



A Roma Capitale
Dipartimento Programmazione
e Attuazione Urbanistica
c.a. [... OMISSIS ...]
via del Turismo n. 30
00144 - Roma
PEC: [... OMISSIS ...]

e, p.c.
Segretariato Generale
Via del Campidoglio, 1
00186 ROMA

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 2601/2018

Oggetto

Fasc. UVLA/2601/2018. Articolo di stampa del Corriere della Sera – Roma in data 8 aprile 2018 - Mancata collaudazione delle opere di urbanizzazione a scomputo da parte del Comune di Roma e conseguente mancato utilizzo delle medesime. Esiti attuazione deliberazione ANAC n. 1169 del 12.12.2018. Nota di conclusione del monitoraggio condotto in attuazione del deliberato consiliare del 18.9.2019 e del 16.12.2020.

Il Consiglio dell’Autorità, in esito alla Delibera n. 1169 del 12.12.2018 – con la quale veniva ravvisato tra l’altro, a carico del Comune di Roma, il non pieno rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità nelle modalità gestorie riferite alle convenzioni urbanistiche sottese alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed alle relative tempistiche osservate nell’adozione delle iniziative risolutorie e/o di sollecito, - nell’adunanza del 18 settembre 2019, preso atto della reale entità del fenomeno indagato, riguardante **oltre 500 convenzioni sottese a innumerevoli interventi da parte dei privati, che risultavano all’epoca in parte non completati e/o connotati da criticità**, deliberava di avviare un monitoraggio, richiedendo al

Comune di Roma l'invio di aggiornamenti periodici al fine di poter consentire un concreto apprezzamento dell'evolversi delle convenzioni oggetto di esame. Tale monitoraggio veniva ulteriormente proseguito in attuazione deliberato consiliare del 16.12.2020.

Successivamente, in data 09.12.2021, al fine di procedere alla chiusura del monitoraggio generale, l'Autorità procedeva all'audizione istruttoria del rappresentante del Dipartimento Programmazione ed Attuazione Urbanistica del Comune di Roma, al fine di acquisire elementi informativi in ordine alle iniziative assunte per la prosecuzione della realizzazione delle opere di urbanizzazione, nonché indicazioni circa la possibile soluzione delle problematiche emerse in riferimento ai diversi strumenti urbanistici attuativi.

A tale audizione seguiva la comunicazione dell'Autorità prot. n. 7898 del 03.02.2022, con la quale veniva richiesto di acquisire documentazione riepilogativa delle iniziative risolutive assunte, unitamente a elementi di dettaglio riguardo alle procedure sottese all'affidamento dei lavori elencati negli allegati prospetti, di cui ai Piani "O", ai Piani di Zona, ai PRU – PRIU ed agli Strumenti Attuativi, rilevati come connotati da maggiore criticità.

La richiesta veniva riscontrata da ultimo con l'acquisizione della nota prot. n. 51965 del 27.06.2022 e relativa copiosa documentazione allegata, nell'ambito della quale sono state rappresentate oggettive difficoltà della nuova compagine dirigenziale del Dipartimento Programmazione ed Attuazione Urbanistica, nel frattempo insediatasi, ad ereditare temi circostanziati dalla precedente Direzione all'Autorità già in sede di istruttoria e successivamente in sede di audizione.

Di seguito si riportano gli esiti degli approfondimenti istruttori condotti dall'Autorità, che hanno riguardato, in primo luogo, le procedure svolte dai soggetti attuatori per l'individuazione delle imprese esecutrici delle opere in esame, sotto il rispetto delle regole dell'evidenza pubblica, in relazione alle varie soglie previste dal codice dei ripetuti interventi legislativi in materia, nonché della verifica dei requisiti in capo ai soggetti affidatari delle predette opere, selezionando un campione rappresentativo di convenzioni urbanistiche afferenti ai Piani "O", ai Piani di Zona, ai PRU – PRIU ed agli Strumenti Attuativi. Relativamente alla fase di esecuzione dei lavori, gli approfondimenti hanno riguardato il rispetto delle norme del collaudo, a fronte delle problematiche emerse in relazione all'affidamento di tali incarichi, reiteratamente soggetti a rinuncia da parte degli incaricati, a fronte della mancata possibilità di applicazione della normativa sugli incentivi, come espressamente previsto nel codice e confermato dall'Autorità con la delibera 1169/2018.

VERIFICA IN ORDINE AL RISPETTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE

A tale riguardo, va osservato che la normativa che ha regolato l'affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri concessori ha subito una evoluzione, a partire dalla legge 109/94, la quale all'art. 2, comma 5 prevedeva che *"Le disposizioni della presente legge non si applicano agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al quinto comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, o di quanto agli interventi assimilabile; per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva 93/37/CEE"*.

Nel successivo Codice dei contratti 163/2006, nell'ambito dell'art. 32 risultava previsto alla lett. g) l'applicabilità del citato Codice per i *"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'articolo 16, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150', mentre per i lavori sotto soglia, nell'art. 122, comma 8 del medesimo Codice, risultava previsto, a seguito dei decreti correttivi intervenuti, che "Per l'affidamento dei lavori pubblici di cui all'articolo 32, comma 1, lettera g), si applica la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti se sussistono in tale numero aspiranti idonei".

Sempre a tale riguardo, va richiamato l'art. 16 del d.p.r. 380/2001, il quale, riguardo al contributo per il rilascio del permesso di costruire, prevede che "... A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, (ora art. 1, comma 2, lett. e) e art. 36, commi 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016 - n.d.r.) con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune".

In merito all'applicazione delle norme sui contratti pubblici, risulta tuttavia precisato nel medesimo articolo, a seguito delle modifiche di cui all'art. 45, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, 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'articolo 28, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora art. 35, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016 - n.d.r.), funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire e non trova applicazione il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163", liberalizzando pertanto le opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria, che risultino funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio.

La normativa sopra richiamata risulta riprodotta nel d.lgs. 50/2016 (norma di riferimento nella presente indagine unitamente alle disposizioni previgenti), laddove all'art. 1 viene precisato che detto decreto risulta applicabile ai "Lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire o 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", con il richiamo all'art. 36, nella versione successiva al correttivo del 2017, il quale prevede che "Per l'affidamento dei lavori pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), del presente codice, relativi alle opere di urbanizzazione a scomputo per gli importi inferiori a quelli di cui all'articolo 35, si applicano le previsioni di cui al comma 2", precisando ulteriormente 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".

Dall'esame dell'evoluzione normativa sopra esaminata si evince che le opere di urbanizzazione a scomputo sopra soglia comunitaria erano soggette alla concorrenza già a partire dalla legge 109/1994, rilevandosi invece per i lavori sotto soglia l'applicabilità delle norme sulla concorrenza dall'entrata in vigore dell'art. 122, comma 8 del d.lgs. 163/2006, come completata a seguito delle modifiche introdotte d.lgs. n. 152 del 2008, fatta eccezione per le opere di urbanizzazione primaria funzionali all'intervento di

trasformazione urbanistica del territorio, che restano liberalizzate secondo i termini di cui all'art. 16, comma 2-bis del D.P.R. 380/2001. Riguardo alle modalità di calcolo del valore, si richiama già la determinazione 7/2009 dell'Autorità con la quale è stato chiarito che *"Per quanto riguarda l'individuazione della soglia di valore, secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 21 febbraio 2008 (C-412/2004), l'importo di stima che deve essere considerato è rappresentato dal valore globale dei differenti lavori, sommando i valori dei diversi lotti, qualora le opere da realizzare siano suddivise in lotti, fatta salva l'applicazione della regola prevista dall'articolo 29, comma 7, lett. c) del Codice. Devono dunque essere cumulativamente considerati tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria anche se appartenenti a diversi lotti, la cui esecuzione è in capo al singolo titolare del permesso di costruire. Rimane comunque possibile, ove esigenze temporali o tecniche lo richiedano, l'effettuazione di distinte gare d'appalto, fermo restando che la normativa di riferimento è individuata in base all'importo complessivo delle opere da appaltarsi. Si deve tenere presente, inoltre, che l'articolo 29, comma 4, vieta il frazionamento dell'appalto solo laddove lo stesso sia artificialmente finalizzato ad evitare l'applicazione delle norme comunitarie"*.

Tale orientamento risulta ripreso e confermato dall'Autorità nelle Linee Guida n. 4 (punto 2.2 della delibera n. 636 del 10 luglio 2019), laddove è stato ulteriormente chiarito, a modifica di precedenti indicazioni, in merito alla deroga riguardante le opere di urbanizzazione primaria sotto soglia, escluse dall'ambito di applicazione del codice, che *"Quanto disposto dall'articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e 36, comma 4, Codice dei contratti pubblici si applica unicamente quando il valore di tutte le opere di urbanizzazione, calcolato ai sensi dell'articolo 35, 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, 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"*, rilevando pertanto la necessità di salvaguardare i principi comunitari in caso di opere che complessivamente raggiungano la soglia comunitaria.

Nella medesima determinazione 7/2009 risulta, altresì, specificato, in riferimento agli obblighi spettanti all'amministrazione capitolina, 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"* e che *"Il quadro degli strumenti di vigilanza può essere definito nell'ambito della convenzione urbanistica o altro atto, pattizio o unilaterale, d'obbligo in relazione all'attuazione dello strumento urbanistico"*.

Ciò posto, con riferimento alle procedure analizzate - relative a un campione rappresentativo di convenzioni urbanistiche afferenti ai Piani "O", ai Piani di Zona, ai PRU – PRIU ed agli Strumenti Attuativi, rilevati come connotati da maggiore criticità – è emerso in primo luogo quanto dedotto dal Comune di Roma nell'ambito degli strumenti urbanistici "Piani di Zona".

Con particolare riferimento al **Piano di Zona B44 Torresina 2**, il Comune si è limitato a precisare che *"Ai sensi della suddetta Convenzione integrativa i Consorzi rivestono il ruolo di Stazione Appaltante, pertanto hanno il compito e la responsabilità di tutte le fasi di svolgimento delle procedure di gara per la realizzazione delle opere pubbliche, nel rispetto del D.Lgs. 163 del 2006 e ss.mm.ii."* e che *"I Lavori Pubblici di importo pari o superiori alla soglia comunitaria saranno affidati a terzi secondo le procedure di evidenza pubblica e con le modalità e i termini di pubblicità stabiliti dalla parte II, titolo I, del D.Lgs 163 del 2006. La scelta della procedura di gara e del relativo criterio di aggiudicazione è di competenza del soggetto attuatore, in veste di stazione appaltante"*, precisando ulteriormente che *"Per i Lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria la stazione appaltante affiderà a terzi secondo la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara"*.

Ciò, senza dare conto delle procedure effettivamente svolte e dei controlli effettuati, tenuto conto di quanto previsto nella convenzione urbanistica afferente ai lavori del I stralcio, laddove *"E' fatto obbligo al "Consorzio" di comunicare all'Amministrazione tutte le informazioni sulle fasi della procedura, trasmettendo all'ufficio incaricato della vigilanza la documentazione relativa alla procedura di affidamento svolta"* e che tra gli impegni di Roma Capitale è ricompreso l'obbligo di *"effettuare idonea vigilanza sui lavori, mediante la Commissione di Vigilanza ..."*.

In riferimento alle **opere di urbanizzazione dei Piano "O"**, relativamente alle convenzioni selezionate **ACRU Prato Fiorito - Ponte di Nona, ACRU Villa Verde, ACRU Villaggio Prenestino e ACRU Castelverde**, il Comune ha precisato, per lo più, che *"La convenzione è stata stipulata ai sensi della D.C.C. n. 53/2009, o come indicato all'art. 5 "Affidamento dei lavori" della convenzione stessa"* e che *"Il Consorzio si impegna ad indire la gara per l'affidamento dei lavori entro 30 (trenta) gg. dalla data di sottoscrizione della presente convenzione, con le modalità di cui alla deliberazione C. C. n. 53 del 25 giugno 2009"*.

Al riguardo, è stato ulteriormente precisato che *"La gara verrà svolta alla presenza di un Notaio o di personale interno all'Amministrazione, atto ad assumere tale incarico secondo quanto disposto dal regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi di Roma Capitale, che attesterà la regolarità della procedura seguita"* e che *"Il Consorzio trasmetterà all'Amministrazione la documentazione relativa alla gara svolta: lettere di invito ai partecipanti, disciplinare, verbale di gara e contratto d'appalto con la ditta aggiudicataria. Tali dati saranno resi pubblici sul sito web dell'Amministrazione in apposito sito evidente ed accedibile"*, dando evidenza che *"da quanto riferito dal personale assegnato al Servizio Tecnico, da molti anni in forza alle opere a scomputo dei PP zone "O" dell'ex Dipartimento delle Periferie - soppresso con D.G.C. n. 56/2016 - la gara per l'affidamento dei lavori è sempre stata curata da un Notaio. In tale casistica pertanto l'Associazione Consortile di Recupero Urbano (A.C.R.U.) coincide con il Committente e nomina tutti i professionisti tra cui il collaudatore delle opere"*.

Al riguardo, si osserva che l'amministrazione ha fatto riferimento allo svolgimento di gare alla presenza di un notaio, senza fornire documentazione né elementi di conoscenza relativamente alle verifiche dei requisiti nei riguardi dei soggetti aggiudicatari, con particolare riferimento al possesso dei requisiti antimafia, lasciando presumere che l'amministrazione comunale non abbia acquisito la documentazione di gara necessaria per poter esperire le più opportune verifiche sulla completezza della procedura eseguita; documentazione che risulterebbe richiesta solo in occasione del riscontro da fornire all'Autorità. Per le ulteriori convenzioni antecedenti all'entrata in vigore dell'art. 122, comma 8 del d.lgs. 163/2006, l'amministrazione ha fatto presente che *"la convenzione è stata stipulata ai sensi della D.C.C. n. 25/2005,*

e come indicato all'art. 4 "Soggetti esecutori delle opere" della convenzione stessa, "... I soggetti autorizzati dovranno utilizzare, per l'esecuzione dei lavori oggetto della presente convenzione, imprese che abbiano i requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi relativi alla categoria prevalente per l'importo totale dei lavori come nel merito disposto dal D.PR. n. 34/2000, dalla legge n. 109/94 e s.m.i., e dal D.PR. n. 554/99, e che siano in regola con le vigenti normative antimafia", con la precisazione che "l'accertamento della sussistenza dei requisiti di cui sopra è compito e responsabilità dei soggetti firmatari della presente convenzione, autorizzati ad eseguire le opere; resta comunque salva la facoltà dell'Amministrazione Comunale di procedere in qualsiasi momento alla relativa verifica ...".

Parimenti, seppure le procedure sotto soglia non richiedessero l'espletamento di procedure di gara in ragione del regime temporale, restava comunque necessario l'accertamento dei requisiti delle imprese esecutrici, con particolare riferimento alla regolarità rispetto alle normative antimafia, in relazione alla quale non risulta agli atti specifica documentazione.

Per quanto concerne le **opere di urbanizzazione – PRU – PRIU**, il Comune ha rappresentato nella sostanza che *" Tutte le Convenzioni Urbanistiche afferenti i Programmi suddetti consentono al Soggetto Attuatore e/o proponente, attraverso il meccanismo dello scomputo del contributo straordinario e/o degli oneri di urbanizzazione, la realizzazione delle opere pubbliche e/o di urbanizzazione primaria e secondaria come declinate negli accordi convenzionali"* e che *"In tutte le convenzioni il Soggetto Attuatore è anche stazione appaltante, ai sensi del Codice dei Contratti vigente al momento della stipula della Convenzione e provvede all'espletamento di tutte le procedure di progettazione esecutiva, affidamento e conduzione dei lavori in ottemperanza alle vigenti normative in materia, declinando ogni onere e responsabilità in carico all'Amministrazione in virtù di quanto previsto anche negli schemi di Convenzione approvati con appositi atti deliberativi che, nel corso degli anni e delle relative modifiche e integrazioni, hanno sempre evidenziato tale ruolo in capo al Soggetto privato. L'Amministrazione mantiene un ruolo di vigilanza sull'esecuzione dei patti convenzionali e della realizzazione delle opere"*.

In riferimento ai singoli interventi, per le **opere di cui al PRU ex art. 11 L. n. 493/1993 ambito Laurentino IP.2**, di importo globale superiore a 40 milioni di euro, è stato in particolare evidenziato, circa l'OP 34 Nuova Piazza Civica, che *"il Soggetto Attuatore con nota prot. QF 24212 del 27.11.2012 ha rappresentato all'ufficio procedente che essendo la stessa, come previsto in Convenzione Urbanistica realizzata sul solaio di copertura dei parcheggi interrati privati ad uso pubblico localizzati nel sottosuolo dei comparti privati Z1/2 e Z4 "la complessità derivante dalle interconnessioni tra le opere relative al comparto privato e la Nuova Piazza Civica fanno sì che tali opere non siano distinguibili sotto il profilo strutturale"* e che *"pertanto ha richiesto di realizzare direttamente tale opera in deroga alle procedure concorsuali previste in Convenzione alla luce degli indirizzi dettati dalla Delibera di Consiglio Comunale n.84/2009, art.14 comma 5 che testualmente recita: "gli obblighi di affidamento concorsuale di cui ai commi 2 e 3 sono soggetti a deroga nel caso di opere di urbanizzazione primaria e secondaria che, per motivi di ordine tecnico, sono strutturalmente connesse alle opere private e non possono essere eseguite separatamente da queste senza arrecare grave inconveniente alla parte privata". Deroga che l'ufficio con nota prot. QF 24550 del 30.11.2012 ha concesso"*.

Riguardo agli interventi di cui al **PRU ex art. 11 L. n. 493/1993 ambito Corviale IP.25**, il Comune ha rappresentato che *"Per il caso di specie con prot. QI 49532 del 20.03.2017 l'ufficio aveva richiesto la documentazione da trasmettere al Collegio di Vigilanza nominato tra cui gli atti di gara"*, riferendosi all'espletamento di una gara d'appalto conclusasi con l'aggiudicazione dei lavori alla società [... OMISSIS ...] in data 8 marzo 2013, con la quale è stato stipulato il Contratto di appalto in data 2 agosto 2013. Si è dato ulteriormente evidenza che da documentazione acquisita risultava utilizzata *"la procedura ristretta previa pubblicazione del bando di gara con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come relazionato nell'allegato 2 alla nota prot. QI 92364 del 25.05.2017"* e che *"Poiché non risultano in atti ulteriori aggiornamenti circa l'attuazione di tali opere l'ufficio con nota prot. QI 106591 del 21.06.2022 ha provveduto a richiedere aggiornamento al RUP ed al Soggetto Attuatore nonché la trasmissione di tutta la documentazione inerente le procedure di aggiudicazione"*.

Per quanto concerne, infine, il **PRU ex art. 11 L. n.493/1993 ambito Primavalle Torvecchia IP.9** *"con nota prot. QF 13701 del 23.06.2011 il Soggetto Attuatore ha trasmesso il bando di gara delle opere a scomputo previste in Convenzione CIG 264 151357B CUP F89C09000610004 dal quale si evince che il tipo di appalto scelto è la procedura ristretta previa pubblicazione del bando di gara sia per la progettazione esecutiva che per la realizzazione delle opere stradali. Opere fognazie e verde pubblico e con successiva nota in atti prot. QF 182649 del 10.11.2015 ha trasmesso comunicazione di aggiudicazione definitiva della progettazione esecutiva e realizzazione di un impianto sportivo di quartiere nell'area in località Primavalle Torvecchia gara"*.

In relazione agli **STRUMENTI ATTUATIVI, facenti riferimento alla convenzione urbanistica di Prato Smeraldo e Torrino Mezzocammino**, con riferimento alla prima convenzione richiamata, stipulata in data 23.12.2010, l'Amministrazione capitolina ha rappresentato che *"Gli stessi articoli specificano che per la Convenzione Prato Smeraldo i Lavori di importo pari o superiori alla soglia comunitaria debbano essere affidati a terzi secondo le procedure di evidenza pubblica e con le modalità e i termini di pubblicità stabiliti dal D.Lgs 163 del 2006 e che la scelta della procedura di gara e del relativo criterio di aggiudicazione sia di competenza del soggetto attuatore, in veste di stazione appaltante"* e che *"Per i Lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria la stazione appaltante invece ha la responsabilità e il compito di affidare i lavori a terzi, secondo la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara"*.

Con riferimento all'ulteriore convenzione di Mezzocammino, il Comune ha rappresentato che *"Per quanto riguarda le modalità di affidamento delle opere, si riporta all'art. 2 comma a) della convenzione integrativa del 2013. Che riporta "le opere di cui sopra non costituiscono in alcun modo nuovo affidamento di realizzazione delle opere bensì riguardano le medesime opere già oggetto dell'originario affidamento di cui alla convenzione originaria del 18.09.2002 pertanto in ragione dell'inquadramento giuridico e temporale di cui sopra, in tema di affidamento delle stesse deve necessariamente farsi riferimento al previgente regime giuridico di cui alle più volte sopra citate convenzioni sia originaria che integrativa essendo le opere originariamente affidate in data anteriore al 1 luglio 2006 data di entrata in vigore del Decreto Legislativo 163/2006 che innova fortemente la materia degli affidamenti di opere pubbliche"*, precisando al riguardo che *"Pertanto l'affidamento dell'esecuzione delle opere pubbliche rientra nell'ambito della legge 109/1994 "Merloni" e ss.mm.ii"*.

Relativamente ai controlli antimafia di entrambe le Convenzioni in argomento, l'Amministrazione capitolina ha riferito che *"l'Ufficio ha provveduto a richiedere ai soggetti attuatori la documentazione necessaria al fine delle verifiche; l'inserimento nel BDNA non ha interessato la Convenzione Prato Smeraldo in quanto non rientrante nel 45% delle Certificazioni antimafia pervenute a seguito delle Richieste dell'Ufficio; relativamente alla Convenzione Torino Mezzocammino a seguito della richiesta prot. QI 39919 del 06.03.2018, l'Ufficio non ha acquisito riscontro da parte del soggetto attuatore"*.

Dai riscontri forniti e dalla documentazione acquisita da Roma Capitale si evince complessivamente che la stessa, nella sostanza, in merito alla regolarità delle procedure, ha fatto riferimento all'operato dei soggetti attuatori, individuati quali responsabili, senza documentare al riguardo le specifiche verifiche svolte in ordine alla correttezza delle stesse, mancando nella maggior parte dei casi anche l'acquisizione della documentazione di gara nei confronti del soggetto attuatore.

Al riguardo, si rileva l'ulteriore profilo di anomalia correlato alla possibilità di deroga alle procedure di gara, secondo la citata Delibera di Consiglio Comunale n. 84/2009, art.14 comma 5, la quale prevedrebbe che *"gli obblighi di affidamento concorsuale di cui ai commi 2 e 3 sono soggetti a deroga nel caso di opere di urbanizzazione primaria e secondaria che, per motivi di ordine tecnico, sono strutturalmente connesse alle opere private e non possono essere eseguite separatamente da queste senza arrecare grave inconveniente alla parte privata"*. Ciò, tenuto conto del principio di diritto già espresso dalla Corte di Giustizia nella sentenza 12 luglio 2001, causa C-399/98 (c.d. sentenza Bicocca), laddove in particolare viene affermato che *"A questo proposito, come rilevato dal giudice di rinvio, le opere di urbanizzazione menzionate all'art. 4 della legge n. 847/1964 possono ben costituire opere pubbliche in senso stretto, da un lato, a motivo della loro idoneità funzionale a soddisfare le esigenze di urbanizzazione non limitate al semplice insediamento individuale e, dall'altro, a motivo del fatto che l'amministrazione competente ha il pieno controllo di tali opere, in forza di un titolo giuridico che ne assicura alla stessa la disponibilità al fine di garantirne la fruizione collettiva da parte di tutti gli utenti della zona. Tali elementi sono importanti in quanto confermano la destinazione pubblica impressa, sin dall'origine, alle opere da realizzare"*, ritenendo non conforme alla direttiva 93/37/CEE (c.d. direttiva appalti) dell'epoca, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, eventuali normative nazionali in materia urbanistica che, al di fuori delle procedure previste da tale direttiva, consentano 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 stessa direttiva.

Ne consegue l'illegittimità di una deroga apportata con atto interno di un'amministrazione contrario ai principi comunitari, tenuto conto di quanto precisato nella pertinente CIRCOLARE 18 dicembre 2001, n. 462 del MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI secondo cui *"D'altro canto, il principio di primazia del diritto comunitario comporta l'immediata operatività della prescrizione comunitaria e la conseguente disapplicazione delle disposizioni interne eventualmente contrastanti, a prescindere dalle modifiche de iure condendo della legislazione nazionale"*.

Lo stesso codice dei contratti all'epoca vigente (d.lgs. 163/2006) pone come principio fondamentale quello della concorrenza, non derogabile dalle amministrazioni e dai soggetti tenuti all'applicazione del codice, con il richiamo all'art. 2 secondo cui *"L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i*

principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice", assunta la natura pubblicistica dei lavori di urbanizzazione primaria e secondaria.

Al di là di tali specifici rilievi, emerge altresì una diffusa carenza di controlli in ordine alla correttezza delle procedure di gara adottate da parte del Comune di Roma, mancando nella maggior parte dei casi anche l'acquisizione della documentazione di gara nei confronti del soggetto attuatore. Ciò, non coerentemente con i principi espressi dall'Autorità con la citata determina n. 7/2009, volta a rimettere alle amministrazioni i poteri di vigilanza e di controllo nelle fasi di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione, che tra l'altro comportano l'approvazione del progetto in linea tecnica ed economica e delle eventuali varianti in corso di esecuzione, nonché la possibilità di chiedere al privato informazioni circa le modalità di svolgimento della gara d'appalto.

Con riferimento alle verifiche sui soggetti aggiudicatari delle procedure di affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo, si rileva che l'Autorità, già con comunicazione del 02/03/2011 in merito al "Codice dei Contratti Opere pubbliche a scomputo degli oneri di urbanizzazione", aveva specificato che *"I privati che realizzano opere pubbliche a scomputo degli oneri di urbanizzazione sono individuati dal codice dei contratti pubblici come Stazioni Appaltanti e risultano pertanto soggetti all'applicazione del codice (art. 32, co. 1, lett. g) del D. Lgs 163/2006). Tali privati sono tenuti pertanto ad effettuare le previste verifiche dei requisiti di ordine generale in sede di gara"*, principio che ad ogni buon fine risultava già codificato, laddove i soggetti privati che realizzano opere di urbanizzazione a scomputo sono soggetti all'applicazione del codice dei contratti pubblici, ivi compresa la fase della verifica dei requisiti.

Al riguardo, si osserva che l'amministrazione non ha debitamente documentato le verifiche svolte dai soggetti attuatori in ordine al possesso dei requisiti nei riguardi dei soggetti aggiudicatari, risultando peraltro in atti alcune richieste inoltrate nei confronti dei soggetti attuatori di acquisire documentazione al riguardo rimaste prive di riscontro, nonostante il richiamo contenuto nelle convenzioni al possesso dei requisiti di carattere generale e speciale, ivi compresi i controlli antimafia.

CHIARIMENTI IN ORDINE ALLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE CONVENZIONI URBANISTICHE

Come evidenziato nelle premesse, in esito all'audizione istruttoria tenutasi presso l'Autorità in data 09.12.2021, al fine di verificare lo stato di attuazione delle opere in esame, nell'ottica di addivenire alla chiusura del monitoraggio in corso, è stato richiesto all'Amministrazione capitolina di acquisire report riepilogativi delle opere da realizzare, in corso e realizzate/collaudate, con la specificazione di quelle per le quali risultano in corso iniziative solutorie, con la specificazione degli elementi di dettaglio riconducibili alle procedure sottese all'affidamento dei lavori elencati nei prospetti predisposti dall'Ufficio, di cui ai Piani "O", ai Piani di Zona, ai PRU – PRIU ed agli Strumenti Attuativi, risultati maggiormente problematici; ciò, al fine di riscontrare l'andamento delle operazioni di collaudo, propedeutiche all'acquisizione delle opere nella proprietà dell'Amministrazione capitolina ed alla fruibilità delle medesime da parte della collettività.

Si osserva che nei riscontri resi dall'amministrazione comunale, acquisiti al prot. n. 41824 del 31.05.2022 ed al prot. n. 51965 del 27.06.2022, non del tutto esaustivi rispetto alle richieste avanzate, sono state rappresentate le difficoltà affrontate dalla nuova compagine dirigenziale insediatasi, evidenziando che *"le innumerevoli problematiche che i nuovi Direttori della Struttura hanno dovuto analizzare riguardano moltissime attività, spesso di carattere trasversale, appannaggio dei vari Uffici e Servizi di cui si compone*

il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica che, peraltro, soffre attualmente di una critica carenza di risorse umane", dando ulteriore evidenza delle oggettive difficoltà della nuova compagine dirigenziale del Dipartimento Programmazione ed Attuazione Urbanistica, nel frattempo insediatasi, ad ereditare temi circostanziati dalla precedente Direzione all'Autorità già in sede di istruttoria e successivamente in sede di audizione.

In conclusione, nel rilevare di aver *" invitato i Responsabili dei Servizi interessati dal ridetto elenco a fornire nel dettaglio e con precisione quanto richiesto"*, è stata fornita la documentazione richiesta, che tuttavia è risultata solo parzialmente esaustiva; ciò, tenuto conto che i dati forniti in formato tabellare hanno riguardato solamente le convenzioni urbanistiche selezionate nell'ambito del campione rappresentativo per le verifiche sulle procedure adottate e sul possesso dei requisiti per quanto concerne i Piani "O", ai Piani di Zona ed agli Strumenti Attuativi. In particolare, unicamente per convenzioni urbanistiche selezionate, sono stati forniti elenchi riepilogativi delle opere da realizzare, di quelle in corso e di quelle realizzate, contenenti informazioni parziali e non aggregate.

Per quanto riguarda, invece, i Piani PRU – PRIU, l'amministrazione comunale ha fornito il richiesto report riepilogativo indicante le tipologie di opere di urbanizzazione, differenziando per colore: a. Opere da realizzare (rosso); b. Opere in corso (blu); c. Opere realizzate (verde), per ogni singolo Programma di Recupero Urbano e Programma di Riqualificazione Urbana.

Tale attività risulta documentata dai rapporti inviati in merito alle Opere di Urbanizzazione Primaria e Secondaria (OO.UU.PP.SS.) sia dei PRU – PRIU, agli Strumenti Urbanistici Attuativi, ai Piani "O" ed ai "Piani di Zona".

Al riguardo, va osservato che secondo l'art. 1 del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, ai lavori pubblici da realizzarsi da parte dei 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, in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano esclusivamente le norme che disciplinano il collaudo. Pertanto l'attenzione è stata rivolta all'andamento delle operazioni di collaudo e al riscontro della persistenza delle problematiche emerse in sede di apertura dell'Istruttoria in merito al regolare funzionamento delle commissioni di collaudo nominate dall'Amministrazione.

Nella disamina va considerato quanto già evidenziato nel corso dell'istruttoria relativamente alla nomina dei collaudatori, laddove l'amministrazione ha precisato che la nomina dei collaudatori da parte dell'Amministrazione comunale è perdurata fino all'emanazione della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 84/2009, con la quale è stato approvato il nuovo Schema di Convenzione Urbanistica dove, all'art. 17, è prevista la nomina dei collaudatori da parte dei privati, fermo restando il potere di controllo da parte dell'Amministrazione capitolina sull'andamento dei lavori, anche in relazione all'acquisizione della documentazione inerente alle visite di collaudo in corso d'opera.

Tale circostanza consente di ritenere superata, per le convenzioni più recenti, la problematica concernente la nomina dei collaudatori delle opere in esame - incarichi sovente rifiutati da parte dei dipendenti dell'amministrazione in ragione della non remuneratività degli stessi mediante l'applicazione del meccanismo degli incentivi, che risulta escluso per le opere a scomputo - atteso che allo stato tali nomine sono effettuate dal privato, seppure nel ruolo di stazione appaltante soggetta all'applicazione del codice dei contratti, non retribuiti dal Comune, fatto salvo il suddetto potere di vigilanza da parte dell'Amministrazione capitolina.

Al riguardo, risulta precisato in atti che *"Nelle Convenzioni stipulate in virtù dello schema di Convenzione approvato in base alla D.C.C. n.84 del 1.11.2009, la nomina delle Commissioni di Collaudo diventa anch'essa onere del Soggetto Attuatore, andando ulteriormente a rafforzare il ruolo di Stazione Appaltante del soggetto privato e delegando maggiormente ogni onere allo stesso anche in materia di contenziosi eventuali circa l'esecuzione dei lavori"* e che *"In Tali casi, come riscontrabile dal file riepilogativo allegato, l'Amministrazione ha minore difficoltà a recepire gli atti di collaudo e nella gran parte dei casi si è proceduto alla presa d'atto dei Certificati di Collaudo emessi"*, pur dandosi atto di quanto previsto in alcune convenzioni, nel richiedere che *"i verbali delle visite di collaudo in corso d'opera e le allegate relazioni, con ogni utile elemento per consentire il controllo sull'andamento dei lavori, sono trasmessi dai proprietari contraenti alla Commissione di vigilanza e all'Ufficio competente dell'Amministrazione capitolina"*.

In riferimento ai controlli previsti per la fase esecutiva, parrebbe utile richiamare, in tale contesto, la Deliberazione n. 43 del 4 aprile 2012, laddove proprio con riferimento alle opere di urbanizzazione a scomputo ricomprendenti, tra l'altro, il Comune di Roma – valutando positivamente la costituzione, all'interno del servizio competente per l'attuazione dei piani urbanistici, di una commissione di vigilanza costituita da funzionari dello stesso ufficio – era stato precisato che le relative *"... norme regolatrici dovrebbero essere stabilite nel corpo della convenzione, tra le forme di garanzia"*, rilevando che *"La commissione 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"*.

Tanto rilevato, pur dandosi atto delle gravi problematiche che hanno caratterizzato nel tempo le modalità di attuazione delle opere a scomputo, va comunque evidenziato che l'esame della documentazione acquisita - che invero non ha consentito di verificare l'andamento della totalità degli interventi pendenti - ha comunque permesso di riscontrare le iniziative assunte in esito alla deliberazione del Consiglio dell'Autorità n. 1169 del 12.12.2018. Ciò con riferimento in primis all'operata riorganizzazione del Dipartimento, che ha dato vita ad una struttura specificamente deputata allo svolgimento delle attività connesse all'iter attuativo delle convenzioni urbanistiche, con compiti di impulso e controllo delle iniziative da assumere per consentire la regolare realizzazione delle opere in esame.

In tale contesto, si prende ulteriormente atto dell'avvio dell'attività ricognitiva da parte del Comune che ha consentito all'epoca di far emergere la reale entità del fenomeno indagato, con il venire in rilievo di ben 502 convenzioni sottese a innumerevoli interventi da parte dei privati, per un totale di circa due miliardi e mezzo di euro, che risultavano in parte connotati da criticità e/o non completati. Si evidenzia, infatti, che antecedentemente alla formalizzazione della delibera ANAC n. 1169 del 12.12.2018, nel corso del procedimento, il Comune di Roma aveva fornito unicamente n. 58 schede riferite alle convenzioni in essere.

Nell'ambito del monitoraggio, al fine di dar conto delle iniziative attivate, in particolare, è stato riferito dall'Ente in ordine ai solleciti inoltrati al fine di poter approvare i collaudi e consegnare le opere alle Strutture di Roma Capitale, deputate alla custodia e alla manutenzione delle medesime, riferendo anche della persistenza di problematiche nella nomina di collaudatori tra i dipendenti di Roma Capitale, per sostituire i

dipendenti collocati in quiescenza, nonché a fronte di rinunce a ricoprire l'incarico, vista la necessità di interpretare lo stesso incarico omnicomprensivo dei doveri d'ufficio. A tale riguardo, è stata rappresentata la necessità di svolgere una ricognizione delle opere interessate al fine di comunicare al competente ufficio amministrativo gli interventi per i quali era necessario attivare degli appalti di servizi ai sensi della vigente normativa in materia di Contratti Pubblici, provvedendo la nomina di collaudatori esterni ad esito di un bando di gara da avviare.

Invece, in relazione ai collaudi non ancora completati afferenti a lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro, è stato evidenziato da parte dell'Amministrazione che si stava provvedendo a richiedere la sostituzione del certificato di collaudo con il certificato di regolare esecuzione rilasciato dal Direttore dei Lavori, come previsto dalla vigente normativa in materia di Contratti Pubblici, nell'ottica di semplificare le procedure in esame.

In dettaglio, riguardo ai Piani PRU-PRIU, numerosi appalti risultano completati, in molti casi con intercorsa nomina della commissione di collaudo, residuando comunque vari interventi non realizzati, per i quali risulta evidenziato il ricorrere di varianti progettuali, di contenziosi giurisdizionali in corso, procedure concorsuali etc., che l'amministrazione dovrà necessariamente attenzionare ai fini del perfezionamento delle procedure di acquisizione dei beni.

In riferimento agli ulteriori strumenti urbanistici, si evidenziano in primo luogo i dati riferibili al campione delle procedure di cui ai Piani "O", laddove su un numero di 8 interventi, riferibili a 4 convenzioni, 3 opere risultano collaudate ed approvate, 4 opere risultano collaudate da approvare e 1 opera risulta in corso, risultando anche in tale contesto l'intercorsa assunzione di iniziative a seguito del pronunciamento dell'Autorità.

Per quanto riguarda gli interventi riconducibili ai "Piani di Zona", correlati alle convenzioni urbanistiche di Torresina e Casal Monastero, dei 4 interventi esaminati, due risultano regolarmente collaudati e altri 2 i progetti sono stati approvati nel 2022 ed i lavori avranno inizio in seguito alla stipula della convenzione integrativa.

Infine, per quanto concerne gli "Strumenti attuativi", l'amministrazione ha fornito un prospetto tabellare dei 38 interventi afferenti alle convenzioni urbanistiche oggetto di campionamento "Prato Smeraldo" e "Torrino Mezzocamino", laddove la maggior parte delle opere risulta regolarmente collaudata, residuando alcuni interventi in attesa di collaudo, altri in corso di realizzazione, altre ancora in attesa di essere realizzate, in ragione anche di intercorse sospensioni e varianti.

Alla luce della documentazione in atti, ferma restando la parzialità del riscontro reso, si rileva che le maggiori problematiche tuttora permanenti attengono ai PRU-PRIU laddove, pur a fronte delle iniziative assunte, le vicende intercorse, anche riconducibili al fallimento dei soggetti attuatori/esecutori (che in alcuni casi ha richiesto la nomina di un nuovo soggetto attuatore), non hanno consentito il perfezionamento delle operazioni di collaudo e l'immissione in possesso nei beni da parte dell'Amministrazione capitolina.

Al di là delle convenzioni per le quali i lavori risultano tuttora in corso ovvero in fase di progettazione, ulteriori profili problematici riguardano il perfezionamento delle procedure di collaudo a fronte della intercorsa contestazione della regolarità dei lavori eseguiti, con conseguente attribuzione di carattere

provvisorio ai collaudi tecnico amministrativi eseguiti, con sospensione dei termini per l'approvazione definitiva di cui all'art.102 del D. Lgs 50/2016, rimanendo a carico del Soggetto attuatore gli oneri e le responsabilità derivanti dal mancato adempimento, che in alcuni casi ha comportato l'ammaloramento delle opere per difetto di manutenzione delle stesse.

Nei casi di inadempimento, l'amministrazione ha riferito di aver diffidato l'operatore a porre in essere tutte le attività connesse al ripristino e di aver contestualmente avviato il procedimento di accertamento di inadempimento ed escussione polizza in danno.

In altri casi è stata invece evidenziata l'insorgenza di un formale contenzioso, tuttora in itinere, concernente le procedure di immissione in possesso delle opere.

RICOGNIZIONE OBBLIGHI DI TRASPARENZA IN MATERIA DI OPERE A SCOMPUTO

In tale contesto, l'Autorità ha effettuato una ricognizione degli obblighi di pubblicazione applicabili alla realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo nei vari regimi codicistici di cui al decreto legislativo 163/2006 e al decreto legislativo 50/2016, fornendo, in conclusione, anche un riferimento alle disposizioni del decreto legislativo n. 36/2023.

Trasparenza da assicurare alle opere a scomputo in vigore del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Per la trasparenza da garantire alle opere di urbanizzazione a scomputo in vigore del d.lgs. 163/2006 (dal 1° luglio 2006 al 18 aprile 2016) occorre considerare il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 entrato in vigore il 20.4.2013 nella versione precedente alle modifiche poi intervenute con il d.lgs. n. 97/2016.

In particolare, vengono in rilievo gli artt. 11 e 37 che definivano, rispettivamente, l'ambito soggettivo di applicazione del decreto e gli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Devono inoltre distinguersi i casi in cui le opere a scomputo sono state realizzate da un soggetto pubblico rientrando tra quelli elencati all'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013 ovvero da un soggetto privato non ricompreso nell'ambito applicativo del citato decreto.

Considerate le precisazioni appena esposte, per fornire indicazioni sugli obblighi di trasparenza cui assoggettare le opere a scomputo rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 163/2006 e oggetto di vigilanza ANAC, occorre quindi distinguere quelle realizzate dal Comune di Roma da quelle realizzate dal soggetto privato titolare del permesso a costruire nella veste di promotore.

Quanto alle gare esperite dal Comune di Roma, essendo i comuni ricompresi nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 ai sensi dell'allora art. 11 del d.lgs. 33/2013, detto Comune era tenuto ad assolvere agli obblighi di pubblicazione ai fini di trasparenza previsti dall'art. 37 del decreto, come erano stati declinati nella delibera CIVIT 4 luglio 2013, n. 50.

Per le gare esperite da un soggetto privato in controllo pubblico (art. 11, d.lgs. 33/2013), possibilità riconosciuta anche da ANAC nella citata determinazione n. 7/2009, valevano i medesimi obblighi di trasparenza del Comune di Roma.

Diversamente, per i soggetti privati non ricadenti nell'ambito applicativo dell'art. 11 del d.lgs. 33/2013, non si rinvenivano specifici obblighi di pubblicazione ai sensi del decreto trasparenza, pur restando fermi quelli che il codice individuava direttamente come obblighi di pubblicazione per ciascuna tipologia di contratto.

Trasparenza da assicurare alle opere a scomputo in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Le considerazioni svolte per le opere a scomputo realizzate in vigore del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 valgono anche per quelle eseguite in vigore del d.lgs. 50/2016.

Anche per queste, quindi, occorre considerare in maniera distinta le opere a scomputo rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 50/2016 realizzate dal Comune di Roma da quelle eseguite dal soggetto privato titolare del permesso a costruire o di altro titolo abilitativo.

Per le prime, il Comune di Roma era certamente tenuto ad assicurare, quale soggetto incluso nell'ambito applicativo del d.lgs. 33/2013 (ridefinito all'art. 2-bis del decreto a seguito dell'abrogazione dell'art. 11 operata dal d.lgs. 97/2016), gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 37 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016. In particolare, si trattava dei dati previsti dall'articolo 1, co. 32 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e degli atti e delle informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dello stesso d.lgs. 50/2016. A supporto delle amministrazioni, l'Autorità ha dettagliato gli obblighi di trasparenza nell'Allegato 1) della delibera 1310/2016 e nell'Allegato 1) della delibera 1134/2017 per i soggetti privati cui si rinvia.

In sede di elaborazione del PNA 2022, l'Autorità ha ritenuto di effettuare una nuova ricognizione degli obblighi di pubblicazione nel settore dei contratti, anche a seguito delle modifiche apportate all'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 (*Principi in materia di trasparenza*), con l'estensione dell'obbligo di pubblicazione agli atti relativi all'esecuzione. Pertanto, nell'Allegato 9) al PNA 2022, adottato con delibera n. 7/2023, sono stati precisati quali dati, atti, e informazioni le amministrazioni sono tenute a pubblicare per ogni procedura di gara nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", del proprio sito istituzionale. L'Allegato 9) sostituisce l'Allegato 1) della delibera 1310/2016, nella parte in cui elenca i dati da pubblicare per i contratti. Nel PNA 2023 l'Autorità ha chiarito che gli obblighi di trasparenza di cui al citato Allegato 9) si applicano a tutti i contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 con esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023.

Quanto alle gare esperite dal soggetto privato cui trovava applicazione il codice dei contratti dovrà considerarsi se questi rientri nell'ambito di applicazione del d.lgs. 33/2013, circostanza da valutare caso per caso. Deve infatti evidenziarsi che il nuovo articolo 2-bis del d.lgs. 33/2013 estende anche ad alcune categorie di soggetti privati l'obbligo di assicurare la trasparenza delle gare esperite, ma solo se in possesso di determinati requisiti definiti all'art. 2-bis, commi 2 e 3.

Ne discende che, se rientranti nell'ambito applicativo del d.lgs. 33/2013, i soggetti privati sono tenuti a costituire la sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti" e a pubblicare i medesimi dati e informazioni previsti per le amministrazioni pubbliche.

Nelle ipotesi in cui il soggetto privato non sia ricompreso nell'ambito applicativo del d.lgs. 33/2013 e realizzi direttamente le opere di urbanizzazione a scomputo secondo le disposizioni del codice (quindi non rientrante nella deroga), è comunque necessario che siano rispettati gli obblighi di trasparenza stabiliti dal codice. In particolare, per i contratti sottosoglia, vale richiamare quanto precisato nelle Linee guida ANAC n. 4, aggiornate con la citata delibera n. 636/2019, concernenti le procedure di affidamento dei contratti sottosoglia. Fra i principi comuni da rispettare (p.3), è indicato espressamente quello della

trasparenza. Inoltre, al p. 3.4 è chiarito che tutti gli atti delle procedure sottosoglia "sono soggetti agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 29 del Codice dei contratti pubblici".

Trasparenza da assicurare alle opere a scomputo in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36

Considerato che le disposizioni del nuovo codice si applicano anche all'aggiudicazione dei lavori pubblici da realizzarsi da parte di 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, occorrerà anche in questa fase considerare in maniera distinta i contratti aggiudicati dai privati rispetto a quelli aggiudicati dai soggetti pubblici incluso il Comune di Roma.

Per le procedure esperite da soggetti pubblici, l'Autorità ha precisato in specifici atti le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza che decorreranno dal 1° gennaio 2024.

Ci si riferisce in particolare alla citata deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, che individua le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP attraverso le piattaforme telematiche, anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte della stessa BDNCP; la deliberazione n. 264 del 20 giugno 2023 (e successivi aggiornamenti) che, ai sensi dell'art. 28 del codice, individua le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in AT di cui al d.lgs. 33/2013. A detti provvedimenti, pertanto, le amministrazioni dovranno riferirsi per attuare la trasparenza dei contratti pubblici.

Quanto invece ai soggetti privati, se essi eseguono opere a scomputo che rientrano nell'ambito applicativo del codice, occorrerà verificare caso per caso, se questi siano riconducibili ai soggetti privati inclusi nell'ambito applicativo del d.lgs.33/2013, come sopra precisati (art.2-bis, commi 2 e 3). Ove vi rientrino essi sono sottoposti ai medesimi obblighi di trasparenza dei soggetti pubblici.

Tenuto conto del mutato sistema di trasparenza introdotto dal nuovo codice incentrato sulla digitalizzazione dei contratti pubblici, nel caso in cui il privato non rientri fra i soggetti a cui si applica il d.lgs. 33/2013 (di cui all'art. 2-bis, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013), si può in ogni caso supporre che si avvalga di una piattaforma telematica per la gestione della procedura. Questo rileva anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che avverrebbe attraverso la BDNCP.

Raccomandazioni di ANAC per la predisposizione del PIAO, sottosezione anticorruzione e trasparenza, con riguardo alle opere a scomputo

Alla luce di tale excursus, per quanto riguarda la trasparenza delle opere di urbanizzazione a scomputo, occorre considerare in maniera distinta i contratti aggiudicati dai privati rispetto a quelli aggiudicati da soggetti pubblici, incluso il Comune di Roma.

In particolare, nell'attuale vigore del d.lgs. n. 36/2023, per i soggetti privati che eseguono opere a scomputo rientranti nell'ambito applicativo del codice, l'Amministrazione dovrà valutare caso per caso se essi rientrino o meno nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 33/2013, potendosi comunque supporre che anche il privato si avvalga di una piattaforma telematica per la gestione della procedura. Questo rileva anche

ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che avverrebbe attraverso la BDNCP, che l'Amministrazione è chiamata a controllare.

In tale ottica, va rilevato che, nei casi in cui sia il privato a realizzare opere di urbanizzazione, è opportuno che nelle convenzioni stipulate tra privato ed ente pubblico siano presi in dovuta considerazione i profili della trasparenza. Ciò anche tenuto conto che l'ente locale in ogni caso è chiamato a esercitare un'attenta vigilanza sugli affidamenti e sull'esecuzione di tali interventi e a disciplinare le modalità in cui garantire anche l'assolvimento degli adempimenti connessi alla trasparenza.

Si rammenta, inoltre, che nell'ambito degli approfondimenti svolti in sede di elaborazione dell'aggiornamento 2016 del PNA, l'Autorità si è soffermata sul governo del territorio, considerato area ad elevato rischio corruttivo, con un focus sul processo di adozione del PRG e sulla pianificazione attuativa, con l'individuazione di possibili eventi rischiosi e misure per mitigarli.

In tale contesto, pertanto, il Comune di Roma dovrebbe visionare il PNA 2016 (delibera ANAC n. 831/2016) Parte Speciale Approfondimenti VI - Governo del Territorio, al fine di valutare per il futuro l'inserimento nel proprio PIAO - sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza": i rischi e le misure ivi esemplificate da ANAC, adeguatamente contestualizzate. Ciò al fine di gestire i rischi che possono presentarsi nei casi in cui soggetti privati, titolari di permesso di costruire, assumano in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, in attuazione del deliberato consiliare in data 8 maggio 2024, si comunica la definizione del monitoraggio in oggetto, consentendo di rilevare complessivamente che l'Amministrazione capitolina, in merito alla regolarità delle procedure, nel tempo ha spesso fatto riferimento all'operato dei soggetti attuatori, individuati quali responsabili, senza tuttavia documentare le specifiche verifiche svolte in ordine alla correttezza delle stesse, emergendo in particolare una diffusa carenza di controlli, laddove è risultata mancante, nella maggior parte dei casi, anche l'acquisizione della sola documentazione di gara nei confronti del soggetto attuatore. Ciò, non coerentemente con i principi espressi dall'Autorità con la citata determina n. 7/2009, volta a rimettere alle amministrazioni i poteri di vigilanza e di controllo nelle fasi di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione, che tra l'altro comportano l'approvazione del progetto in linea tecnica ed economica e delle eventuali varianti in corso di esecuzione, nonché la possibilità di chiedere al privato informazioni circa le modalità di svolgimento della gara d'appalto.

Con riferimento alle verifiche sui soggetti aggiudicatari delle procedure di affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo, l'Amministrazione altresì non ha debitamente documentato le verifiche svolte, risultando peraltro in atti alcune richieste inoltrate nei confronti dei soggetti attuatori di acquisire documentazione al riguardo rimaste prive di riscontro, nonostante il richiamo contenuto nelle convenzioni al possesso dei requisiti di carattere generale e speciale, ivi compresi i controlli antimafia.

Riguardo all'ulteriore profilo di approfondimento, concernente la fase di esecuzione delle convenzioni urbanistiche, ed in particolare della collaudazione delle opere, soggetta al rispetto delle previsioni contenute nel codice dei contratti, si prende atto della prosecuzione delle varie iniziative poste in essere dal Comune in esito alla deliberazione del Consiglio dell'Autorità n. 1169 del 12.12.2018, relativamente

alle n. 502 convenzioni sottese all'esecuzione di innumerevoli interventi da parte dei privati, che risultavano in parte non completati e/o connotati da criticità.

In tale contesto, non potendosi prospettare una concreta definizione delle problematiche in esame in tempi stretti per l'estrema estensione del fenomeno, si raccomanda al Comune di Roma di proseguire, con il massimo impegno, nello svolgimento delle attività connesse all'iter attuativo delle convenzioni urbanistiche e nell'esercizio del potere di controllo che si esplica nelle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione delle opere di urbanizzazione, con l'acquisizione di ogni utile elemento per consentire il controllo sull'andamento dei lavori, in vista della regolare realizzazione delle opere di urbanizzazione in esame e della possibilità di rendere fruibili in tempi brevi immobili, aree e servizi per i cittadini capitolini.

Al fine di consentire a questa Autorità una verifica nel tempo dell'andamento delle procedure di acquisizione delle opere di urbanizzazione a scomputo, si richiede di fornire un prospetto complessivo in formato PDF ed Excel editabile che evidenzi numero ed importo delle seguenti tipologie di opere di urbanizzazione: a) Opere da realizzare; b) Opere in corso; c) Opere realizzate.

Nell'ambito delle Opere realizzate, si chiede altresì di specificare: N. e importo Opere in attesa di collaudo; N. e importo Opere collaudate da approvare; N. e importo Opere collaudate ed approvate.

Si chiede, altresì, di far conoscere le valutazioni condotte in ordine ai rilievi formulati, nonché le iniziative che verranno ulteriormente intraprese nonché le concrete modalità operative che verranno adottate per il completamento delle opere in esame.

Inoltre, si chiede di informare ANAC in ordine alle iniziative promosse al fine di verificare il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte dei soggetti privati che eseguono opere di urbanizzazione a scomputo, nonché le misure adottate nel PIAO al fine di gestire i rischi che possono presentarsi nei casi in cui soggetti privati, titolari di permesso di costruire, assumano in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire.

Per l'adempimento si assegna, ai sensi dell'art. 222, comma 13 del d.lgs. 36/2023, il termine del 31 luglio 2024.

Infine, in attuazione del medesimo deliberato consiliare, si richiede la pubblicazione della presente nota per la durata di due anni sul sito web dell'Amministrazione, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione di primo livello "Altri contenuti", in un'apposita sottosezione che l'Amministrazione dovrà denominare "Provvedimenti ANAC in materia di vigilanza e controllo nei contratti pubblici", trasmettendo in allegato anche la versione anonimizzata, predisposta per la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità e da utilizzare dall'Amministrazione capitolina per l'adempimento richiesto.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente