varie articolazioni previste dalle leggi statali o regionali quali, ad esempio, il permesso di costruire, il permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380), la convenzione di lottizzazione (articolo 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150).*

La valutazione della funzionalità delle opere di urbanizzazione primaria deve essere effettuata con riferimento all'«intervento di trasformazione urbanistica del territorio», considerando un ambito più ampio rispetto a quello relativo all'intervento sul singolo edificio. In quest'ottica sono considerati funzionali all'intervento urbanistico quegli interventi complessi, ma unitari, afferenti ad un'area più estesa di quella del singolo edificio, a condizione che gli stessi siano volti a rendere l'edificio stesso coerente e connesso con il tessuto urbanistico circostante.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 27 maggio 2020;

VISTA la nota acquisita al prot. Autorità n. 22025 del 6/5/2020 con cui la Città di Finale Ligure ha richiesto un parere in merito alla possibilità di ritenere escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici le opere di urbanizzazione primarie sotto soglia, realizzate nell'ambito di interventi consentiti da leggi speciali in deroga alla strumentazione edilizia oppure sottoposte a permesso di costruire convenzionato ai sensi del Piano Urbanistico Comunale (PUC).

VISTI l'articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e le Linee guida n. 4 recanti «Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie

di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici».

CONSIDERATA la soluzione interpretativa prospettata dall'istante secondo cui, nel caso di interventi consentiti da leggi speciali in deroga alla strumentazione edilizia oppure sottoposte a permesso di costruire convenzionato ai sensi del Piano Urbanistico Comunale (PUC), possono considerarsi funzionali all'intervento quelle opere di urbanizzazione primaria necessarie a sopperire al corrispondente carico urbanistico previsto dall'intervento, nonché alla realizzazione delle opere di sistemazione sia del sito di origine che di destinazione, se di interesse pubblico, necessarie per il superamento delle condizioni di incongruità che giustificano l'intervento. Ciò in funzione del fatto che le previsioni normative della Legge devono essere considerate di fatto sostitutive ed equivalenti a quelle di un PUO o del PUC.

CONSIDERATA ancora la predetta soluzione interpretativa secondo cui, nel caso, invece, di interventi di nuova costruzione previsti dal PUC, anche derivati da patrimonio edilizio esistente quali, a titolo esemplificativo, interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica o cambi d'uso integrali di fabbricati, che il PUC sottopone ad obbligo di permesso di costruire convenzionato ai sensi della legge regionale, possono qualificarsi come funzionali solo quelle urbanizzazioni primarie che, in funzione dell'aumento del carico insediativo, sono necessarie rispetto alla specifica attività che si intendere realizzare, al fine di un organico sviluppo urbano, compresi gli interventi di adeguamento al nuovo carico insediativo delle urbanizzazioni esistenti.

DELIBERA

L'articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, stabilisce che, 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 importo inferiore alla soglia comunitaria, funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire ed è sottratta all'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Alla luce della norma in esame, le opere di urbanizzazione primaria sotto soglia strettamente funzionali all'intervento urbanistico possono essere eseguite direttamente dai soggetti attuatori di piani urbanistici o di altri strumenti urbanistici attuativi, nonché dai titolari di un permesso di costruire. Con le Linee guida n. 4/2016, in occasione dell'aggiornamento finalizzato all'archiviazione della procedura di infrazione n. 2018/2273, è stato chiarito che le opere di urbanizzazione primaria realizzate in deroga al codice dei contratti pubblici possono essere connesse anche a un permesso di costruire convenzionato, ai sensi dell'articolo 28 bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 o a una convenzione di lottizzazione, ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150.

Il Consiglio di Stato, sez. V, 13/9/2018, n. 5372, ha affermato che le opere di urbanizzazione costituiscono l'insieme delle attrezzature necessarie a rendere una porzione di territorio idonea all'uso abitativo previsto dagli strumenti urbanistici vigenti e che, quelle primarie, hanno una funzione sostanzialmente servente rispetto ai singoli organismi edilizi, garantendone le condizioni minime di fruibilità. Rientrano in tale definizione tutte le attrezzature a rete o le infrastrutture necessarie per assicurare ad un'area edificabile l'idoneità insediativa in senso tecnico, cioè tutte quelle attrezzature che rendono possibile l'uso degli edifici, quali gli interventi di realizzazione di strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato.

Il concetto causale di funzionalità delle opere di urbanizzazione rispetto all'intervento urbanistico è collegato all'«intervento di trasformazione urbanistica del territorio» e si riferisce all'incremento del carico urbanistico determinato dal nuovo insediamento, delineando un ambito più ampio rispetto a quello relativo all'intervento sul singolo edificio. In quest'ottica sono considerati funzionali all'intervento urbanistico quegli interventi complessi, ma unitari, afferenti ad un'area più estesa di quella del singolo edificio, ma che tendono a rendere l'edificio stesso coerente e connesso con il tessuto urbanistico circostante.

Il Consiglio di Stato in sede consultiva, con il parere del 3/12/2018 n. 2942, ha chiarito che per opere funzionali si intendono le opere di urbanizzazione primaria la cui realizzazione è diretta in via esclusiva al servizio della lottizzazione oppure alla realizzazione dell'opera edilizia di cui al titolo abilitativo a costruire e comunque solo quelle assegnate alla realizzazione a carico del destinatario del titolo abilitativo a costruire e da quest'ultimo specificato. Il parere citato ha chiarito, altresì, che per titolo abilitativo a costruire deve intendersi il titolo nelle varie articolazioni previste dalle leggi, anche non nazionali.

Per tutto quanto esposto, si ritiene che possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le opere di urbanizzazione primarie sotto soglia funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, nel senso sopra chiarito, previste nell'ambito di strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati, nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, eseguiti da soggetti titolari di titoli abilitativi, nelle varie articolazioni previste dalle leggi statali o regionali quali, ad esempio, il permesso di costruire, il permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380), la convenzione di lottizzazione (articolo 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150).

Si ritiene, quindi, che gli strumenti urbanistici richiamati dall'istante possano rientrare nell'ambito dei «titoli abilitativi intesi nelle varie articolazioni previste dalle leggi statali o regionali» e che valutazione della funzionalità delle opere di urbanizzazione primaria deve essere effettuata con riferimento all'«intervento di trasformazione urbanistica del territorio», considerando un ambito più ampio rispetto a quello relativo all'intervento sul singolo edificio. In quest'ottica sono considerati funzionali all'intervento urbanistico quegli interventi complessi, ma unitari, afferenti ad un'area più estesa di quella del singolo edificio, a condizione che gli stessi siano volti a rendere l'edificio stesso coerente e connesso con il tessuto urbanistico circostante.

Si rammenta che, 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 dell'appalto devono essere cumulativamente considerati tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria anche se appartenenti a diversi lotti, connessi ai lavori oggetto del titolo abilitativo, secondo le indicazioni contenute al punto 2.2 delle Linee guida n. 4/2016.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 9 giugno 2020

Per il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco