

Comune di Verona
Deliberazione della Giunta Comunale

N. Progr. 60

Seduta del giorno 11 febbraio 2019

SBOARINA FEDERICO	Presente
ZANOTTO LUCA	Presente
BERTACCO STEFANO	Presente
BRIANI FRANCESCA	Presente
NERI EDI MARIA	Presente
PADOVANI MARCO	Presente
POLATO DANIELE	Assente
RANDO FILIPPO	Presente
SEGALA ILARIA	Presente
TOFFALI FRANCESCA	Presente

PRESIEDE
FEDERICO SBOARINA

RELATORE
SEGALA ILARIA

ASSISTE
CRISTINA PRATIZZOLI

Oggetto: PIANO DEGLI INTERVENTI. NORME TECNICHE OPERATIVE. ADOZIONE DELL'ART. 191 - TER – CRITERI E MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DI CONTRATTI PUBBLICI E/O CONVENZIONI PREVISTE DAL PIANO DEGLI INTERVENTI AGLI OPERATORI ECONOMICI PRIVATI. PRIMI INDIRIZZI APPLICATIVI

LA GIUNTA COMUNALE

Premesso che:

- Il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 31 del 21/06/2018 ha adottato l'introduzione dell'art. 191 - ter – ***Criteri e modalità di affidamento di contratti pubblici e/o convenzioni previste dal Piano degli Interventi agli operatori economici privati*** – nelle Norme Tecniche Operative del Piano degli interventi prevedendo quanto segue:

“... 1. I procedimenti amministrativi e gli atti a formazione progressiva afferenti agli accordi di pianificazione comunque denominati, l'affidamento di contratti pubblici, la loro stipula e la loro esecuzione - in quanto previsti dal Piano degli Interventi e dalle sue varianti - aventi per oggetto lavori, servizi e forniture, e contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice degli Appalti di cui al Decreto Legislativo 50/2016 e succ. modificaz., avvengono, a norma dell'art. 4 del predetto Codice, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

2. Gli operatori economici proponenti, attuatori ed esecutori sono esclusi dagli affidamenti e dall'esecuzione di accordi di pianificazione e/o contratti pubblici e convenzioni di cui al precedente comma qualora rientrino nelle ipotesi di esclusione di cui all'art. 80 del Decreto Legislativo 50/2016 e succ. modificaz. ...”.

- L'introduzione di tale norma risponde a varie esigenze dell'ordinamento.

Il Codice dei Contratti Art. 1 (Oggetto e ambito di applicazione) prevede che le disposizioni del Codice si applichino, altresì, all'aggiudicazione dei contratti di lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permesso di costruire o di 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 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione. L'articolo 36 del medesimo Codice prevede però che, 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.

L'art. 16 , a sua volta, nel testo adeguato alla normativa medio tempore sopravvenuta, prevede 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 cui al comma 7, di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 5, paragrafo 8, della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 35 del codice dei contratti pubblici, funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire e non trova applicazione il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Riassumendo quindi, una lettura sistematica delle norme porta a concludere che, le opere di urbanizzazione primaria funzionali all'intervento siano comunque ed in ogni caso qualificate come *“lavori pubblici”* in quanto destinate dopo il collaudo a far parte del patrimonio indisponibile del Comune, ma per la particolare disciplina derogatoria, non

soggiacciono all'applicazione del Codice per le modalità di affidamento e di gestione del procedimento che rimane a carico del privato. A confermare questo dualismo contribuisce anche l'orientamento del Consiglio di Stato secondo il quale "...sul piano del *fumus boni iuris*, le opere di cui è causa (n.d.r. opere di urbanizzazione primaria a scomputo) non hanno natura privata, alla luce del dato normativo dell'art. 16, comma 2, del D.P.R. 380/2001..."(Consiglio di Stato – ordinanza n. 01035/2016).

Sul medesimo argomento è intervenuto anche il Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Determinazione ANAC n. 831 del 03/08/2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale supplemento ordinario n. 35 del 24 agosto 2016. Al punto 3.1 - Piani attuativi d'iniziativa privata – il PNA rileva come i piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispone lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale, e con il quale viene stipulata una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie. Tali piani sono pertanto – a parere di ANAC - particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

Tra le misure di contrasto previste dal PNA al predetto punto 3.1 appaiono particolarmente significative le seguenti:

- la richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, il quale consenta di verificare non soltanto la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche l'adequatezza degli oneri economici posti in capo agli operatori;
- può poi risultare opportuno acquisire alcune informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori (quali ad esempio il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale).

In recepimento di tali indicazioni, il PTPC 2018-2020, mappatura dei rischi con le azioni correttive, tempi e modalità, nella scheda di rischio relativa al processo 8 – varianti specifiche, accordi per la trasformazione del territorio, ha previsto l'azione di attivare, mediante clausole convenzionali specifiche, gli obblighi degli artt. 20 e 80 del Codice.

Appare del tutto evidente e logico che se il Codice (Art. 20 - opere pubbliche realizzata a spese del privato) 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, tale orientamento appare estensibile anche alle opere di urbanizzazione a scomputo in quanto opere pubbliche.

In definitiva a carico degli operatori economici privati che si candidano a convenzionare opere pubbliche con il comune in sede di accordi di pianificazione, di PUA o di titoli abilitativi convenzionati, non debbono sussistere cause di esclusione previste dall'art. 80 del Codice.

Al fine di applicare detto orientamento secondo criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza e sul divieto di aggravare il procedimento se

non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, si ritiene che, in analogia ai procedimenti di evidenza pubblica, l'inesistenza di cause di esclusione previste dall'art. 80 sia da accertare in sede di istruttoria delle istanze di accordo, di PUA o di titolo abilitativo convenzionato mediante autocertificazione. La veridicità delle autocertificazioni e la insussistenza in capo ai contraenti privati di cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice dei Contratti va invece verificata prima della stipula notarile degli accordi e delle convenzioni, in rapporto all'importo contrattuale, con modalità e modulistica stabilita con provvedimento dei dirigenti competenti.

Esaminato il DUP 2018-2020 da cui risultano programmate per il triennio **Opere pubbliche a sostenibilità e opere di urbanizzazione a scomputo** da eseguirsi da parte di operatori privati per un importo stimato di oltre 81 milioni di euro, a fronte di una previsione stimata di opere pubbliche gestite dal comune di oltre 623 milioni di euro; Dato atto infine, che ANAC in rapporto alle disposizioni vigenti in materia di tracciabilità dei flussi finanziari ha fornito i seguenti chiarimenti:

B12. I contratti di sponsorizzazione sono sottoposti alla normativa sulla tracciabilità?

Si premette che nell'ambito dei contratti di sponsorizzazione si distinguono la fattispecie di sponsorizzazione pura (art. 19, comma 1, del Codice dei Contratti pubblici) e la fattispecie di sponsorizzazione tecnica, (art. 19, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici). La sponsorizzazione tecnica è sottoposta alla tracciabilità, in quanto l'apporto di denaro privato è correlato alla realizzazione di lavori, servizi o forniture pubblici. Si applica la tracciabilità attenuata, mediante acquisizione dello Smart CIG, per contratti di importo inferiore a € 40.000. La sponsorizzazione pura, invece, non è soggetta alla tracciabilità, in quanto la stessa si traduce in un finanziamento a favore del pubblico effettuato dal privato non immediatamente legato al settore degli appalti (vedi par. 2.10 della Determinazione 4/2011 aggiornata con Delibera n. 556/2017).

B13. Gli affidamenti di lavori sopra soglia e sotto soglia comunitaria per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria a scomputo degli oneri di urbanizzazione sono assoggettati all'obbligo della tracciabilità?

Si, gli affidamenti di lavori sopra soglia e sotto soglia comunitaria per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria a scomputo degli oneri di urbanizzazione sono assoggettati all'obbligo della tracciabilità. Tuttavia, l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria, funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, applicano la tracciabilità attenuata, mediante acquisizione dello Smart CIG (v. par. 2.4 della Determinazione n. 4/2011 aggiornata con delibera n. 556/2017).

B14. Gli affidamenti di lavori sotto soglia comunitaria per la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria a scomputo degli oneri di urbanizzazione sono assoggettati all'obbligo della tracciabilità?

Si, per contratti di importo inferiore a € 40.000 si applica la tracciabilità attenuata, mediante acquisizione dello Smart CIG.

Preso atto dei pareri formulati sulla proposta di deliberazione in oggetto ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e precisamente:

- che in data 04/02/2019 il Direttore dell'Area Gestione del Territorio, proponente il provvedimento, ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnico-amministrativa della proposta di deliberazione indicata in oggetto".

IL DIRETTORE DELL'AREA GESTIONE

DEL TERRITORIO

f.to ing. Andrea Bombieri

- che in data 05/02/2019 il Responsabile del Servizio Finanziario ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: "ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si dichiara la non rilevanza contabile della proposta di deliberazione in oggetto".

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO f.to dott. Marco Borghesi

Tutto ciò premesso, su proposta dell'Assessore all'Urbanistica, all'Edilizia Privata e dell'Assessore Anticorruzione e Trasparenza;

Udito il relatore;

Ritenuta la proposta meritevole di approvazione;

A voti unanimi;

D E L I B E R A

- 1) la premessa è parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
- 2) di stabilire che gli operatori economici privati che si candidano a stipulare, o che stipulino accordi di pianificazione o edilizi, comunque denominati, che prevedano l'esecuzione di opere pubbliche a loro cura e spese, o a parziale scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione o in conto contributi straordinari e di sostenibilità devono possedere i requisiti di onorabilità previsti dall'ordinamento ed in particolare per i medesimi non debbono sussistere cause di esclusione alla partecipazione previste dall'art. 80 del Codice dei Contratti;
- 3) di stabilire che ai fini dell'applicazione delle previsioni del precedente punto 2, in analogia ai procedimenti di evidenza pubblica, l'inesistenza di cause di esclusione previste dall'art. 80 nei confronti degli operatori economici sia da accertare:
 - a) in sede di presentazione delle proposte di accordo, di PUA o di titolo abilitativo convenzionato mediante autocertificazione;
 - b) prima della stipula degli accordi, delle convenzioni, o degli atti unilaterali d'obbligo secondo le diverse norme vigenti in rapporto all'importo contrattuale e qualora l'esecuzione delle opere preceda la stipula, prima dell'inizio dei lavori;

- 4) di incaricare i Dirigenti delle Direzioni Pianificazione del Territorio ed Autorizzazioni Paesaggistiche, Progettazione Urbanistica Attuativa ed Attività Edilizia SUAP-SUEP, entro 60 giorni dalla data di esecutività del presente provvedimento, a predisporre e pubblicare sul sito internet la modulistica afferente la proposizione di istanze e di accordi e di integrare gli schemi di convenzione nonché gli atti unilaterali d'obbligo in adeguamento alle previsioni del presente atto deliberativo;
- 5) di incaricare i Dirigenti delle Direzioni Pianificazione del Territorio ed Autorizzazioni Paesaggistiche, Progettazione Urbanistica Attuativa ed Attività Edilizia SUAP-SUEP di verificare la insussistenza in capo agli operatori economici privati di cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice dei Contratti per le nuove istanze presentate dopo la pubblicazione della modulistica di cui al precedente punto 4, e per i procedimenti in corso solo nel caso in cui non sia stata già stato approvato definitivamente dall'organo competente l'accordo di pianificazione, il PUA o rilasciato il Permesso di Costruire convenzionato dopo la pubblicazione della modulistica che precede;
- 6) di incaricare le direzioni delle Aree Lavori Pubblici e Gestione del Territorio, con la collaborazione della Direzione Contratti Anticorruzione - Controllo Affidamenti – Trasparenza, e Gare ed Appalti, di coordinare le proprie Direzioni ed Unità Organizzative per l'approvazione di:
- a) un modulo procedimentale condiviso semplice ed efficace per l'esecuzione dei controlli sulle autocertificazioni e per la verifica di insussistenza di cause di esclusione degli operatori economici privati ai sensi dell'art. 80 del Codice dei Contratti;
 - b) Linee guida per realizzazione di opere pubbliche a cura e spese dei privati, a scomputo parziale o totale degli oneri di urbanizzazione o del contributo straordinario di sostenibilità;
 - c) aggiornamento degli schemi di accordo di pianificazione, convenzioni urbanistiche ed edilizie e atti d'obbligo unilaterali;
 - d) disciplinare per lo svolgimento dell'incarico di collaudatore delle opere pubbliche e/o di urbanizzazione escluse in tutto o in parte alle disposizioni del Codice.

La Segreteria Generale è invitata a collaborare con gli Uffici proponenti per l'esecuzione del presente provvedimento.

IL SINDACO
Firmato digitalmente da:
FEDERICO SBOARINA

IL SEGRETARIO GENERALE
Firmato digitalmente da:
CRISTINA PRATIZZOLI

