Comunicato del Presidente n. 15 del 10 novembre 2026

Il Presidente comunica che il Consiglio, nell'adunanza del 10 novembre 2026, ha deliberato quanto segue.

Chiarimenti in merito alle procedure di affidamento dei lavori a scomputo delle opere di urbanizzazione a carico del privato

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali l'Autorità, riscontrata una non corretta applicazione della normativa concernente le procedure di affidamento e l'esecuzione dei lavori per opere di urbanizzazione a scomputo, tenuto anche conto del pervenire di diversi quesiti concernenti la possibilità di ricorrere ad una presunta liberalizzazione degli affidamenti sottosoglia e le conseguenti attuali modalità di acquisizione del CIG e di trasmissione dei relativi dati ed informazioni, ritiene opportuno fornire i seguenti chiarimenti.

In particolare, nell'ambito delle attività di vigilanza svolte dall'Autorità, è stata riscontrata la presenza di numerose convenzioni urbanistiche riferite a lavori di urbanizzazione in tutto o in parte non eseguiti o privi di regolare collaudazione, con notevole sforamento dei termini previsti e la conseguente non fruibilità delle relative opere da parte della comunità, ovvero finanche di opere in uso pur se non collaudate.

Tali problematiche non sono risultate debitamente attenzionate da parte delle Amministrazioni comunali, mancando, il più delle volte, un'attività di controllo e di monitoraggio sull'andamento delle opere, rilevandosi in alcuni casi l'assenza di una completa conoscenza delle procedure in itinere, protrattasi sino all'attività istruttoria dell'ANAC, che ha consentito di far emergere la reale entità del fenomeno indagato.

Si ricorda che il vigente art. 13, comma 7, del Codice, prevede che: "Le disposizioni del codice si applicano, altresì, all'aggiudicazione dei 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 testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al 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'allegato I.12 individua le modalità di affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione."

L'allegato I.12 ribadisce che alle opere in argomento non si applicano alcune disposizioni del codice (segnatamente, in continuità con la previgente disciplina, gli articoli 37 sulla programmazione, 45 sugli incentivi alle funzioni tecniche e 81 sugli avvisi di pre-informazione, mentre alla fase di esecuzione si applica esclusivamente la disciplina del collaudo di cui all'articolo 116). Inoltre, come precisato dall'Autorità nella FAQ n. 2, sono esclusi dall'obbligo di qualificazione delle stazioni appaltanti i soggetti privati tenuti solo in parte alla disciplina codicistica sugli appalti come, ad esempio, i 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 (cfr. art. 13, comma 7, e all. I.12 del d.lgs. 36/2023). L'art. 226, comma 2 prevede, altresì, che le disposizioni di cui al precedente d.lgs. 50/2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso, con l'ulteriore specificazione che relativamente alle opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, oggetto di convenzioni urbanistiche o atti assimilati comunque denominati, devono intendersi per procedimenti in corso i procedimenti in cui le predette convenzioni o atti siano stati stipulati prima della data in cui il codice acquista efficacia.
In tale contesto va precisato che l'azione di vigilanza riguarda la verifica del rispetto delle regole dell'evidenza pubblica, con riferimento alle varie soglie previste dal nuovo codice e dalle analoghe previsioni di cui ai previgenti codici, applicabili ratione temporis, nonché dei requisiti in capo ai soggetti affidatari delle predette opere.
Relativamente alla fase di esecuzione dei lavori, il controllo dell'Autorità riguarda il rispetto delle norme del collaudo, al fine di verificare, tra l'altro, le tempistiche del perfezionamento delle operazioni di collaudo e l'immissione in possesso nei beni da parte delle amministrazioni.

1. Individuazione delle modalità di calcolo del valore stimato dell'affidamento e definizione del concetto di "opere funzionali

La prima operazione da compiere per l'affidamento delle opere a scomputo, ai fini dell'individuazione della procedura applicabile (soprasoglia, sottosoglia o procedura in deroga alle norme del codice), è la stima del valore dell'appalto. Ciò, al fine di evitare il frazionamento artificioso degli appalti, tenuto conto che le opere di urbanizzazione da realizzarsi a scomputo, sono inquadrabili in diverse categorie, quali opere di urbanizzazione primaria, primaria funzionali e secondaria, che potrebbero essere oggetto di separati affidamenti.
Sul punto, si ritiene che possano assumere rilevanza i principi già espressi dall'Autorità con le Linee Guida n. 4 ed in particolare quanto previsto allo specifico punto 2.2, aggiornato con deliberazione n. 636 del 10.07.2019, adottata dall'Autorità al fine di superare la procedura di infrazione n. 2018/2273.

Ciò in quanto, in virtù di quanto previsto dall'art. 216 comma 27 octies del d.lgs. 50/2016, introdotto dal DL 32/2019 (cd. Decreto sblocca cantieri), la revisione delle citate Linee Guida era stata espressamente indicata come modalità per il possibile superamento della procedura di infrazione.

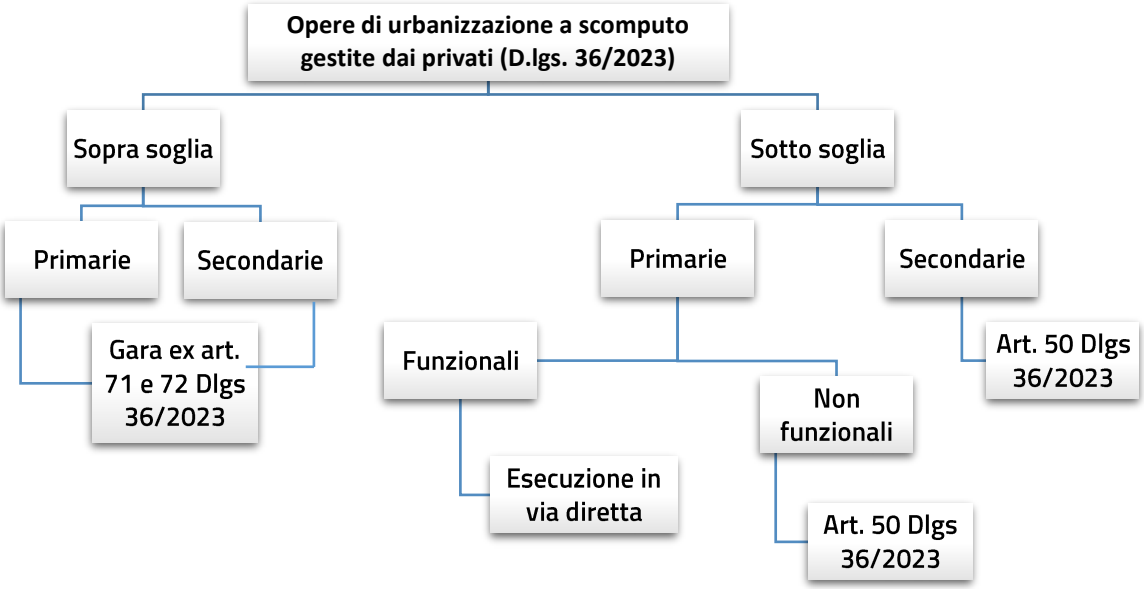
Ai fini del calcolo del valore stimato dell'appalto "devono essere cumulativamente considerati tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria anche se appartenenti a diversi lotti, connessi ai lavori oggetto di permesso di costruire, permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) o convenzione di lottizzazione (articolo 28 l. 17 agosto 1942 n. 1150) o altri strumenti urbanistici attuativi". Inoltre, "quanto disposto dall'articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e 36, comma 4, Codice dei contratti pubblici (attualmente art. 5 dell'Allegato I.12) si applica unicamente quando il valore di tutte le opere di urbanizzazione, calcolato ai sensi dell'articolo 35, comma 9 (attualmente art. 14 comma 9), Codice dei contratti pubblici, non raggiunge le soglie di rilevanza comunitaria. Per l'effetto: se il valore complessivo delle opere di urbanizzazione a scomputo – qualunque esse siano – non raggiunge la soglia comunitaria, calcolata ai sensi dell'articolo 35, comma 9 (attualmente art. 14 comma 9), Codice dei contratti pubblici, il privato potrà avvalersi della deroga di cui all'articolo 16, comma 2 bis, d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380, esclusivamente per le opere funzionali; al contrario, qualora il valore complessivo di tutte le opere superi la soglia comunitaria, il privato sarà tenuto al rispetto delle regole di cui al Codice di contratti pubblici sia per le opere funzionali che per quelle non funzionali".[1]

Le "opere funzionali", come indicato al paragrafo 2.2. delle richiamate Linee Guida n. 4, sono identificate come le "opere di urbanizzazione primaria (ad es. fogne, strade, e tutti gli ulteriori interventi elencati in via esemplificativa dall'articolo 16, comma 7, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) la cui realizzazione è diretta in via esclusiva al servizio della lottizzazione ovvero della realizzazione dell'opera edilizia di cui al titolo abilitativo a costruire e, comunque, quelle assegnate alla realizzazione a carico del destinatario del titolo abilitativo".

Pertanto, allo stato attuale rientrano tra le opere di urbanizzazione primaria: 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. Inoltre, a tali opere "tradizionali" si sommano le infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici e le opere relative, in forza dell'art. 86, comma 3, del d.lgs. 259 del 2003, nonché i cavedi multiservizi

[1] Al riguardo il Consiglio di Stato ha precisato che: *"l'insieme delle opere di urbanizzazione il cui onere è accollato al titolare del permesso di costruire come scomputo degli oneri di urbanizzazione, deve essere considerato nel suo insieme come se fosse un'unica opera pubblica da realizzarsi contestualmente, sia pure costituita da diverse tipologie (opere di urbanizzazione primaria, primaria funzionali, secondaria) le quali, ciascuna per sé, possono essere considerate come singoli lotti in relazione alla loro singola natura (fogne, strade, illuminazione etc.). Ne consegue che, per valutare se questo complessivo appalto virtualmente unitario, composto da più opere disomogenee, superi o meno la soglia comunitaria … occorre sommare il valore di ciascuna di esse"*. (cfr. parere n.2942/2018).

e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai comuni sulla base dei criteri definiti dalle regioni.
Il carattere funzionale si desume dalla strumentalità basata sul presupposto che, pur essendo opere private, risultano funzionali e asservite all'intervento edilizio assentito (cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 5372 del 13 settembre 2018).
Di seguito, si rappresenta lo schema esemplificativo delle procedure da svolgere, desunto da quanto stabilito dall'art. 13, comma 7 e dall'allegato I.12 del nuovo codice, per le opere gestite direttamente dai privati.



2. Trasparenza e tracciabilità delle procedure per l'affidamento delle opere a scomputo – Digitalizzazione

Trasparenza e tracciabilità per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria
Con l'entrata in vigore del nuovo codice è stato introdotto il principio della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, richiedendosi, all'art. 19, comma 3 del d.lgs. 36/2023, che le attività e i relativi procedimenti amministrativi siano svolti digitalmente, secondo le previsioni del medesimo codice e del CAD (decreto legislativo n. 82 del 2005), mediante le piattaforme e i servizi digitali infrastrutturali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.
Nel medesimo codice risulta previsto che la Banca dati nazionale dei contratti pubblici è interoperabile con le piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti e che con proprio provvedimento l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli

enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche.
Tale individuazione risulta avvenuta, da parte dell'Autorità con la delibera 261 del 20 giugno 2023, che ha individuato le informazioni da trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche, con decorrenza dal 1°gennaio 2024.
La normativa in materia di digitalizzazione e trasparenza introdotta dal nuovo Codice risulta applicabile anche all'aggiudicazione dei 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.
Ne consegue pertanto che, sia i soggetti pubblici sia i soggetti privati, che devono affidare l'esecuzione di lavori per opere di urbanizzazione a scomputo, si devono avvalere di una piattaforma telematica per la gestione della procedura, nella quale far confluire i dati indicati nella predetta Delibera n. 261/2023, con esclusione dei dati ad essi non applicabili, come individuati dall'allegato I.12.
In merito, si richiama sul punto la FAQ D8 sulla digitalizzazione, con la quale è chiarito che "le gare per opere a scomputo anche se indette in esecuzione di convenzioni urbanistiche stipulate in vigenza del precedente codice, per quanto attiene alle modalità operative di espletamento della procedura sono soggette alla digitalizzazione disciplinata dagli articoli da 19 a 36 del d.lgs. n. 36/23. Ciò significa che devono essere gestite tramite piattaforma di approvvigionamento digitale certificata e l'acquisizione del CIG viene effettuata direttamente dalla piattaforma mediante lo scambio di dati e informazioni con la Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici in regime di interoperabilità. Per quanto non disposto dalla disciplina in materia di digitalizzazione resta ferma, ai sensi dell'art. 226, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 36/23, l'applicazione del codice vigente alla data di stipula della convenzione".
Ne consegue che anche per le procedure disciplinate dal d.lgs. 50/2016, ai sensi dell'art. 226, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 36/2023, vige l'obbligo di acquisizione del CIG e di gestione delle stesse tramite piattaforma di approvvigionamento digitale certificata.
Tale previsione è coerente con i flussi procedurali previsti nella PCP per l'avvio della procedura e per l'aggiudicazione a valle, che consentono di operare anche con riferimento a procedure bandite con i previgenti codici. Per il monitoraggio della fase successiva alla stipula del contratto - tenuto conto dei dettami del Codice secondo i quali alla fase di esecuzione del contratto si applicano esclusivamente le norme che disciplinano il collaudo - è prevista una modalità semplificata per la trasmissione dei dati da parte dei privati, essendo questi tenuti a trasmettere unicamente la conclusione del contratto e il collaudo.

Fermo restando quanto sopra, al fine di agevolare l'accesso dei privati alle PAD, nell'ottica di consentire un celere sviluppo delle procedure di gara, nonché la più celere realizzazione di opere che, di per sé, soddisfano bisogni immediati dei cittadini, si raccomanda ai Comuni concedenti di mettere a disposizione del privato, che ne faccia richiesta, la PAD utilizzata dallo stesso Ente, lasciando la gara alla esclusiva gestione del privato e con oneri economici a carico del medesimo.
Pertanto, in tale ottica, si rileverebbe la necessità di prevedere nell'ambito delle nuove convenzioni o atti assimilati, comunque denominati, l'inserimento di specifiche clausole che consentano al privato di avvalersi di tale strumento di semplificazione, con la possibilità di utilizzare l'infrastruttura digitale idonea alla gestione del ciclo di vita dell'appalto.
Peraltro, va tenuto presente che tale forma di approvvigionamento digitale rileva, altresì, per l'attuazione degli obblighi di trasparenza, laddove, ai sensi dell'art. 28, comma 3 del codice, per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla BDNCP presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto.
Sotto tale profilo, ai fini di completezza, occorre tuttavia considerare in maniera distinta le procedure gestite dall'Amministrazione comunale, rispetto a quelle eseguite dal soggetto privato titolare del permesso a costruire o di altro titolo abilitativo.
Quanto all'attuazione del regime di trasparenza dell'Ente comunale, ovvero anche dei soggetti privati inclusi nell'ambito applicativo del d.lgs. 33/2013, si richiama l'applicazione della deliberazione n. 264 del 20 giugno 2023 (e successivi aggiornamenti).
Nel caso in cui i privati non rientrino fra i soggetti specifici a cui si applica il d.lgs. 33/2013 (di cui all'art. 2-bis, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013), vale comunque l'adozione della piattaforma telematica per la gestione della procedura, che rileva anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione attraverso la BDNCP.

Tracciabilità delle procedure di affidamento riguardanti le opere di urbanizzazione primaria funzionale sotto soglia

Per quanto riguarda le opere di urbanizzazione primaria funzionale sotto soglia, di cui all'articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 380/2001, sottratte dalla disciplina del codice, al punto 2.4 della Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 - aggiornata da ultimo dalla Delibera n. 176 del 15 aprile 2026 – è precisato che "La tracciabilità trova, altresì, applicazione ai 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'art. 16, commi 2 e 2-bis, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380".
Per l'adempimento degli obblighi di tracciabilità, occorre far riferimento alla delibera n. 584 del 19 dicembre 2023, recante "Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici" che ha sostituito la delibera n. 214/2022.
La fattispecie in esame risulta riconducibile alla scheda P3_1 dell'Orchestratore ANAC, relativa ai contratti esclusi dall'applicazione del Codice, soggetti agli obblighi di acquisizione del CIG e di contribuzione in favore dell'Autorità. Al riguardo, con il Comunicato del Presidente del 18 giugno 2025 è stata ulteriormente prorogata la possibilità di utilizzare l'interfaccia web messa a disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici (PCP) per le fattispecie disciplinate dalla delibera n. 584 del 19 dicembre 2023, tra cui i contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice, ferma restando la possibilità di ricorrere alle piattaforme di approvvigionamento digitale secondo la disciplina vigente.

3. Obblighi di vigilanza da parte dell'Amministrazione concedente

In merito agli obblighi di vigilanza che spettano all'Amministrazione, si ritiene opportuno fornire alcuni chiarimenti e richiamare quanto già precisato dall'Autorità.
Sul punto, con Atto del Presidente dell'8 maggio 2024 (fasc. 2601/2018) l'Autorità, richiamando principi già consolidati, ha avuto modo di chiarire che "il privato, in qualità di stazione appaltante, è esclusivo responsabile dell'attività di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo che spettano all'amministrazione e che, tra l'altro, comportano l'approvazione del progetto in linea tecnica ed economica e delle eventuali varianti in corso di esecuzione e la possibilità di chiedere al privato informazioni circa le modalità di svolgimento della gara d'appalto".
Anche in relazione al collaudo, vale richiamare la Determinazione n. 7 del 16 luglio 2009 (i cui principi sono tutt'oggi applicabili), nel passo in cui viene evidenziato che "spetta alla stazione appaltante privata la nomina dei collaudatori, mentre va riservato all'amministrazione, nell'ambito della funzione di vigilanza, il potere di approvare gli atti di collaudo, dal momento che le opere realizzate devono essere cedute all'amministrazione e confluire nel patrimonio pubblico".
In tale quadro si inserisce la disciplina vigente recata dall'art. 116, comma 4, lett. b), del d.lgs. 36/2023 per le stazioni appaltanti che non sono amministrazioni pubbliche, secondo cui il collaudo è effettuato da uno a tre

tecnici di elevata e specifica qualificazione, in possesso dei requisiti di moralità, competenza e professionalità individuati nell'Allegato II.14 al Codice. Ferma restando la competenza del soggetto attuatore, in qualità di stazione appaltante, alla nomina dei collaudatori, si ritiene che le convenzioni urbanistiche possano disciplinare modalità di individuazione degli stessi coerenti con le esigenze di vigilanza dell'Amministrazione, prevedendo, ad esempio, che l'incarico sia affidato a tecnici appartenenti all'Amministrazione interessata o dalla medesima indicati, nel rispetto dei requisiti di qualificazione, indipendenza e terzietà prescritti dalla normativa vigente.

Il quadro degli strumenti di vigilanza e controllo deve, pertanto, essere definito nell'ambito della convenzione urbanistica o di altro atto, pattizio o unilaterale, d'obbligo connesso all'attuazione dello strumento urbanistico.

Per il contenuto di tale obbligo, si fa riferimento alle raccomandazioni contenute nel predetto Atto del Presidente dell'8 maggio 2024, laddove è stata rilevata l'opportunità che l'Amministrazione o l'organo di vigilanza nominato "… dovrebbe rimanere informata di tutti gli atti posti in essere dal soggetto attuatore, acquisendo copia degli stessi; dovrebbe svolgere, altresì, accertamenti diretti presso le sedi del soggetto attuatore e presso i luoghi di cantiere; segnalare all'amministrazione l'avverarsi di anomalie nelle procedure; proporre eventuali integrazioni o modificazioni agli obblighi convenzionali, ovvero soluzioni di semplificazione delle procedure". Resta altresì opportuno che le garanzie prestate dal soggetto attuatore a tutela della corretta esecuzione delle opere mantengano efficacia fino all'approvazione del collaudo da parte dell'Amministrazione.

Si invitano le amministrazioni che hanno in essere convenzioni per le opere di urbanizzazione a scomputo, anche sottoscritte prima dell'entrata in efficacia del nuovo Codice, e i soggetti privati chiamati ad operare quali stazioni appaltanti ad uniformarsi, per quanto possibile, alle indicazioni contenute nel presente Comunicato.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 18 novembre 2026
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente.