

## **CONVEGNO DI STUDI**

### **Nuovi profili dell'Amministrazione locale**

**3 e 4 luglio 2009  
Cortina d'Ampezzo**

### **L'ESECUZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE ED IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

di Alberto Borella

#### **1) Dalla "legge ponte" al codice dei contratti attraverso la "Bicocca"**

La nascita dell'urbanistica moderna viene fatta coincidere con la "legge-ponte" n. 765 del 1967, che ha riempito di nuovi contenuti il quadro delineato dalla legge del 1942: che sopravvive tuttora, in gran parte, al testo unico sull'edilizia (d.p.r. n. 380/2001).

Tra le innovazioni più rilevanti apportate dalla "legge-ponte" vi è sicuramente l'affermazione di principio (introdotta nell'art. 31 ed ora ribadita dall'art. 12, secondo comma, del testo unico) che l'attività edificatoria è subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse o all'impegno dei privati a procedere alla loro realizzazione contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza: e ciò indipendentemente dalla possibilità di attuazione diretta delle previsioni del P.R.G. mediante licenza edilizia (così allora era qualificato il titolo autorizzatorio) o a seguito dell'approvazione di un piano di lottizzazione.

Quanto a questo, l'art. 28 della legge urbanistica (radicalmente riscritto dall'art. 8 della "legge-ponte") stabilì che l'onere relativo all'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria (e di una quota parte delle secondarie) dovesse gravare sul proprietario e non già sul Comune.

A suggellare tale onere il settimo comma dell'art. 28 stabilì che il rilascio della licenza edilizia nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della

contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria (obbligo garantito da congrue garanzie finanziarie).

E' il caso di ricordare che l'art. 28 della legge urbanistica è ancora in vigore e che i principi ivi contenuti (sicuramente "fondamentali" a' sensi dell'art. 117 della Costituzione anche dopo la modifica del titolo V) sono stati recepiti da tutta la legislazione regionale: basti dire che anche il codice dei contratti pubblici (D.Lgs 12 aprile 2006 n. 163) vi fa riferimento all'art. 32, comma 1, lett. g).

E' bene dunque non dimenticare che l'art. 31, comma 5 della legge urbanistica e l'art. 28, comma 5 -che pone a carico del proprietario l'onere relativo all'esecuzione delle opere di urbanizzazione- erano vigenti da quasi 10 anni quando la l. n. 10/1977 introdusse il principio dell'onerosità della concessione edilizia.

Il concetto di "scomputo" fu introdotto dall'art. 11 della legge n. 10/1977 (ora art. 16, comma 2 del testo unico): se le opere di urbanizzazione vengono realizzate dal proprietario a proprie spese, come prescrive l'art. 28, il loro costo deve essere "scomputato" dal contributo, per la semplice ragione che il proprietario non può essere costretto a pagare due volte per lo stesso titolo <sup>(1)</sup>

Non pare superfluo ribadire che l'obbligo gravante sul lottizzatore di sopportare l'intero costo dell'urbanizzazione (dal quale il Comune fu sgravato nel 1967) non è stato certo intaccato dall'introduzione dell'onerosità della concessione con la legge n. 10/1977.

Il regime nazionale dell'urbanizzazione, risalente alla "legge-ponte" del 1967<sup>(2)</sup>, non è stato pienamente percepito dalla Corte di giustizia delle comunità europee che, nella sentenza della sez. VI 12 luglio 2001 in causa C-399/98 relativa all'affidamento dei lavori del teatro della Bicocca (o, più esattamente, degli Arcimboldi) dichiarò che la direttiva 93/37/CEE "osta ad una normativa nazionale in materia urbanistica che, al di fuori delle procedure

---

<sup>1</sup> AMOROSINO, *Il piano di lottizzazione nel nuovo regime dei suoli*, in *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, a cura di MICHELE COSTANTINO, Milano, 1978, pag. 547

<sup>2</sup> PAOLO SIELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, pag. 74, sottolinea come la legge del 1967, ha stabilito l'accoglienza al privato dei costi di urbanizzazione della zona

*previste da tale direttiva, consenta al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, nel caso in cui il valore di tale opera eguagli o superi la soglia fissata dalla direttiva di cui trattasi" (3)*

La Corte di giustizia (che si pronunciò ovviamente soltanto sulle opere di urbanizzazione di valore uguale o superiore alla soglia: oggi euro 5.150.000 per gli appalti di lavori pubblici) pervenne a tale conclusione rilevando, tra l'altro, che il giudice rimettente (TAR Lombardia-Milano, sez. III, 26 agosto 1998 n. 1337 (4) aveva osservato che "il titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato che realizzi le opere di urbanizzazione non effettua alcuna prestazione a titolo gratuito in quanto egli estingue un debito di pari valore – salvo conguaglio in denaro – che sorge in favore del Comune, ossia il contributo per gli oneri di urbanizzazione, senza che il carattere alternativo dell'obbligazione – contributo pecuniario o esecuzione diretta delle opere – consenta di differenziarne la causa a seconda della modalità di adempimento prescelta (o prestabilita dal legislatore)".

La sentenza della Corte di Giustizia è stata criticata da più parti (5) perchè non ha colto il rapporto esistente tra l'art. 28 della legge urbanistica (che pone a carico del proprietario la dotazione delle opere di urbanizzazione necessarie al nuovo intervento edilizio) ed il successivo art. 11 della legge n. 10/1977, che prevede lo scomputo: rapporto che, come a suo tempo rilevato da Mario Nigro, è fra *ius speciale* e *ius generale*.

Pare a chi scrive che non sia condivisibile l'assunto che sta alla base della rimessione della questione alla Corte di giustizia, vale a dire che l'esecuzione

---

<sup>3</sup> La sentenza si può leggere in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2001, pag. 816, con le conclusioni – difformi – dell'avvocato generale Philippe Léger – e con nota di MARIO ALBERTO QUAGLIA (*Le opere di urbanizzazione tra convenzioni urbanistiche e procedure di evidenza pubblica*, pag. 842); e di GIANANGELO MARCHEGIANI (*La normativa italiana in materia urbanistica alla luce di una recente sentenza del giudice comunitario*, pag. 852). La sentenza è stata pubblicata anche in *Riv. Giur. Urb.*, 2002, 171, con nota di CUGURRA, *Normativa comunitaria e opere di urbanizzazione*, pag. 192.

<sup>4</sup> *Urb. e App.*, 1999, pag. 190, con commento di GEMMA SIMOLO.

<sup>5</sup> Si veda l'articolo di QUAGLIA, citato alla nota 3.

delle opere di urbanizzazione posta a carico del proprietario dalla convenzione urbanistica, sia alternativo all'obbligo di corrispondere il contributo.

Il ragionamento va rovesciato, nel senso che l'obbligo del lottizzatore, discendente direttamente dalla legge (art. 28 della legge urbanistica), è quello di realizzare le opere, senza che gli sia riconosciuta la possibilità di sottrarsi a tale obbligo pagando il contributo.

Lo scomputo previsto dall'art. 16, comma 2, del testo unico (e, prima ancora, dall'art. 11 l. 10/1977) si riferisce in realtà ad una ipotesi che nella pratica ha carattere marginale, che si verifica allorchè in sede di rilascio del permesso di costruzione venga richiesto al proprietario di realizzare a proprie spese qualche modesta opera di urbanizzazione (ad esempio: costruzione di un tratto di marciapiede): in tal caso la realizzazione a scomputo del marciapiede sarà da considerare onerosa per il Comune perchè sostanzialmente pagata da questo e non dal proprietario.

In sostanza il sistema italiano relativamente ai costi dell'urbanizzazione è articolato in 2 livelli:

- 1) per gli interventi edilizi diretti, ammissibili solo in presenza di opere di urbanizzazione primaria (o della previsione di loro realizzazione: art. 12 del testo unico) il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione (art. 16);
- 2) per gli interventi edilizi subordinati a piano attuativo l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primarie fa carico direttamente al proprietario perchè così vuole la legge;
- 3) in entrambi i casi vale il principio (stabilito dall'art. 16 del testo unico) dello scomputo dal contributo del costo delle opere di urbanizzazione primaria: con la - non lieve - differenza che nel secondo caso l'obbligazione di eseguire a spese del proprietario le opere di urbanizzazione primaria non può essere assolto con la cosiddetta "monetizzazione", perchè la legge non prevede tale obbligazione alternativa.

Per queste ragioni, dunque, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, pur a scomputo, prevista da una convenzione urbanistica a' sensi dell'art. 28

della legge urbanistica, non può essere considerata onerosa per il Comune, dato che l'onere di sopportare il costo delle urbanizzazioni è previsto direttamente dalla legge in capo al proprietario.

L'errore di prospettiva, addebitabile innanzitutto al TAR Lombardia per l'ordinanza di trasmissione alla Corte di Giustizia e poi a detta Corte (ma anche al legislatore del 2002 e del 2006, come si vedrà tra poco), è quello di considerare lo scomputo (del contributo) come se a monte dell'obbligo di corrispondere il contributo per ottenere il rilascio del permesso di costruzione non vi fosse l'obbligo, legislativamente previsto a carico del lottizzatore, di farsi carico dei costi dell'urbanizzazione.

Il contributo per l'intervento singolo, o "diretto" che dir si voglia, non è previsto dalla legge in funzione dell'esecuzione di determinate opere di urbanizzazione, ma quale "*forma di partecipazione del titolare della concessione edilizia al finanziamento delle opere di urbanizzazione*".<sup>(6)</sup>

Ben diversa è la *ratio* che sta alla base dell'art. 28 della legge urbanistica – e della legislazione regionale che ne ha recepito il principio – e che è costituita dal trasferimento in capo al proprietario dei costi totali dell'urbanizzazione primaria in caso di trasformazioni urbanistiche del territorio.

L'esclusione dell'onerosità (nel senso dell'art. 3.6 del codice dei contratti) della convenzione urbanistica è stata lucidamente affermata dal compianto Michele Pallottino <sup>(7)</sup> con riferimento alla direttiva 93/37/CEE, con argomentazioni che possono essere così sintetizzate:

a) la legge (art. 28 della legge urbanistica) ha stabilito l'obbligo della preventiva urbanizzazione per il costruttore degli edifici, ponendo a suo carico ogni onere e responsabilità;

---

<sup>6</sup> *Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 1995 n. 1494* e più recentemente *sez. V, 21 aprile 2006 n. 2258* che ha ribadito che "*Il contributo per oneri di urbanizzazione non ha natura tributaria e costituisce un corrispettivo di diritto pubblico*".

<sup>7</sup> Trattasi di un dattiloscritto recante spunti per le controdeduzioni alla procedura d'infrazione 2001/2182 citata da TRAVAGLINI in un'esauriente ricostruzione della giurisprudenza comunitaria e dell'iter legislativo dei correttivi: *Le opere di urbanizzazione a scomputo alla luce del terzo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici, ne I contratti dello Stato e degli enti pubblici, 2008, pag. 309.*

- b) la convenzione urbanistica non è un contratto in senso proprio, in quanto il suo contenuto è prefissato direttamente dalla legge;
- c) la convenzione urbanistica non è assimilabile ad un contratto di appalto di lavori, ma di servizi, nel quale la funzione principale è l'obbligazione dell'urbanizzazione e funzione strumentale l'obbligazione di cedere le opere al Comune;
- d) è assente l'elemento di onerosità del contratto perchè l'urbanizzazione delle aree è un obbligo che discende direttamente dalla legge e costituisce un elemento della "proprietà edilizia": obbligo che ha carattere reale, che inerisce all'area, talchè il proprietario non può essere considerato "mandatario" del Comune, né suo "sostituto".

Come è noto dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 12 luglio 2001 relativamente al teatro della Bicocca il legislatore ha introdotto nella l. Merloni n. 109/1994 l'art. 2 comma 5 (con la l. "Merloni quater" n. 166/2002) per escludere dall'applicabilità delle regole sull'evidenza pubblica gli *"interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al comma 5 dell'art 28 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 ."* salvo che *"per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria"*.

La novella legislativa non suscitò particolari allarmi nel mondo degli operatori del settore dato che soltanto le singole opere (di importo superiore alla soglia) venivano assoggettate al regime dell'evidenza pubblica, secondo lo schema delineato dalla stessa Corte di Giustizia nel paragrafo 100 della sentenza del 2001: quando nella maggior parte dei casi il costo delle "singole" opere di urbanizzazione è inferiore alla soglia (il caso "Bicocca" costituisce un'eccezione).

Nemmeno l'entrata in vigore del codice dei contratti (D.Lgs 12 aprile 2006 n. 163) provocò grave sconvolgimento nella prassi perchè la normativa sull'evidenza pubblica si sarebbe dovuta applicare soltanto all'ipotesi, meno frequente, di opere di urbanizzazione (primaria e secondaria) di importo superiore alla soglia (art. 32, comma 1, lett. g); nel contempo venne prevista la

possibilità per il Comune di "prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire assuma la veste di promotore, presentando all'amministrazione medesima ... la progettazione preliminare delle opere". Al "titolare del permesso" era attribuito anche il compito di bandire la gara (art. 32 della prima edizione).

Anche a tal proposito va rilevata l'equiparazione tra la previsione dell'art. 16, comma 2, del testo unico sull'edilizia e quella dell'art. 28, comma 5 della legge urbanistica, presente anche nel testo originario dell'art. 32, ad onta della sostanziale differenza tra le due ipotesi che si è cercato di mettere in rilievo in precedenza.

Il nuovo regime dettato dal codice dei contratti ebbe breve durata: gli artt. 32, comma 1, lett. g) e 122 comma 8 (per le opere sotto soglia) furono modificati dal secondo decreto correttivo (D.Lgs 31 luglio 2007 n. 113) e, un anno dopo, dal terzo decreto correttivo (D.Lgs 11 settembre 2008 n. 152).

La normativa oggi in vigore (non sappiamo fino a quando, data la volubilità del legislatore) è dunque quella introdotta dal terzo correttivo.<sup>(8)</sup>

L'occasione per le modifiche alla disciplina dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione è stata fornita da una nuova sentenza della Corte di Giustizia (sez. II, 21 febbraio 2008 in causa C – 412/04 <sup>(9)</sup>) che si è pronunciata sulla conformità rispetto alla normativa comunitaria, tra l'altro, dell'art. 2, comma 5, della l. n. 109/1994 (introdotta dalla l. "Merloni quater" e di cui s'è già accennato) e su altre disposizioni della legge n. 109/1994 sulle quali non è il caso di intrattenersi in questa sede.

La Corte di Lussemburgo ha statuito che la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva 93/37 avendo adottato l'art. 2, comma 5: che ha circoscritto l'applicabilità della normativa

---

<sup>8</sup> Tra i primi commenti alle modifiche introdotte si segnala quello di ANTONELLO MANDARANO, *Opere di urbanizzazione a scoppio e principio di concorrenza*, *Urb. e App.* 12/2008 pag. 1367.

<sup>9</sup> Pubblicata in *Urb. e App.*, 7/2008, pag. 809, con nota di CLAUDIO CONTESSA, *La Corte di giustizia fra indicazioni (tardive) sulla legge Merloni e spunti (tempestivi) sul codice dei contratti*

europea alle "singole opere" di importo inferiore alla soglia comunitaria, dovendosi invece avere riguardo al valore globale dei differenti lavori ed opere.

La medesima sentenza ha invece rigettato la censura avanzata dalla Commissione nei confronti dell'art. 2 comma 5, laddove escludeva l'applicabilità della normativa sugli appalti pubblici all'esecuzione delle opere di urbanizzazione sotto soglia, rilevando che la violazione sussisterebbe soltanto ove sia accertato che *"un tale appalto presenti un interesse transfrontaliero certo"*.

In disparte ogni considerazione circa la vaghezza di tale concetto, quel che conta è che la Corte ha ritenuto corretta l'esclusione dalle procedure di evidenza pubblica degli appalti per le opere di urbanizzazione sotto soglia.

La sentenza in questione, dunque, non imponeva affatto al legislatore di modificare, con il terzo correttivo, il disposto dell'art. 122 comma 8, assoggettando a procedimento di evidenza pubblica (sia pure semplificato) anche l'affidamento di appalti per le opere di urbanizzazione primaria.

Si tratta, dunque, di una scelta autonoma del legislatore, effettuata con indubbia leggerezza, senza adeguata valutazione delle conseguenze pratiche: nulla osterebbe al ritorno alla formulazione originaria dell'art. 122: non certo la sentenza della Corte di Giustizia del 21 febbraio 2008, giacchè se il legislatore nazionale dovesse preoccuparsi dei casi in cui sussista un *"interesse transfrontaliero certo"*, questo non verrebbe certo tutelato dalla previsione di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

## **2) Le opere assoggettate al codice dei contratti**

L'art. 32, comma 1, lett. g) disciplina *"i lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati titolari del permesso di costruzione che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione..."*.

L'art. 3 del codice dei contratti non contiene la definizione di *"lavori pubblici"*, ma al numero 6 degli *"appalti pubblici"*, al numero 7 degli *"appalti pubblici di lavori"* ed al numero 8 dei *"lavori"* ed *"opere"*.



Si dovrebbe ritenere che i "lavori pubblici" siano quelli diretti alla realizzazione di "opere pubbliche" (tralasciamo i lavori di demolizione): le opere di urbanizzazione primaria vengono considerate implicitamente opere pubbliche in quanto la legge (è sempre il caso di riferirsi all'art. 28 della legge urbanistica, tra l'altro espressamente richiamata dall'art. 32 lett. g) prevede che esse debbano essere cedute in proprietà del Comune.

A tutto ciò si aggiunga che l'art. 16 del T.U. Edil. n. 380/2001 contiene l'ulteriore precisazione che le opere di urbanizzazione vengano acquisite al patrimonio indisponibile del Comune.

Secondo la concezione tradizionale, infatti, l'opera per essere considerata pubblica non soltanto deve essere destinata ad un fine pubblico, ma deve essere anche di proprietà pubblica.<sup>(10)</sup>

Nonostante l'art. 28 della legge urbanistica stabilisca l'obbligatorietà della cessione in proprietà del Comune delle aree (e delle opere ivi insistenti), talune leggi regionali prevedono che la convenzione relativa agli strumenti urbanistici attuativi possa consentire, in alternativa alla cessione in proprietà, il solo assoggettamento a uso pubblico delle opere di urbanizzazione.<sup>(11)</sup>

Ci si deve chiedere se la realizzazione di tali opere di urbanizzazione, destinate a rimanere private secondo l'accezione tradizionale - ancorché destinate ad uso pubblico - siano assoggettate alla disciplina dell'art. 32 del codice (e dell'art. 122 per le opere sotto soglia).

Si dovrebbe ritenere che se è previsto lo scomputo, esse debbano sottostare al medesimo regime delle opere destinate a divenire pubbliche.

Come abbiamo appena ricordato l'art. 32 si riferisce alle opere di urbanizzazione e non alle opere pubbliche (del cui *genus* le prime sono una *species*): altro problema che ci si è posti - fin dall'introduzione dell'art. 2, comma 5, l. 109/94 (introdotto dalla l. "Merloni quater") - è se la normativa sull'evidenza pubblica si applichi anche all'esecuzione di opere pubbliche

---

<sup>10</sup> ROEHRSSSEN, *I lavori pubblici*, Torino, 1971, pag. 13

<sup>11</sup> Ad esempio gli artt. 25 e 63 della l.r. Veneto 27 giugno 1985 n. 61 e l'art. 32 della nuova legge urbanistica veneta 23 aprile 2004 n. 11

(ancorché non riconducibili a quelle di urbanizzazione) a titolo gratuito nell'ambito di convenzioni urbanistiche - il più delle volte in variante al P.R.G. - approvate mediante accordi di programma o programmi integrati previsti dalla legislazione regionale.

L'argomento è stato trattato dall'Autorità di vigilanza con la determinazione n. 4 del 2 aprile 2008 (precedente alle modifiche al codice dei contratti introdotte con il terzo decreto correttivo) avente ad oggetto la *"realizzazione di opere pubbliche da parte di privati nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con le amministrazioni"*.

Orbene, l'Autorità ha affermato l'estensibilità della disciplina prevista dal codice anche alle opere pubbliche la cui realizzazione avvenga da parte del privato in base a programmi complessi, *"a compenso di benefici conseguiti dai privati (come ad esempio quelli derivanti da modificazioni derivanti di destinazione urbanistica di aree)"*: l'onerosità è stata dunque individuata nel fatto che la costruzione di tali opere rappresenterebbe la "controprestazione" del vantaggio urbanistico.

Ancorché appaiano comprensibili le ragioni che hanno ispirato l'Autorità ad estendere la portata dell'art. 32 (*"un'interpretazione restrittiva del campo di applicazione del citato art. 32 del codice non risulterebbe coerente con i principi ermeneutici di non contraddizione e di intrinseca coerenza logico-sistematica"*), le motivazioni addotte dall'Autorità di vigilanza - in ispecie quelle relative al carattere oneroso per il Comune della prestazione indubbiamente gratuita - non possono essere condivise.<sup>(12)</sup>

Qualificare la realizzazione delle opere come "corrispettivo" per i vantaggi conseguiti dal privato con la variante urbanistica significa nulla più che attribuire carattere sinallagmatico alla pianificazione urbanistica: il Comune vende la variante!

---

<sup>12</sup> GIOVANNI GOVI, *Note critiche in tema di realizzazione diretta di opere di urbanizzazione dopo l'entrata in vigore del D.LGS n. 152/2008*, reperito in [www.iuav.it](http://www.iuav.it), osserva che siffatta interpretazione sembra *"tradire lo spirito stesso della legislazione urbanistica come succedutasi negli anni: è chiaro, infatti che considerare la modificazione della destinazione urbanistica come controprestazione di un rapporto negoziale significa non tener conto che la disciplina delle destinazioni urbanistiche è esercizio di un potere della P.A. e non, come parrebbe leggendo la richiamata determinazione, prestazione sinallagmatica alla realizzazione delle necessarie dotazioni territoriali"*

Escluso il carattere liberale della realizzazione gratuita dell'opera pubblica (o di urbanizzazione) non va dimenticato che non ogni atto gratuito è atto di liberalità.<sup>(13)</sup> Nei casi dei programmi integrati la "causa" del negozio va infatti inquadrata nel principio di perequazione, che, in materia urbanistica, è andato vieppiù affermandosi e che trova riscontro in molte leggi regionali oltre che nella giurisprudenza.<sup>(14)</sup>

A parere di chi scrive, dunque, le convenzioni che prevedono la realizzazione da parte dei privati di opere pubbliche e la loro cessione gratuita al Comune non possono essere qualificati come "contratti onerosi" per la P.A. ai sensi dell'art. 3.6 del codice dei contratti, con la conseguenza che la realizzazione dei relativi lavori da parte del privato non dovrebbe essere assoggettata ai procedimenti di evidenza pubblica previsti dagli artt. 32 e 122 del codice dei contratti, nonostante il diverso avviso dell'Autorità di vigilanza.

Né varrebbe osservare<sup>(15)</sup> che l'art. 53 del codice dei contratti impone il ricorso ai procedimenti di evidenza pubblica per l'esecuzione dei "lavori pubblici": come s'è già osservato, l'art. 3.6 del codice definisce "appalti pubblici" i contratti a titolo oneroso, talché se manca l'onerosità non saranno applicabili le norme di detto codice.

Men che meno sarà sottoposta al regime dell'art. 32 la realizzazione di opere destinate a servizi collettivi da parte di un privato in area destinata a rimanere di sua proprietà ancorché vincolata a destinazione ad uso collettivo.<sup>(16)</sup>

### **3. Il procedimento previsto dall'art. 32 comma 1 lett. g) ed il contratto**

<sup>13</sup> Cass 28 agosto 2008 n 21781, 2 febbraio 2006 n 2325; Appello Roma, Sez II, 21 giugno 2007.

<sup>14</sup> TAR Lombardia - Brescia, Sez I, 11 febbraio 2008 n 47: "qualora l'ampliamento degli impianti produttivi richieda la modifica della disciplina urbanistica attraverso la procedura semplificata dell'art 5 del D.P.R. 447/1998 l'amministrazione può esercitare tutti i poteri normalmente collegati alla funzione di programmazione del territorio, compresa la *perequazione urbanistica* nella forma di riconoscimento di facoltà edificatorie in cambio della cessione gratuita di aree da destinare alla fruizione collettiva".

<sup>15</sup> TAR Lombardia - Milano, Sez II, 4 dicembre 2007 n 6541.

<sup>16</sup> La vicenda ha formato oggetto di una recente sentenza del TAR Puglia-Bari, sez I, 30 gennaio 2009 n 157 che ha escluso l'applicabilità dell'art 32, comma 1, lett g), in presenza di una norma del P.R.G. che consentiva la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria da parte dei privati in zona F con il solo onere di regolamentare con convenzione ed idonee garanzie l'uso collettivo

L'art. 32 oggi vigente non contempla esplicitamente la possibilità che la gara per l'affidamento dei lavori possa essere esperita dai soggetti privati (a differenza del testo originario, come immediatamente rilevato dai primi commenti al terzo correttivo<sup>(17)</sup>, dato che prevede soltanto che *"l'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che . . l'avente diritto . . presenti un progetto preliminare"* e che *"l'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara.."*

Apparentemente, dunque, non vi sarebbe spazio per attribuire al privato la funzione di "stazione appaltante", ma, attraverso un'interpretazione logico-sistematica delle norme del codice dei contratti<sup>(18)</sup> nessuno più dubita di tale possibilità.

Basterà ricordare che l'Autorità di Vigilanza non ha avuto difficoltà a riconoscere che la norma *"per le opere a scomputo sopra soglia, prevede sia l'ipotesi della gara indetta dal privato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, sia l'ipotesi di trasferimento in capo all'amministrazione del ruolo di stazione appaltante"*, giungendo ad affermare esplicitamente *"che l'art. 32, comma 1, lett g) configuri una titolarità "diretta" della funzione di stazione appaltante in capo al privato titolare del permesso di costruire (ovvero del titolare del piano di lottizzazione o di altro strumento urbanistico attuativo contemplante l'esecuzione di opere di urbanizzazione), che, in quanto "altro soggetto aggiudicatore", è tenuto ad appaltare a terzi, secondo i principi e le norme di derivazione comunitaria"*.<sup>(19)</sup>

La scelta in ordine alle due possibilità (appalto gestito dal Comune o dal privato) è attribuita al Comune: vanno però individuati il momento e la sede in cui questa scelta va effettuata.

La norma fa riferimento al rilascio del permesso di costruire: nell'ottica, risalente all'ordinanza di rimessione del TAR Lombardia e poi alla sentenza della Corte di Giustizia, che privilegia il momento del rilascio del titolo edilizio quasi

<sup>17</sup> Così MANDARANO, *Op. cit.* alla nota 8.

<sup>18</sup> TRAVAGLINI, *Op. cit.* alla nota 7, pag. 330

<sup>19</sup> Documento base su *"Problematiche applicative delle disposizioni in materia di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo del codice dei contratti"* redatto in vista dell'audizione con gli operatori del mercato e le amministrazioni coinvolte fissata per il 9 giugno 2009

che fosse solo in quell'occasione che emerge il problema dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

E ciò in funzione del postulato dal quale muove la costruzione giuridica comunitaria (sul quale chi scrive dissente per le ragioni già illustrate): che l'esecuzione delle opere di urbanizzazione sia il mezzo per estinguere, in tutto o in parte, il debito rappresentato dal contributo concessorio (o di costruzione, secondo la definizione del testo unico sull'edilizia).

Come s'è argomentato al paragrafo 1 di questo scritto, a monte del permesso di costruzione (e del relativo contributo) vi è il più delle volte la convenzione urbanistica che, in attuazione del "principio fondamentale" contenuto nell'art. 28 della legge urbanistica, pone a carico esclusivo del soggetto privato il costo dell'urbanizzazione esonerando il Comune da ogni onere al riguardo.

E' nella convenzione urbanistica che vengono concordemente individuate (a seguito dell'approvazione del piano attuativo) le opere di urbanizzazione da eseguire: sulla base di un progetto che normalmente costituisce parte integrante dello strumento attuativo e che ha già sostanzialmente le caratteristiche del progetto preliminare a'sensi dell'art. 93 del codice dei contratti.

In presenza di una convenzione urbanistica, dunque, il permesso di costruire viene rilasciato, ove sia necessario <sup>(20)</sup> in conformità al piano attuativo: con la conseguenza che il margine di discrezionalità in capo all'amministrazione è molto ristretto.

Non sarà certo al momento del rilascio del permesso che il Comune potrà individuare quali opere di urbanizzazione primaria dovranno essere realizzate, in quanto l'esecuzione a totale carico del privato è già prevista obbligatoriamente per legge (come non ci stancheremo di ripetere) perchè l'individuazione sarà già stata effettuata con il piano attuativo e relativa convenzione.

---

<sup>20</sup> Si consideri che l'art. 22 del T.U. sull'edilizia prevede la possibilità di realizzare mediante la cosiddetta "super DIA" gli interventi di nuova costruzione previsti dai piani attuativi che contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive.

Ove la convenzione urbanistica non disciplini già le modalità di esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria sarà opportuna la stipulazione di una convenzione integrativa che determinerà tali modalità, una volta che il Comune abbia scelto se gestire direttamente l'esecuzione delle opere di urbanizzazione o se demandarne la gestione all'"*avente diretto a richiedere il permesso di costruire*", come prevede l'art. 32.

Quale permesso?

Non certo quello (o quelli) relativi all'esecuzione degli edifici previsti dal piano attuativo, ma soltanto quello per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste dal medesimo strumento attuativo e relativa convenzione.

V'è da rilevare ancora una volta la sottovalutazione, da parte del legislatore, della rilevanza della convenzione urbanistica e della sua preminenza rispetto al permesso di costruire, ma tant'è.

In disparte l'ipotesi che il Comune decida di provvedere direttamente all'esecuzione delle opere di urbanizzazione a mezzo delle ordinarie procedure di evidenza pubblica, senza richiedere al privato la predisposizione del progetto preliminare (ma in quel tal caso occorrerà regolare convenzionalmente i rapporti tra Comune e privati per il finanziamento delle opere) il procedimento potrà svolgersi attraverso le seguenti fasi:

1) presentazione al Comune, da parte dell'avente diritto a richiedere il permesso di costruire, del progetto preliminare delle opere di urbanizzazione, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate e con allegato lo schema del contratto d'appalto che ne disciplinerà l'esecuzione;

2) indizione, da parte del Comune, di una gara per l'affidamento in appalto, mediante procedura aperta o ristretta, dei lavori definiti nel progetto preliminare. Per partecipare alla gara i concorrenti debbono presentare, oltre all'offerta economica, il progetto definitivo delle opere di urbanizzazione, e l'offerta deve indicare distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva e quella esecutiva, per l'esecuzione dei lavori, nonché per gli oneri della sicurezza. Si tratta, quindi del c.d. "*appalto integrato*"

*complesso*" di cui all'art. 53, comma 2, lett. c), del d.lgs. 163/2006, da affidare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

3) il contratto da stipularsi con l'aggiudicatario della gara ha per oggetto la progettazione esecutiva delle opere di urbanizzazione e, dopo la relativa approvazione a cura dell'amministrazione committente, l'esecuzione dei corrispondenti lavori.<sup>(21)</sup>

In conclusione, dunque, l'art. 32 prevede tre diverse soluzioni per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria:

1) gara esperita dal titolare del permesso di costruire, nel rispetto delle norme del Codice disciplinanti le procedure concorsuali, per l'affidamento in appalto dei corrispondenti lavori ad un'impresa qualificata ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. 163/200;

2) gara indetta dal Comune sulla base del progetto preliminare presentato dall'avente diritto al rilascio del permesso di costruire, per l'affidamento in appalto integrato "complesso" della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori, nel pieno rispetto delle norme del Codice che disciplinano le procedure concorsuali;

3) gara indetta dal Comune sulla base di un progetto predisposto su iniziativa della stessa amministrazione, per l'affidamento in appalto dei lavori (e, se del caso, della progettazione esecutiva), senza seguire la procedura delineata dai periodi secondo e seguenti dell'art. 32, comma 1, lett. g), anche in questo caso nell'ovvio rispetto delle norme del Codice che disciplinano le procedure concorsuali.<sup>(22)</sup>

L'art. 32 non precisa se il contratto debba essere stipulato dal Comune o dal privato.

Nel silenzio del legislatore sono state proposte le interpretazioni più variegate.

---

<sup>21</sup> Il passo è tratto da TRAVAGLINI, *Op cit* alla nota 7, pag. 332

<sup>22</sup> Come sopra: pag. 333

L'Autorità di Vigilanza <sup>(23)</sup> ha espresso l'opinione che ove la gara sia bandita dal privato, in qualità di stazione appaltante, il contratto verrà stipulato da questo, mentre se la gara sia bandita dal Comune, questo dovrebbe assumere la funzione di committente nel contratto.

La Regione Veneto, dal canto suo, ritiene che in entrambi i casi la titolarità del contratto sia del privato <sup>(24)</sup> e questa conclusione è senz'altro condivisibile.

In mancanza di una espressa previsione di legge, sembra irragionevole ritenere che, nel caso di gara bandita dal Comune (ma sempre sulla base di un progetto preliminare redatto dal privato, cui compete addirittura l'onere di predisporre lo schema di contratto!) debba essere il Comune stesso a stipulare il contratto il cui onere economico fa carico al privato: e ciò indipendentemente dalle conseguenze fiscali e di responsabilità, certamente non gradite ai comuni.

Va da sé che per ovvie ragioni di trasparenza sarà opportuno che nel bando di gara (anche nel caso di esperimento da parte del Comune) venga chiaramente precisato che il contratto verrà stipulato con il privato, che si assumerà nei confronti dell'appaltatore tutte le obbligazioni conseguenti, con esonero di ogni responsabilità da parte del Comune.

Il privato (che pure possieda i requisiti di legge per l'affidamento di appalti pubblici) non potrà ovviamente partecipare alla gara bandita da esso medesimo.

Ad analoga conclusione si dovrebbe pervenire anche nel caso di gara esperita dal Comune, non foss'altro per l'impossibilità per il privato di contrarre con se stesso (in base all'interpretazione qui proposta) <sup>(25)</sup>

Tale impossibilità non sussisterà, invece, nel caso in cui il Comune decida di eseguire direttamente le opere di urbanizzazione previste dal piano attuativo,

---

<sup>23</sup> Si fa riferimento al "documento base" citato alla nota 19

<sup>24</sup> Indirizzi interpretativi per l'applicazione delle disposizioni in materia di opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo del codice dei contratti, approvato con Dgr n. 436 del 24 febbraio 2009.

<sup>25</sup> La stessa Autorità, peraltro, sembra ritenere possibile la partecipazione del privato alla gara se la progettazione preliminare non sia allo stesso riferibile: ma sul presupposto che il contratto sia poi stipulato dal Comune (pag. 8 del "documento base" già citato)



pur a spese del privato,<sup>(26)</sup> ma al di fuori della previsione dell'art. 32, ch  in tal caso non vi sarebbero ostacoli alla partecipazione dell'impresa, titolare della convenzione urbanistica (che ne abbia i requisiti) alla gara, giacch  il contratto d'appalto verrebbe stipulato dal Comune.

Il contenuto del contratto che verr  stipulato tra il privato e l'aggiudicatario (il cui schema sar  stato predisposto dal privato, come poc'anzi ricordato) sar  rimesso alla volont  del privato, indipendentemente dal fatto che la gara sia stata bandita dallo stesso o dal Comune: *"nulla vieta peraltro che le parti del contratto d'appalto (entrambe private: il committente e l'appaltatore) facciano totale o parziale rinvio alla disciplina propria dell'appalto dei lavori pubblici, ma questo non pu  costituire oggetto di un'imposizione da parte del Comune"*.<sup>(27)</sup>

Alla domanda se l'aggiudicatario possa subappaltare il contratto al privato (se impresa avente i requisiti) sembra si debba dare risposta negativa, essendo difficile configurare l'ammissibilit  della "confusione" (nel senso dell'art. 1253 cod. civ.) tra committente e subappaltatore.

L'oggetto della gara sar  diverso a seconda che questa sia esperita dal privato o dal Comune.

Nel primo caso sar  rimessa alla scelta del privato la tipologia della gara, fra le tre previste dall'art. 53 del codice dei contratti (solo esecuzione, appalto integrato o appalto concorso).

In tal caso si dovrebbe ritenere che il privato debba rispettare le previsioni dell'art. 91 del codice per l'affidamento della progettazione (definitiva ed esecutiva), con l'avvertenza, peraltro, che a tale procedura si dovr  ricorrere soltanto per l'affidamento di incarichi di importo pari o superiore a 100.000 euro.

Nel caso di importo inferiore il privato potr  dar corso alla procedura negoziata a' sensi dell'art. 57 comma 6, come previsto dall'art. 91, secondo comma.

---

<sup>26</sup> Possibilit  prevista, ad esempio, dall'art. 46 l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12

<sup>27</sup> Indirizzi interpretativi della Regione Veneto gi  citati alla nota 24

Nel caso di gara bandita dal Comune l'oggetto del contratto – come precisa l'art. 32 - sarà costituito dalla progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori sulla base dell'acquisizione del progetto definitivo attraverso la gara: insomma, un appalto integrato, nel rispetto dell'art. 91, commi 1 e 2.

Non è stata ancora sufficientemente approfondita la questione relativa al contenuto concreto del contratto d'appalto e dunque ai limiti dell'autonomia delle parti.

Il riferimento agli artt. 1322 e 1323 cod. civ. (che ricorre anche nel "documento base dell'Autorità già citato) è troppo generico per risolvere il problema.

Quali sono i "*limiti imposti dalla legge*" di cui all'art. 1322? <sup>(28)</sup>

E, ancora, il contenuto del contratto sarà diverso, a seconda che la gara sia bandita dal privato o dal Comune?

Si consideri, a tal proposito, che lo schema del contratto d'appalto è predisposto dal privato in entrambi i casi.

Sembrirebbe logico (il condizionale è più che d'obbligo, in ragione dell'infelicissima - è un eufemismo - formulazione della norma) che il contenuto del contratto - predisposto dal privato - non debba essere influenzato dal fatto che la gara venga esperita dal privato o dal Comune, non foss'altro per la banalissima considerazione che in entrambi i casi il costo dell'opera grava sul privato.

E' ben vero, peraltro, che non è facile individuare una soluzione logica nel caso di una norma che lascia adito alle interpretazioni più disparate, ciascuna delle quali risponde ad una propria logica, tanto più se la norma ha carattere di specialità rispetto al sistema del codice dei contratti: basti pensare all'attribuzione della progettazione (preliminare) al privato.

Mi azzarderei a proporre, con tutta la prudenza che il caso richiede, questa soluzione:

---

<sup>28</sup> L'Autorità indica, a titolo esemplificativo, la normativa antimafia, il divieto di subappalto, la normativa sulla sicurezza dei cantieri come inderogabili anche nel contratto stipulato tra il privato e l'aggiudicatario a seguito di gara esperita dal privato

1) il contratto verrà stipulato dal privato, sia che la gara venga bandita dal Comune che dal privato stesso: la differenza consiste solo nel fatto che nel primo caso sarà il Comune a gestire il procedimento per la scelta dell'appaltatore, mentre nel secondo caso sarà il privato;

2) non vi sono ragioni per differenziare il contenuto del contratto, se è esatta la conclusione sub 1: pertanto l'autonomia contrattuale, con i limiti di cui all'art. 1322 cod. civ., opererà in entrambi i casi.

Se la soluzione proposta viene ritenuta corretta, conseguenza logica sarà che l'eventuale ribasso d'asta (tema assai dibattuto) andrà a favore del privato, sempreché l'importo di aggiudicazione non sia inferiore all'importo tabellare degli oneri di urbanizzazione.

E' il caso di ricordare che, nel caso di esecuzione di opere di urbanizzazione previste da una convenzione urbanistica in dipendenza di uno strumento attuativo (o di un programma integrato), la fonte delle obbligazioni del privato nei confronti del Comune è costituita dalla convenzione urbanistica e non già dall'ipotizzata convenzione integrativa che verrà stipulata in occasione del rilascio del permesso di costruzione (per le opere di urbanizzazione, come s'è già precisato) ai fine di disciplinare il procedimento di scelta dell'appaltatore.

Ne consegue che il contratto d'appalto - quale che sia stato il procedimento adottato per la scelta dell'appaltatore - sarà nulla più che uno strumento per l'attuazione delle previsioni della convenzione urbanistica.

La necessità del collaudo è espressamente contemplata dal secondo comma dell'art. 32, ma anche a tale proposito v'è da osservare che il collaudo è già normalmente previsto nelle convenzioni urbanistiche: con la precisazione che dovrà essere rispettato il procedimento disciplinato dall'art. 141 del codice

Tralasciando le numerosissime altre questioni che sono state sollevate a proposito dell'art. 32 comma 1, lett. g), ci limiteremo ad accennare, da ultimo, al problema della giurisdizione: per ricordare che l'art. 244 del codice attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *"tutte le controversie... relative a procedure di affidamento... svolte da soggetti comunque tenuti, nella*

*scelta del contraente .. al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale".*

Trattasi, come ognuno vede, delle controversie relative alle procedure di aggiudicazione e non già quelle che possono insorgere, dopo la stipula del contratto d'appalto, tra il privato e l'appaltatore, riservate alla giurisdizione ordinaria: v'è dunque da ritenere che tali controversie siano arbitrabili, in quanto relative ad un rapporto privatistico, non toccato dal divieto (tuttora sospeso) contenuto nell'art. 19 della l. 24 dicembre 2007 n. 244: tale divieto, infatti, si applica soltanto alle "*pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165*" e cioè alle "vere" pubbliche amministrazioni e non già agli "*enti aggiudicatori*" di cui all'art. 3 comma 29 del codice dei contratti.

Quanto ai rapporti tra il privato ed il Comune, disciplinati dalle convenzioni urbanistiche e, in generale, dagli accordi di cui all'art. 1 l. 241/1990, non pare che le relative controversie siano riconducibili alla previsione del divieto, in considerazione del fatto che il loro oggetto è ben più ampio di quello relativo ai "*lavori*".

#### **4) Il regime delle opere sotto soglia**

Il terzo correttivo ha modificato l'art. 122 comma 8 del codice, estendendo di fatto alle opere sotto soglia il regime dell'art. 32 (salve le modifiche di cui si dirà tra poco).

In precedenza la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (sotto soglia) non era assoggettata alla disciplina dell'art. 32.

La sostanziale equiparazione dei due regimi fa sì che la maggior parte delle considerazioni svolte a proposito dell'art. 32 valga anche per le opere sotto soglia.

La differenza è data dalla previsione di una diversa - e più semplice - procedura della scelta dell'appaltatore, che potrà avvenire a mezzo di procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, come previsto dall'art. 57 del codice, con l'invito ad almeno 5 soggetti (anziché 3 come stabilito dall'art. 57

comma 6): procedura che, si applica anche al di fuori delle previsioni di cui alle lettere a), b), c) del comma 2 del detto art. 57.

Va aggiunto, per completezza, che il recente D.L. 23 ottobre 2008 n. 162 ha introdotto il comma 7 bis nell'art. 122, che consente l'espletamento della procedura negoziata di cui all'art. 57 anche per i lavori (diversi dalle opere di urbanizzazione) di importo compreso tra 100.000 e 500.000 euro, con invito a 5 soggetti: come previsto dall'art. 122 comma 8 per le opere di urbanizzazione.

In sostanza per le opere di urbanizzazione di importo inferiore a 5.150.000 euro (il che vuol dire per la quasi totalità delle opere di urbanizzazione previste dalle convenzioni urbanistiche, pur dovendosi considerare l'importo complessivo e non delle singole opere) il procedimento di scelta dell'appaltatore, sia gestito dal Comune che dal privato, sarà molto semplificato rispetto a quello previsto per le opere sopra soglia dall'art. 55 del codice.

Anche per le opere sotto soglia, dunque, il Comune dovrà scegliere se demandare al privato la gestione della procedura negoziata o provvedervi direttamente: ma sempre in vista della stipulazione del contratto d'appalto tra il privato e l'appaltatore scelto attraverso la procedura negoziata.

E' dunque evidente che se il Comune gestirà la procedura negoziata gli competerà la scelta dei 5 operatori economici, senza ingerenza del privato; nell'altro caso la scelta competerà al privato senza ingerenza da parte del Comune.

Anche per le opere sotto soglia vi sarà la possibilità, nel caso di gara gestita dal privato, di scegliere una delle tre tipologie di appalto prevista dall'art. 53, comma 1: nel caso di procedura gestita dal Comune, invece, sembra percorribile la sola via dell'appalto integrato, come s'è visto a proposito delle opere sotto soglia.

## **5) Conclusioni critiche**

Chi scrive non ha nascosto le critiche ai *pastiche* (detto in francese è meno offensivo) in tema di realizzazione di opere urbanizzazione a scomputo,

creato dal legislatore con il terzo correttivo. Quanto alla responsabilità della soluzione escogitata con il testo originario, questa risale alla discutibile interpretazione della normativa nazionale effettuata dalla Corte di Giustizia nel 2001.

L'aspetto maggiormente criticabile del terzo correttivo consiste nella modifica dell'art. 122 e cioè nella sottoposizione delle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia al regime dell'evidenza pubblica, nonostante la sentenza della Corte di Giustizia del 21 febbraio 2008, già ricordata, non obbligasse il legislatore a tale soluzione.

Un nuovo intervento legislativo modificativo (non più "correttivo") sarebbe addirittura doveroso, sia per eliminare le moltissime difficoltà interpretative, sia per ripristinare l'esenzione dagli obblighi dell'evidenza pubblica per le opere di urbanizzazione primaria sotto soglia che, come s'è ripetutamente osservato, rappresentano la quasi totalità delle opere la cui esecuzione è prevista dalle convenzioni urbanistiche.

Vero è che, in una situazione di grave crisi economica, le conseguenze della novella legislativa si ripercuotono pesantemente sugli operatori del settore, molti dei quali sono imprenditori edili: che hanno intrapreso operazioni immobiliari contando anche sul fatto di poter eseguire direttamente le opere di urbanizzazione, oltre che gli edifici.

Il risultato del terzo correttivo è che l'obbligo di affidare a terzi l'esecuzione delle opere di urbanizzazione comporta la perdita di occasioni di lavoro non irrilevanti, specie per le medie e piccole imprese.

Nessun vantaggio deriva ai Comuni dal nuovo sistema, che grava l'apparato burocratico di nuove incombenze, senza alcun beneficio economico.