



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1169 del 12 dicembre 2018

Fascicolo UVLA 2601/2018

Oggetto: 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.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

L'Autorità, preso atto dei contenuti dell'articolo presente sul quotidiano nazionale Corriere della Sera – Roma dell'8 aprile u.s., riguardante una serie di criticità riferibili a numerose opere e strutture pubbliche inutilizzabili all'interno dei quartieri periferici di Roma che risulterebbero da molti anni in attesa di essere rimessi all'uso della collettività, ha attivato una specifica iniziativa di vigilanza, al fine di rilevare l'effettività e la consistenza del fenomeno.

Con nota prot. 43765 del 22.05.2018, veniva convocato il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica – Direzione Trasformazione Urbana del Comune di Roma per il giorno 12.06.2018 nell'ottica di *“acquisire elementi informativi e documentati in ordine alle questioni segnalate al fine di verificare la corretta attuazione delle disposizioni in tema di opere a “scomputo” finanziate con il costo delle imposte per la concessione edilizia e monitorare il regolare sviluppo urbanistico della Capitale con la messa in esercizio di tali opere”*.

Alla predetta audizione, i rappresentanti di Roma Capitale riferivano in merito alla problematica concernente la mancata collaudazione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie da parte del Comune di Roma, attuate nell'ambito di convenzioni urbanistiche a fronte delle dimissioni rassegnate dai collaudatori all'uopo nominati. In particolare, veniva specificato che *“relativamente alle convenzioni urbanistiche in essere fino all'anno 2009 (delibera 84 del Consiglio Comunale – c.d. Convenzione Corsini), che prevedevano l'individuazione della terna dei collaudatori a carico di Roma Capitale, a spese del convenzionato, sussistono problematiche connesse alle attività di collaudo, in quanto la nomina dei collaudatori è rivolta a personale dipendente il quale, non vedendo riconosciuta la corresponsione di parcelle, coperture assicurative etc., ricorre frequentemente alle dimissioni dall'incarico”* e che *“Questo meccanismo determina gravi ritardi nella collaudazione delle opere, a causa della necessità di ricorrere ciclicamente a sostituzioni”*.

In riferimento a tale mancato riconoscimento delle parcelle, veniva infatti rilevato che *“il Segretariato Generale, nonché la Ragioneria Generale hanno, infatti, evidenziato con varie circolari emanate negli ultimi anni il principio dell'omnicomprensività relativo agli incarichi di collaudatore, soprattutto per quanto riguarda i dirigenti. È questo il motivo che ha determinato l'indisponibilità, di fatto, di molti dipendenti all'incarico. La problematica è stata oggetto di varie rendicontazioni da parte degli Uffici, proprio per pervenire ad una soluzione; in tal senso, si sono attivate anche revisioni relative al regolamento sugli incentivi, volte a recepire il principio di corresponsione delle relative quote a favore dei funzionari incaricati dei collaudi”*.

Relativamente alle convenzioni urbanistiche successive all'anno 2009, nell'evidenziare l'intercorsa risoluzione delle suddette problematiche, veniva altresì riferito che *“poiché da questa data il Consiglio Comunale ha approvato un nuovo schema tipo, poi rivisto con delibera n. 32/2015 dell'Assemblea Capitolina, che prevede a carico della stazione appaltante la nomina dei collaudatori, previa verifica da parte dell'amministrazione capitolina”*.

A fronte dell'inquadramento del problema in esame e delle spiegazioni fornite dai rappresentanti del Comune di Roma, è stata richiesta dall'Autorità la produzione di una relazione illustrativa complessiva della fattispecie, con allegato elenco delle opere di urbanizzazione facenti rilevare le criticità evidenziate, accompagnato da una sintetica rappresentazione per ogni distinto intervento, delle caratteristiche essenziali e delle criticità connesse al perfezionamento del relativo procedimento, nonché di riferire altresì, nella medesima relazione, in ordine all'eventuale contenzioso in essere con le imprese attuatrici delle convenzioni urbanistiche e con i dipendenti comunali, dando al contempo evidenza delle iniziative in atto da parte del Comune per la risoluzione dell'insieme delle questioni connesse ai ritardi nell'espletamento dei collaudi.

Con nota acquisita al prot. n. 56366 del 27.06.2018, l'Amministrazione capitolina, al fine di fornire spiegazioni sulle problematiche in esame, ha quindi reso una relazione rendicontativa di quanto avvenuto sull'argomento, allegando le schede anagrafico-descrittive redatte dai diversi funzionari responsabili relativamente alle opere realizzate a scomputo degli oneri di urbanizzazione da parte dei convenzionati.

In riferimento alla specifica questione afferente alle intercorse dimissioni delle commissioni di collaudo, è stato preliminarmente rappresentato che *“le convenzioni urbanistiche, stipulate tra l'Amministrazione Capitolina e gli Operatori/promotori fino all'entrata in vigore della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 84/2009 ..., disciplinavano la disposizione relativa ai collaudi delle opere pubbliche che venivano realizzate a scomputo dagli operatori medesimi attraverso l'intervento dell'amministrazione comunale”*, prevedendo *“la nomina della commissione di collaudo da parte dell'Amministrazione Capitolina e la corresponsione degli oneri a carico del/dei convenzionato/i”* e che *“Venivano nominati dipendenti in servizio della stessa amministrazione, cui veniva corrisposto il pagamento dovuto attraverso i versamenti effettuati dai soggetti convenzionati nel bilancio comunale; quindi si disponevano le liquidazioni delle spettanze a favore di detti collaudatori”*.

Rispetto alle modalità con cui venivano individuati e nominati detti collaudatori, l'Amministrazione comunale ha fatto riferimento all'istituzione di un apposito albo dei collaudatori presso il Dipartimento SIMU (Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana) che ne segue la gestione, l'aggiornamento, l'estrazione dei nominativi ai fini dell'affidamento dell'incarico etc., la cui iscrizione risulta disciplinata dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 1314 del 18 giugno 1999-*“Albo dei collaudatori delle OO.PP. del Comune di Roma - Aggiornamento norme per l'iscrizione, il conferimento degli incarichi e per la corresponsione dei compensi - adeguamento della composizione della relativa Commissione Albo Collaudatori”*, nell'ambito della quale, per la determinazione dei compensi dei collaudatori, si fa riferimento alle aliquote vigenti previste per legge o decreto (D.M. Il giugno 1987, n. 233), con la previsione di riduzione di un terzo di *“tutti i compensi afferenti i diversi collaudi (a percentuale, a vacanza o forfettari) per le prestazioni rese dai Collaudatori dipendenti o pensionati di Amministrazioni Pubbliche, singoli o quali componenti di una Commissione”*.

In tale contesto, con la precisazione che per i collaudi sulle opere a scomputo “non vi è mai stata una corresponsione diretta ai collaudatori poiché gli oneri per detta corresponsione degli incarichi venivano versati dai convenzionati su apposito capitolo di entrata del bilancio comunale e successivamente si procedeva a liquidarli a favore dei collaudatori attraverso specifiche determinazioni dirigenziali” e che “Tali compensi non entravano comunque nel carico di oneri scomputabili”, risultano sintetizzati i vari passaggi relativi alle modalità di corresponsione delle attività riferite ai collaudi statici, operati dai dipendenti dell’amministrazione.

A tale riguardo, risulta precisato che “Fino all’anno 2003 le convenzioni urbanistiche prevedevano la nomina dei collaudatori da parte dell’amministrazione comunale ed in linea di massima la remunerazione dei collaudi avveniva in base alla parcella calcolata secondo le aliquote allora vigenti; parcella abbattuta di un terzo in ragione del fatto che si trattava di dipendenti, anche eventualmente posti in quiescenza, secondo la disciplina dettata dalla citata deliberazione...”, con la specifica che “Nello stesso anno, con deliberazione della Giunta Comunale n. 725/2003 ..., in ossequio alla legge 109/94 e sue modifiche ed integrazioni, veniva emanato il Regolamento sugli incentivi di cui all’art. 18 della medesima legge. La regolamentazione prevedeva la remunerazione delle attività soggette ad incentivo in base alla specifica ripartizione, per quote fino ad un massimo dell’1,5-2% dell’importo posto a base di gara di opere o lavori pubblici, secondo le specifiche modalità in essa previste”, ma che “Anche a seguito di detta emanazione, sulla base delle disposizioni afferenti comunque convenzioni urbanistiche precedenti all’anno 2003, si è continuato a corrispondere il pagamento delle attività di collaudo secondo la originaria deliberazione 1314/1999; ciò è di fatto avvenuto almeno fino all’anno 2014”, ovvero secondo parcella.

La medesima amministrazione ha precisato che “In data 25.05.2015 è pervenuta invece per la prima volta la restituzione della determinazione di pagamento delle spettanze dovute per attività di collaudo, da parte del Dipartimento Risorse Umane U.O. Spesa del personale e gestione RU, che, sulla base della corrispondenza nel frattempo intercorsa ... comincia a bloccare detti pagamenti richiamando il principio di onnicomprensività affermato dal Segretario-Direttore Generale fin dall’anno 2010 ed in forma conclusiva con la nota prot. 8084 del 28 aprile 2014”.

Nella ricostruzione degli atti interni all’Ente, intercorsi in merito al “principio di onnicomprensività del trattamento economico del personale dirigente/non dirigente”, l’amministrazione ha richiamato diverse circolari e direttive, da ultimo con la “direttiva Rc 8084 del 28.04.2014 ... con la quale, nel confermare l’esigenza di una rigorosa applicazione del principio di onnicomprensività retributiva si “dispone la sospensione dell’adozione e dell’esecuzione, anche in corso, di tutti gli atti aventi ad oggetto la liquidazione dei compensi per attività di collaudo, a tutto il personale, anche non dirigente, fino al compimento di dovute verifiche amministrativo contabili in corso ed adozione di ogni conseguente determinazione disciplinatoria da parte dell’amministrazione”. È questa la nota che diventa determinante rispetto al nuovo approccio che i competenti uffici assumono nei processi di liquidazione delle spettanze previste per i collaudatori già nominati”.

Riguardo alla regolamentazione riferibile ai compensi spettanti ai collaudatori/dipendenti comunali, risulta inoltre evidenziato che “nell’ambito delle attività di verifica amministrativo-contabile al Comune di Roma eseguita dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, lo stesso, con nota del 21.03.2014 prot. 24666 aveva trasmesso un CD contenente la relazione sull’anzidetta verifica ...; tra le contestazioni formalizzate, venivano rilevate anomalie proprio nelle modalità di ripartizione degli incentivi”.

Sulla scorta di tale ricostruzione, risulta pertanto evidenziato che “Il Dipartimento PAU, a seguito di tale posizione, ha di conseguenza provveduto a sospendere l’adozione e l’esecuzione delle determinazioni dirigenziali relative alla liquidazione dei compensi per le Commissioni di collaudo; ha altresì interrotto le richieste di versamento sul bilancio comunale, da parte delle società convenzionate, degli oneri relativi alle attività di collaudo” e che “la situazione di blocco totale della corresponsione di ogni compenso e la condizione di incertezza sul regime giuridico di alcuni incarichi quali quelli di collaudo delle opere pubbliche, ha comportato che gran parte dei Dirigenti e dei Funzionari dell’Amministrazione Capitolina, una volta designati quali componenti delle Commissioni di Collaudo, si dimettevano dagli incarichi medesimi. Tutto ciò ha amplificato una situazione gravemente critica in quanto le opere pubbliche, pur

realizzate, non essendo state collaudate, non possono di fatto essere immesse nel patrimonio Capitolino e non sono dunque utilizzabili e fruibili da parte della collettività”.

In riferimento a tale situazione, risulta altresì evidenziato l'insorgere di contenzioso *“anche con gli operatori a causa delle maggiori spese sostenute a seguito dei ritardi nella presa in consegna delle opere realizzate ... A ciò si aggiunge un'ulteriore questione concernente le spese che l'Amministrazione si deve accollare a seguito del contenzioso attivato da vari dipendenti che, avendo effettuato le attività di collaudo senza ricevere più alcun corrispettivo, si rivolgono alla magistratura per il riconoscimento dei propri diritti avvalendosi del ricorso per Decreto Ingiuntivo”*, evidenziando che *“solo un paio di ricorsi hanno avuto esito favorevole per l'amministrazione”*, con il richiamo alla *“sentenza della Cassazione, sezione Lavoro n. 3819 emanata ... il 26 febbraio 2016, secondo cui “il trattamento economico dirigenziale remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti in ragione dell'ufficio ricoperto dall'Amministrazione presso la quale il dirigente presta servizio o su designazione della stessa, e che non è derogato dall'art. 16 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 che riguarda i compensi provenienti da terzi corrisposti direttamente in favore dell'Amministrazione”*.

Riguardo alle azioni intraprese per la risoluzione della problematica in esame, il Dipartimento PAU ha rappresentato di aver *“più volte sollecitato gli organi centrali dell'Amministrazione a trovare una soluzione alla problematica in questione per comprendere l'esatta linea da seguire rispetto ad una condizione che vede l'amministrazione comunale molto esposta in termini di responsabilità. A tal riguardo, rispetto alle nomine in qualità di collaudatore di dipendenti inquadrati con qualifica di funzionario, ha sollecitato più volte il riconoscimento degli incentivi di legge, senza però trovare risposta nell'ambito delle revisioni al regolamento che da tempo si attendono”*, rilevando conclusivamente che *“La situazione relativa alla corresponsione dei compensi ai dipendenti dell'Amministrazione inseriti nelle commissioni di collaudo ad oggi non ha ancora trovato una concreta soluzione pur rilevando che per i funzionari può essere devoluto l'importo previsto per l'incentivo; mentre rimane da comprendere se vi sia possibilità di garantire la copertura assicurativa da parte dell'ente e se sia possibile prevedere rimborsi per spese di tipo vario”*.

In allegato alla memoria, l'Amministrazione ha quindi prodotto, tra l'altro, le schede dei Programmi Urbanistici, con le quali vengono evidenziate in forma eterogenea e del tutto sintetica le relative criticità. Tali schede fanno riferimento a n. 58 convenzioni, stipulate dal 1992 al 2010 circa, ciascuna ricomprendente varie opere di urbanizzazione a scomputo primarie, secondarie e connessioni esterne, quasi integralmente non perfezionate alla data della relazione acquisita, con date di scadenza spesso ampiamente superate.

Nell'ambito della descrizione delle problematiche intercorse, solo per n. 7 convenzioni si fa specifico riferimento a criticità intercorse in fase di collaudo, ascrivibili a dimissioni rese da parte dei collaudatori.

Merita inoltre evidenziare che per n. 2 interventi si fa riferimento ad opere già in uso, nonostante la mancata collaudazione delle stesse.

Preso atto degli esiti degli approfondimenti svolti in merito alla problematica concernente la mancata collaudazione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie da parte del Comune di Roma, attuate nell'ambito di convenzioni urbanistiche a fronte delle dimissioni rassegnate dai collaudatori all'uopo nominati, sia mediante acquisizione di documentazione da parte del Comune di Roma, sia mediante audizione dei rappresentanti del medesimo Ente, l'Autorità, in esito alla deliberazione consiliare del 26.09.2018 ed in attuazione della stessa, con nota prot. 80802 del 01.10.2018, comunicava al Comune di Roma le risultanze istruttorie, evidenziando in primo luogo quanto riferito dall'Ente in ordine alle intercorse dimissioni delle commissioni di collaudo ed alle modalità di remunerazione di tali incarichi.

In riferimento a quanto rilevato conclusivamente dall'Ente comunale, il quale riferiva che *“La situazione relativa alla corresponsione dei compensi ai dipendenti dell'Amministrazione inseriti nelle commissioni di collaudo ad oggi non ha ancora trovato una concreta soluzione pur rilevando che per i funzionari può essere devoluto l'importo previsto per l'incentivo; mentre rimane da comprendere se vi sia possibilità di garantire la copertura assicurativa*

da parte dell'ente e se sia possibile prevedere rimborsi per spese di tipo vario”, nella comunicazione delle risultanze istruttorie veniva richiamato, in primo luogo, l’orientamento espresso dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con parere n. 184/2016 il quale - nell’affrontare la questione ermeneutica se “alla luce del combinato disposto dell’art. 1, comma 2 lettera e) e dell’art. 113 sia possibile prevedere nell’apposito regolamento una forma di incentivazione almeno per le attività relative alla direzione lavori e del collaudo per opere pubbliche derivanti da convenzioni urbanistiche sottoscritte con soggetti privati per opere di urbanizzazione che implicano, comunque, l’approvazione dei relativi progetti da parte degli organi collegiali comunali” – ha avuto modo di precisare che “gli incentivi per attività tecniche non possono essere riconosciuti in favore di dipendenti interni che svolgano attività di direzione lavori o di collaudo quando dette attività sono connesse a “lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permesso di costruire o di un altro titolo abilitativo, che assumono in via diretta l’esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell’articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell’articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione” (art. 1, comma 2, lett. e d.lgs. 50/16)”.

Nella medesima comunicazione si dava ulteriormente atto del fatto che, al di là delle considerazioni sulla possibile remuneratività degli incarichi di collaudo in esame, mediante corresponsione di incentivi, a fronte delle argomentazioni esposte nella memoria prodotta, l’analisi delle schede fatte pervenire dall’Amministrazione capitolina, comunque non connotate da tutte le informazioni di dettaglio, consentiva di apprezzare il ricorrere di significativi ritardi nell’esecuzione/completamento delle opere di urbanizzazione in questione, imputabili solo in minima parte all’intercorsa dimissione del personale designato a svolgere i collaudi delle opere.

In dettaglio, si evidenziavano convenzioni per le quali si faceva riferimento a intercorsi collaudi parziali e/o a collaudi provvisori, comunque in attesa di approvazione, ovvero di opere per le quali i soggetti attuatori risultavano falliti/in liquidazione, ovvero con opere ancora in corso e/o solo parzialmente realizzate. In ogni caso, veniva sovente effettuato dall’estensore delle schede sinottiche in questione un richiamo al degrado di tali opere, che sopraggiunge a fronte del notevole lasso di tempo decorrente dalla stipula delle convenzioni originarie, dando evidenza, per alcune convenzioni, della circostanza che vede opere risultanti già in uso in assenza di regolare collaudazione.

Alla luce di quanto esposto, veniva assegnato il termine di 30 giorni per la presentazione di controdeduzioni, con invito a voler dare atto delle iniziative solutorie attuate e/o in via di attuazione e richiedendo di voler meglio esplicitare i dati riferiti alle convenzioni urbanistiche ad oggi in essere e delle opere di urbanizzazione a scomputo ancora non collaudate, dando atto dei profili problematici in essere e delle motivazioni sottese ai ritardi e/o al mancato completamento/collaudazione delle opere di urbanizzazione, con evidenziazione dei contenziosi insorti.

A riscontro della comunicazione delle risultanze istruttorie e del successivo sollecito in data 09.11.2018, con nota acquisita al prot. dell’Autorità n. 92352 del 12.11.2018, il Comune di Roma evidenziava, in riferimento alle convenzioni urbanistiche in essere, che “Delle n. 58 Convenzioni Urbanistiche di cui alla precedente nota prot. al / 110695/2018, n. 49 sono state stipulate entro il 31.12.2010, mentre n. 9 Convenzioni, tutte inerenti i Piani di Zona, sono state stipulate dopo il 2010 e sono tuttora pienamente efficaci in corso di attuazione e non riscontrano criticità”, con la precisazione che “per quanto riguarda le n. 49 Convenzioni stipulate entro il 31.12.2010, n. 21 sono state stipulate prima dell’entrata in vigore del D. Lg. 163/2006 e gli Uffici Comunali hanno operato in vigenza dell’allora “Legge Merloni” n. 109/1994 e ss.mm.ii. che nel merito non prevedeva alcun onere per l’Amministrazione se non quanto riferito alle attività afferenti i Collaudi Statici e Tecnico Amministrativi che venivano svolte dai dipendenti Comunali ai quali era riconosciuto un compenso determinato in forza della Deliberazione di Giunta Comunale n. 1314 del 18.06.1999, successivamente sostituita dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 725/2003 (regolamento sugli incentivi), come già comunicato con precedente nota prot. al

110695/2018”, mentre, in riferimento alle rimanenti n. 28 Convenzioni, stipulate in vigenza delle competenze previste dall'allora D.Lgs. 163/2006, veniva ulteriormente precisato che per le stesse “*hanno continuato a prevedere la nomina dei collaudatori da parte dell'Amministrazione Comunale, ora Capitolina, fino all'emanazione della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 84/2009, allegata alla precedente nota prot. al 110695/2018, con la quale era stato approvato il nuovo Schema di Convenzione Urbanistica dove, all'art. 17, era prevista la nomina dei collaudatori da parte dei privati*”.

In riferimento alle convenzioni “Palmarola Selva Candita – Privato 3 - 4 - 5”, per le quali risultava descritto che “*Il soggetto attuatore e il soggetto proprietario hanno realizzato tutte le volumetrie, le opere di urbanizzazione anche se ammalorate o non completamente realizzate sono parzialmente in uso*” e per la convenzione “Valle Aurelia – 1A 2 A”, laddove l’opera veniva dichiarata “*Aperta per la pubblica fruizione su richiesta del Municipio RM XIII*”, il Comune ha allegato le rispettive relazioni, predisposte dagli Uffici del Dipartimento.

Riguardo alla convenzione “Palmarola Selva Candita – Privato 3”, nella relazione del Comune si evidenziano, quali opere da realizzare a scomputo degli oneri di urbanizzazione:

- Rete viaria e parcheggi pubblici €.307.936,92;
- Rete fognaria €.98.230,08;
- Illuminazione pubblica €42.260,61;
- Rete idrica €.152.424,94;
- Verde pubblico attrezzato €.24.890,64;
- Opera pubblica n. 4: Realizzazione scuola materna nel Piano di Zona "La Lucchina" €.1.008.044,43.

In riferimento a tali opere, il Comune ha evidenziato che “*L'Opera pubblica n. 4 (scuola materna nel Piano di Zona - La Lucchina) è stata realizzata, collaudata e immessa nel patrimonio dell'Amministrazione comunale*”.

Riguardo alle ulteriori opere, si fa riferimento all’emissione di un “*Certificato di Collaudo del 2.02.2010 trasmesso con nota prot. QF/2156 del 3.02.2010*”, che poi “*Con D.D. n.205 del 23.03.2010 è stato approvato il certificato di Collaudo tecnico - amministrativo, ed a rettifica/integrazione del medesimo, il collaudatore ha chiesto al soggetto attuatore di migliorare l'opera nel suo insieme (completamento dell'arredo, revisione e verifica di funzionalità dell'impianto di irrigazione e illuminazione) come indicato nel verbale del 6.12.2011*”, facendosi ulteriore riferimento, tra l’altro, a solleciti del collaudatore nonché, a seguito della “*rinuncia all'incarico di Direttore dei Lavori delle Opere di Urbanizzazione in esame con decorrenza a partire dal giorno 10.04.2012*” ad un successivo sollecito verso il soggetto attuatore, laddove risulta evidenziato che “*Con nota prot. QF/21019 del 18.10.2012, l'ufficio scrivente ha sollecitato il soggetto attuatore subentrato alla realizzazione delle opere mancanti affinché provvedesse ad eseguire dette opere di miglioria*”.

Risulta precisato a tale riguardo che “*non avendo ricevuto alcun riscontro alla nota sopracitata, con nota prot. QI/171823 del 10.11.2014, è stata attivata la procedura di escussione della polizza fideiussoria posta a garanzia delle opere per l'importo di €. 1.530.314,31*” e che “*In data 8.04.2013 la [...OMISSIS...] è stata messa in liquidazione*”.

Infine, si dà atto che l'Ufficio comunale ha attivato la procedura di individuazione del valore delle opere non realizzate e che, tra l’altro “*è in corso di redazione in contraddittorio tra questo ufficio ed il consulente tecnico di parte della società che ha stipulato la polizza, il Computo Metrico Estimativo delle migliorie non eseguite*” e che “*dopo una prima disamina degli atti reperiti, stanno procedendo al riavvio di detta attività in contraddittorio*”.

Riguardo alla convenzione “Palmarola Selva Candita – Privato 4”, con riferimento alla Convenzione Urbanistica rep.37375 racc.19253 del 27/07/2005, nella relazione del Comune si evidenziano, quali opere da realizzare a scomputo degli oneri di urbanizzazione:

Opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione:

- Rete viaria e parcheggi pubblici €.616,971,91;
- Rete fognaria €.573.931,75;
- Illuminazione pubblica €.104.352,88;
- Rete idrica €.140.250,00;
- Opera pubblica "Parco di Quartiere" €.155.840,18.

In riferimento a tali opere risulta evidenziata l'effettuazione di tre visite di collaudo in corso d'opera in data 16.10.2009, 26.02.2010 e 6.05.2011, dandosi atto di quanto rilevato nell'ultima visita, laddove *“la Commissione ha constatato che “Attualmente i lavori risultano essere sospesi come riportato nella relazione consegnata dal Direttore dei Lavori nel corso della visita di collaudo, che si allega in copia al presente verbale”.*

Riguardo alle iniziative successivamente intraprese, risulta evidenziato dall'Ente comunale che *“Con nota QI26623 del 14.12.2011 la ex U. O. Programmi Complessi e Sistema Insediativo ha diffidato la [...OMISSIS...] ad adempiere agli obblighi di convenzione relativi all'ultimazione delle opere di urbanizzazioni previste”,* rilevandosi ulteriormente l'intervenuta rinuncia all'incarico di Direttore dei Lavori delle Opere di Urbanizzazione in esame, con decorrenza a partire dal giorno 10.04.2012 e dell'apertura della procedura di concordato preventivo *“di carattere liquidatorio incentrata sulla cessione di immobili, di rami aziendali e di crediti dai rapporti commerciali e di finanziamenti e partecipazioni in società e consorzi”* a carico della [...OMISSIS...].

Secondo la ricostruzione del Comune di Roma, a tale iniziativa sarebbe seguita *“Con nota QI/172246 del 10.11.2014 la ex U.O. Riqualificazione Diffusa ha richiesto l'escussione della polizza fideiussoria alla società garante [...OMISSIS...]. Con nota QI/51293 del 21.03.2016 la ex U.O. Riqualificazione Diffusa ha reiterato la richiesta di escussione della polizza fideiussoria alla società garante [...OMISSIS...]”,* chi avrebbe fatto seguito in data 25.03.2016 la *“risposta da parte del Curatore Fallimentare con cui viene comunicato che il Tribunale di Roma con sentenza del [...OMISSIS...] ha dichiarato il fallimento della [...OMISSIS...] e i crediti vantati nei confronti della società fallita, potranno essere insinuati nel passivo del fallimento”.*

Risulta, ulteriormente, riferito che successivamente *“Con sentenza [...OMISSIS...] è stato dichiarato il fallimento della [...OMISSIS...]”* e che *“All'attualità gli scriventi, dopo una prima disamina degli atti reperiti, stanno procedendo all'avvio di insinuazione nel passivo del fallimento”.*

Riguardo alla convenzione “Palmarola Selva Candita – Privato 5”, con riferimento alla Convenzione Urbanistica rep.37376 racc.19254 del 27.07.2005, nella relazione del Comune si evidenziano, quali opere da realizzare a scomputo degli oneri di urbanizzazione:

- Rete stradale e parcheggi pubblici €.408.267,45;
- Opera fognatizia €.610.434,24;
- Opera fognatizia esterna alla proposta €.391.714,85;
- Illuminazione pubblica €.55.645,70;
- Rete idrica €.177.320,00;
- Verde Pubblico Attrezzato €.180.989,02;
- Nuova Piazza Pubblica €.103.584,55.

L'Amministrazione comunale evidenzia, tra l'altro, che *“Con Determinazione Dirigenziale n. 570 del 7 agosto 2009, è stata nominata la Commissione di Collaudo dandone comunicazione alle società [...OMISSIS...]”,* dando atto dello svolgimento di 3 visite di collaudo, con la precisazione che nella terza e ultima visita del 6 maggio 2011 *“il direttore dei lavori ha comunicato la sospensione dei lavori inerenti le opere di urbanizzazione di cui trattasi; si evince dal verbale che la Commissione di Collaudo ha riscontrato la mancanza di attività manutentive da parte dei soggetti privati e la presenza di danneggiamenti riguardanti le opere di urbanizzazioni; pertanto in quell'occasione ha sollecitato il ripristino e la manutenzione delle opere sopracitate oltre che la conclusione delle attività previste per terminare le operazioni di collaudo propedeutiche all'atto unico di collaudo finale. Pertanto, non avendo i*

soggetti privati dato riscontro a quanto richiesto dalla Commissione di Collaudo nel corso dei sopralluoghi, questo Dipartimento ha inviato nota prot. QF/16739 del 27.07.2011 alla società [...OMISSIS...] e alla società [...OMISSIS...] una nota in cui si evidenziava la parziale esecuzione delle opere di urbanizzazione, nonché lo scarso grado di manutenzione delle stesse rilevando le inadempienze a carico di detti soggetti privati stessi”.

Ulteriormente, l'Ente precisava che “Con comunicazione del 12/04/2014, il Consorzio [...OMISSIS...] mette a conoscenza l'Amministrazione Capitolina “che, soprattutto, il Tribunale di Roma, Sezione fallimentare: (i) con Decreto [...OMISSIS...], ha dichiarato aperta la procedura di concordato preventivo – di carattere liquidatorio incentrata sulla cessione di beni immobili, di rami aziendali e di crediti derivanti da rapporti commerciali e di finanziamenti e partecipazioni in Società e Consorzi – della [...OMISSIS...] (ii) con sentenza [...OMISSIS...], ha dichiarato il fallimento di [...OMISSIS...]” e che “visto le reiterate e gravi violazioni da parte dei soggetti privati delle norme contenute nelle convenzioni urbanistiche in causa, l'Amministrazione Capitolina ha provveduto ad avviare il procedimento per l'escussione di tutte le polizze fideiussorie, sia della [...OMISSIS...] a garanzia del completo e puntuale adempimento di tutte le obbligazioni assunte dalla prima convenzione urbanistica dall' [...OMISSIS...] (oneri di urbanizzazione e contributo straordinario), per un importo pari a € 3.471.787,78 e sia alla [...OMISSIS...], intestata alla Società [...OMISSIS...], a garanzia dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla convenzione integrativa, per un importo pari a € 103.584,55”, precisando ulteriormente di essere “A seguito delle richieste di escussione delle polizze sopramenzionate, l'Amministrazione Capitolina, solo nel 2016, è venuta a conoscenza che il Tribunale di Roma, con sentenza in data [...OMISSIS...], ha dichiarato il fallimento della Società [...OMISSIS...]; pertanto risulta in essere, a garanzia dell'Amministrazione la sola polizza fideiussoria della [...OMISSIS...] intestata alla Società [...OMISSIS...]” dando atto di un contenzioso presso il Tribunale di Roma avverso la richiesta di escussione di polizza fideiussoria.

Nella memoria si dà atto, a seguito del venire in rilievo di un guasto nell'anno 2016, relativo alla rete fognaria realizzata a scomputo degli oneri di urbanizzazione, dell'avvio di una procedura per l'intervento in danno per eliminare il guasto della rete fognaria realizzata a scomputo emettendo l'Ordinanza della Sindaca di estrema e contingibile urgenza n.47 del 20/03/2017, con la quale veniva “ordinato al curatore fallimentare della [...OMISSIS...], Società sottoscrittrice delle convenzioni su indicate, nonché alla Società [...OMISSIS...], in veste di titolare dei permessi di costruire ... di provvedere, entro 30 giorni dalla data di notifica della presente Ordinanza, a porre in atto ogni intervento necessario al ripristino del corretto funzionamento della rete di fognatura a servizio degli insediamenti situati lungo via di Selva Nera, tra via Argentera e via di Boccea”.

A seguito della scadenza dei termini assegnati dall'Ordinanza di cui sopra (30 giorni dalla notifica) per l'esecuzione di quanto prescritto, il Comune ha riferito che “è stato richiesto ad Acea Ato2 ad effettuare varie indagini tecniche, volte al rilievo dello stato di consistenza ed esercizio delle reti fognarie interessate dall'Ordinanza, e si è riscontrato che allo stato attuale l'intero sistema fognario ispezionato non risulta integro e soprattutto non garantisce il corretto allontanamento delle acque reflue, in quanto per entrambe le reti fognarie (acque meteoriche e acque nere) sono presenti numerosi punti di rottura, fessurazione, distacco, infiltrazione di radici con conseguente mancanza di continuità idraulica”, precisando che “Con nota 01/137729 del 13.08.2018 la Direzione Rigenerazione Urbana comunica al Dip.to SIMU che il ripristino funzionale della rete di fognatura a servizio degli insediamenti lungo via di Selva Nera, tra via Argentera e via di Boccea, dovrà essere eseguito in danno alle due società che rispondono in solido”. Infine, nel dare atto dell'esistenza di un contenzioso presso il TAR Lazio avverso la suddetta ordinanza del Sindaco, il Comune ha precisato di rimanere “in attesa dell'esecuzione del ripristino della rete fognaria, così come previsto dall'Ordinanza del Sindaco n.47/2017 e successivamente poter addivenire all'immissione in possesso nel patrimonio comunale, previa emissione del certificato di collaudo tecnico amministrativo”.

In riferimento alla convenzione “Valle Aurelia – 1A 2 A”, nella cui scheda risultava riportata la dicitura “Aperta per la pubblica fruizione su richiesta del Municipio RM XIII”, il Comune, nel fare riferimento alla convenzione urbanistica, rep. 71202, racc. 15593, relativa alla proposta privata n. 1, tra il Comune di Roma e la società [...OMISSIS...], mandataria dell'A.T.I. composta insieme all'altra società

[...OMISSIS...], definite come “soggetto attuatore”, ha riferito che “l’art. 9 della convenzione indica che il soggetto attuatore si obbliga a realizzare, a scomputo di parte degli oneri previsti per il rilascio dei permessi di costruire, opere di urbanizzazione primaria, verde attrezzato e piazza per un importo di euro 125.761,42”, dando ulteriormente atto che “benché l’art. 12 del Disciplinare Generale allegato alla convenzione, prevedeva che le opere pubbliche sarebbero state oggetto di collaudo, a cura di una Commissione, formata da collaudatori di fiducia del Comune e dal medesimo nominata, tenuto conto che l’importo dei lavori risultava inferiore alla soglia di cui all’art. 141 del DPR 163/2006, si è evidentemente ritenuto agevolare le procedure, avvalendosi dei benefici del medesimo articolo, non procedendo in prima istanza con la nomina di una Commissione di Collaudo, ma permettendo al D.L. il rilascio del Certificato di Regolare Esecuzione”.

In riferimento all’andamento dei lavori, risulta evidenziato che “in data 10.11.2012, il Direttore dei Lavori delle opere pubbliche di cui sopra, arch. [...OMISSIS...], con Raccomandata R.R., comunicava al Dipartimento PAU e al Municipio XVIII che i lavori relativi alla piazza pubblica pedonale e al verde pubblico attrezzato erano terminati in data 13.10.2012”, dando ulteriormente atto che “in data 19.11.2012, con nota protocollo del Municipio XVIII n. 98163, indirizzata al Dipartimento PAU, il Dirigente dell’Unità Organizzativa Tecnica, richiamando la comunicazione del D.L., arch. [...OMISSIS...], di conclusione dei lavori, di cui al capoverso precedente, richiedeva l’apertura dell’area al pubblico”.

In tale contesto, risulta evidenziato che nelle more del rilascio del certificato di regolare esecuzione, “in data 30.09.2013, con nota protocollo del Dipartimento PAU n. al 94299 indirizzata al Municipio XIII (ex XVIII), il Dirigente della U.O. Programmi Complessi ribadisce che la società [...OMISSIS...], al fine di aprire al pubblico, come richiesto dal Municipio medesimo, le opere in questione, in attesa dell’emissione del Certificato di Regolare Esecuzione, aveva prodotto la polizza e la dichiarazione del D.L. di cui al capoverso precedente”, evidenziandosi altresì l’intervenuto fallimento della società [...OMISSIS...] con sentenza [...OMISSIS...], nonché un sollecito del 09.02.2015, con il quale “il Direttore del Dipartimento sollecitava le società consortili, per [...OMISSIS...] il Curatore Fallimentare, nelle vesti di soggetto attuatore, a procedere: (omissis) ... alla conclusione di tutti gli adempimenti derivanti dagli obblighi assunti con la stipula della Convenzione ... (omissis) ... e in modo prioritario invitava il soggetto attuatore ad emettere, senza nessun indugio il certificato di regolare esecuzione delle opere realizzate”.

Nell’ambito di tale ricostruzione, risulta che solamente “in data 08.09.2018, con nota protocollo del Dipartimento PAU n. al 142631, il Direttore del Dipartimento, al fine di superare la prolungata situazione di stallo causata tra l’altro dall’avvenuto decesso del D.L. arch. [...OMISSIS...], peraltro mai formalmente comunicato al Dipartimento e dal mancato riscontro alle note precedenti, sia da parte della società [...OMISSIS...] che da parte del Curatore Fallimentare della [...OMISSIS...], ha richiesto al Dipartimento SIMU, Ufficio Gestione Albi Commissioni, di provvedere alla nomina del Presidente e dei membri della Commissione di Collaudo relativa alle opere in questione” e che “in data 10.10.2018, con nota acquisita al protocollo del Dipartimento PAU n. 01 164922, il tecnico designato come Presidente della commissione ha comunicato la rinuncia all’incarico di collaudatore dichiarando di avere: “in essere numerosi collaudi, ripartiti tra i dipartimenti in indirizzo e vari Municipi di Roma Capitale”, dandosi ulteriormente atto che “in data 02.11.2018, con nota protocollo del Dipartimento SIMU n. ON 909838, il Direttore del Dipartimento, al fine della sostituzione del tecnico di cui al capoverso precedente, ha designato il sostituto che dovrà a breve essere nominato presidente della commissione di collaudo”, concludendo nel rilevare “di poter addivenire in tempi brevi al relativo collaudo e alla successiva immissione in possesso al patrimonio comunale della Piazza pubblica pedonale e Verde pubblico attrezzato, realizzate a scomputo nell’ambito dell’intervento privato n. 1 del Programma di Recupero di Valle Aurelia”.

Considerato in diritto

Come evidenziato nell'ambito dell'istruttoria, l'Amministrazione capitolina, nelle proprie memorie ha confermato la sussistenza dei profili problematici in oggetto, evidenziati dalla stampa nazionale in ordine alla mancata fruibilità di opere pubbliche a fronte della non intervenuta collaudazione, circoscrivendo l'ambito alle convenzioni stipulate sino al 2009, a fronte della previsione della nomina dei collaudatori da parte del Comune di Roma, con oneri a carico del soggetto attuatore. Tale ambito temporale risulta collegabile alle determinazioni dell'Autorità n. 2/2009 e n. 7/2009, risultando previsto, con riferimento alle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione dopo il terzo decreto correttivo dell'ex Codice dei Contratti, che *“spetta alla stazione appaltante privata la nomina dei collaudatori, mentre va riservato all'amministrazione, nell'ambito della funzione di vigilanza, il potere di approvare gli atti di collaudo, dal momento che le opere realizzate devono essere cedute all'amministrazione e confluire nel patrimonio pubblico”*.

Per tali convenzioni, Roma Capitale ha riferito del ricorrere di un generalizzato fenomeno di anomalia, consistente nella rassegnazione delle dimissioni da parte dei membri delle commissioni di collaudo a fronte della mancata corresponsione di incentivi e/o parcelle, alla luce di disposizioni interne che dal 2015 avrebbero impedito ogni forma di elargizione per tali incarichi, a fronte del principio di onnicomprensività del trattamento economico del personale dipendente, rappresentando a tale riguardo la sussistenza di contenziosi con i tecnici incaricati per il recupero delle somme originariamente previste.

Sulla corretta applicazione dei principi di onnicomprensività e sulla possibilità di ammettere forme di incentivo almeno nei riguardi del personale non dirigente, come auspicato dal Dipartimento PAU, si richiama quanto riferito dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con parere n. 184/2016, con riferimento all'ambito di applicazione del nuovo Codice, la quale ha affrontato la questione ermeneutica se *“alla luce del combinato disposto dell'art. 1, comma 2 lettera e) e dell'art. 113 sia possibile prevedere nell'apposito regolamento una forma di incentivazione almeno per le attività relative alla direzione lavori e del collaudo per opere pubbliche derivanti da convenzioni urbanistiche sottoscritte con soggetti privati per opere di urbanizzazione che implicano, comunque, l'approvazione dei relativi progetti da parte degli organi collegiali comunali”*.

In merito a tale questione, nell'evidenziare preliminarmente che *“sia l'attività di direzione lavori sia quella di collaudo rientrano tra gli incarichi tassativamente indicati dalla norma per le quali spetta in astratto il diritto del dipendente all'erogazione dell'incentivo per l'espletamento di attività tecniche”*, viene precisato che *“con riferimento a detta ipotesi di lavori appaltati da un soggetto privato che deve realizzare opere a scomputo di oneri di urbanizzazione si applicano le disposizioni del codice degli appalti relative all'aggiudicazione dei contratti. Detto ciò bisogna, quindi, stabilire se tra dette norme sia ricompreso anche l'art. 113 che disciplina gli “incentivi per funzioni tecniche”, rilevando che “le disposizioni di legge richiamate indicano chiaramente che per la costituzione del fondo incentivante ci debbano essere “stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori” nel bilancio dell'ente locale-stazione appaltante. Ne consegue che, poiché i lavori pubblici realizzati da parte di soggetti privati ex art. 1, comma 2, lett. e) d.lgs. n. 50/16 non preventivano una spesa a carico dell'ente locale, non ricorre il presupposto per la costituzione del fondo incentivante”*.

Sulla scorta di tali considerazioni, si conclude pertanto nel precisare che *“gli incentivi per attività tecniche non possono essere riconosciuti in favore di dipendenti interni che svolgano attività di direzione lavori o di collaudo quando dette attività sono connesse a “lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permesso di costruire o di un altro titolo abilitativo, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione” (art. 1, comma 2, lett. e d.lgs. 50/16)”*.

L'applicazione dei principi espressi in tale deliberazione si estende anche alla previgente disciplina codicistica, di cui al d.lgs. 163/2006, precisando a tale riguardo che nella versione originaria del citato testo legislativo, in riferimento al riconoscimento dell'incentivo, nell'art. 92 si faceva riferimento a *“Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche*

degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti?", coincidenti quest'ultimi con *"gli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti"*, non presenti nel caso di specie (opere a scomputo).

A seguito della riforma introdotta dalla legge 114/2014, che ha modificato il predetto Codice d.lgs. 163/2006, l'art. 93, ai commi 7-bis e 7-ter, che ha sostituito le prescrizioni già presenti nell'art. 92 sopra richiamato, sempre in materia di incentivi, prevede che *"A valere sugli stanziamenti di cui al comma 7, le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l'innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro; la percentuale effettiva è stabilita da un regolamento adottato dall'amministrazione, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare ... L'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al comma 7-bis, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione"*.

Infine, il comma 7 quinquies del citato articolo 93 prevede che *"Gli organismi di diritto pubblico e i soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento criteri analoghi a quelli di cui ai commi 7-bis, 7-ter e 7-quater del presente articolo"*, non includendo i soggetti privati titolari del permesso di costruire, che realizzano opere a scomputo degli oneri concessori.

Accanto a tali considerazioni, si evidenzia ulteriormente che già l'art. 32, in riferimento ai *"lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'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"*, prevedeva che *"non si applicano gli articoli 63; 78, comma 2; 90, comma 6; 92; 128; in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano solo le norme che disciplinano il collaudo. Ai soggetti di cui al comma 1, lettere c) ed b), non si applicano gli articoli 78, comma 2; 90, comma 6; 92; 128; in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano solo le norme che disciplinano il collaudo"*, escludendo pertanto dall'applicazione anche le norme riferite all'incentivazione (art. 92, che nella versione originaria del Codice si riferiva, come sopra esposto, ai corrispettivi e incentivi).

Le considerazioni suesposte risultano confermate ulteriormente dalle argomentazioni svolte dalla Corte conti (sez. controllo Piemonte, Deliberazione n. 8/2014/SRCPIE/PAR) in relazione alle disposizioni dell'art. 92, comma 5, del d.lgs. 63/2006 ed alla disciplina degli incentivi prevista. Al riguardo, infatti, il giudice contabile ha in primo luogo sottolineato che l'incentivo rappresenta una deroga ai principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico e, come tale, costituisce un'eccezione che si presta a stretta interpretazione, per la quale sussiste il divieto di analogia posto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile (in tal senso Sezione Campania, parere n. 7/2008, Sezione Umbria, parere n. 119/2013, Sezione Marche, parere n. 67/2013). Inoltre ha osservato che nell'ipotesi in cui le opere di urbanizzazione previste da un piano di lottizzazione siano eseguite direttamente dal privato a scomputo, totale o parziale, del contributo degli oneri di urbanizzazione, per la realizzazione di tali opere si prevede la redazione ed approvazione, da parte del soggetto attuatore, di progetti redatti in conformità ai tre livelli di progettazione, le attività di direzione lavori e contabilità, sotto il diretto controllo del Responsabile del procedimento nominato dall'Amministrazione. I lavori in discorso sono previsti dall'art. 32, lettera g) del Codice e ai soggetti privati ivi indicati, titolari di permesso di costruire, non si applica l'art. 92 del codice stesso, relativo agli incentivi. Sulla scorta di tali considerazioni, si è pertanto concluso che l'amministrazione non potrà corrispondere in favore del responsabile del procedimento l'incentivo per la progettazione, essendo nella fattispecie ogni onere posto a carico dell'attuatore dell'intervento.

Alla luce di quanto esposto, si ritiene quindi che anche nell'assetto normativo recato dal d.lgs. 163/2006, alla luce delle previsioni dell'art. 93, anche in combinato disposto con l'art. 32, comma 2, dello stesso decreto legislativo, possano trovare applicazione i principi espressi dalla Corte dei conti nella delibera n. 184/2016, in relazione alla disciplina in tema di incentivi, come sopra richiamati.

Pertanto, ferma in linea generale la possibilità di riconoscere il compenso incentivante in favore dei dipendenti incaricati del collaudo (quale attività espressamente prevista a tal fine dall'art. 93) in relazione alle opere pubbliche affidate dall'Amministrazione, tale possibilità deve essere esclusa nel caso di opere di urbanizzazione realizzate dal privato a scomputo degli oneri derivanti dal permesso di costruire, dovendo tale compenso trovare specifica copertura negli stanziamenti della stazione appaltante riferiti ai singoli lavori e stante l'inapplicabilità del regime degli incentivi dettato dall'art. 93 alle opere di urbanizzazione realizzate dai suindicati soggetti privati.

Infine, per quanto riguarda il regime normativo di cui all'art. 18 della legge quadro in materia di lavori pubblici (Legge 11 febbraio 1994, n. 109), lo stesso precisa che *“Una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o un lavoro, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 16, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori”*, prevedendo altresì (art. 2) 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”*.

Dunque, anche nel regime delineato dalla l. n. 109/1994, pur essendo prevista in linea generale, dall'art. 18, la possibilità di riconoscere il compenso incentivante in favore dei dipendenti dell'Amministrazione incaricati del collaudo di opere pubbliche, con previsione della relativa spesa nel bilancio dell'ente, tale possibilità è stata esclusa in relazione alle opere di urbanizzazione realizzate dal privato a scomputo degli oneri derivanti dal permesso di costruire, per le quali la disciplina della l. n. 109/1994, incluso l'art. 18 dedicato agli incentivi per funzioni tecniche, non trovava applicazione ai sensi dell'art. 2, comma 5, della legge medesima.

Al di là di tali considerazioni sulla possibile remuneratività degli incarichi di collaudo in esame, va evidenziato che l'analisi delle schede sinottiche sulle singole convenzioni urbanistiche in essere, fatte pervenire dall'Amministrazione capitolina, ha evidenziato il sistematico ricorrere di ritardi nell'esecuzione/completamento delle opere di urbanizzazione in questione, imputabili solo in minima parte – secondo la descrizione fornita dalla medesima amministrazione comunale – all'intercorsa dimissione del personale designato a svolgere i collaudi delle opere, non coerentemente con quanto invece evidenziato in sede di audizione presso l'Ufficio UVLA, laddove tale profilo era stato rappresentato come sistematicamente ricorrente, confermando di fatto i contenuti dell'articolo di stampa nazionale concernente la mancata collaudazione, da parte dell'Amministrazione capitolina, di opere di urbanizzazione a scomputo. Si rileva, infatti, che a fronte di n. 58 schede riferite a convenzioni (la maggior parte non concluse), ricomprendente ciascuna varie opere di urbanizzazione (strade, aree verdi, fognature, parcheggi, illuminazione etc.) solamente per n. 7 di esse viene espressamente evidenziata la problematica delle dimissioni rassegnate dai tecnici incaricati del collaudo, facendo invece in rilievo altre e ben più rilevanti problematiche che avrebbero impedito ad oggi, pur a fronte di convenzioni assai risalenti nel tempo, il completamento/fruibilità delle opere.

In dettaglio, pur alla presenza di alcune schede relative alle distinte convenzioni/interventi, che l'Amministrazione ha trasmesso prive di qualsiasi annotazione, si evidenziano convenzioni per le quali si fa riferimento a intercorsi collaudi parziali e/o a collaudi provvisori, comunque in attesa di approvazione, ovvero di opere per le quali i soggetti attuatori risultano falliti/in liquidazione, ovvero con opere ancora in corso e/o solo parzialmente realizzate. In ogni caso, viene sovente effettuato un richiamo al degrado di tali opere, che sopraggiunge a fronte del notevole lasso di tempo decorrente dalla stipula delle convenzioni originarie.

Merita pure rilevare la circostanza che vede per diverse delle richiamate convenzioni, opere risultanti già in uso in assenza di regolare collaudazione; in particolare, nelle schede riferite alle convenzioni "Palmarola Selva Candita – Privato 3 - 4 - 5 " risulta descritto che *"Il soggetto attuatore e il soggetto proprietario hanno realizzato tutte le volumetrie, le opere di urbanizzazione anche se ammalorate o non completamente realizzate sono parzialmente in uso"*, mentre per la convenzione "Valle Aurelia – 1A 2 A" l'opera viene dichiarata *"Aperta per la pubblica fruizione su richiesta del Municipio RM XIII"*.

Peraltro, gli approfondimenti svolti in riferimento a tali convenzioni urbanistiche, alla luce di quanto riferito dall'Amministrazione capitolina con le relazioni prodotte a riscontro delle richiamate comunicazione delle risultanze istruttorie, come esposto nelle premesse in fatto, evidenziano che l'assunzione di iniziative, da parte del Comune di Roma, tese a rendere fruibili le opere in esame, sollecitandone il completamento, non risulta connotata dalla solerzia che le situazioni esaminate avrebbero imposto a fronte dei significativi ritardi che si sono susseguiti nell'attuazione delle convenzioni urbanistiche. Si tenga, altresì, conto che nel corso degli anni si sono verificate numerose situazioni pregiudizievoli per la comunità, che si sarebbero potute contenere nei loro effetti mediante tempestive azioni di sollecito e/o di intervento in danno dei soggetti inadempienti. A tale riguardo, si richiamano le vicende e circostanze correlate alle sopravvenute procedure concorsuali (concordati preventivi/fallimenti) e/o liquidazioni di diversi operatori economici, segnalati dalla stessa amministrazione, nonché quelle afferenti all'insolvenza di alcune Compagnie assicuratrici per l'escussione delle polizze fidejussorie. Si osserva ancora che, dall'analisi delle controdeduzioni fornite, pur in assenza di tutti gli ulteriori elementi di dettaglio richiesti all'Amministrazione capitolina nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie, parrebbe potersi rilevare la ripresa di iniziative solutorie riguardo alle suddette vicende da parte del Comune di Roma nell'ultimo periodo, in esito all'avvio dell'indagine istruttoria dell'Autorità, a fronte invece del trascorrere di precedenti prolungati periodi non connotati dall'assunzione di alcuna azione e/o provvedimento utile a risolvere le criticità in esame.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

DELIBERA

- di ritenere, in relazione ai lavori pubblici realizzati dai soggetti privati a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire, non ammissibile l'erogazione di incentivi per attività tecniche, di cui all'attuale art. 113 del d. lgs. 50/2016, in favore dei dipendenti interni all'amministrazione che svolgono attività di direzione lavori o di collaudo, con estensione del principio anche alle convenzioni di urbanizzazione stipulate in vigore delle precedenti fonti normative di settore, di cui alla legge 109/94 e al d.lgs. 163/2006;
- di ravvisare, da parte del Comune di Roma, il non pieno rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità nelle modalità gestorie riferite alle suddette convenzioni urbanistiche ed alle relative tempistiche osservate nell'adozione delle iniziative solutorie e/o di sollecito, in relazione all'esistenza

di numerose convenzioni urbanistiche riferite a lavori di urbanizzazione in tutto/in parte non eseguiti e/o privi di regolare collaudazione, con notevole sfornamento dei termini previsti e la conseguente non fruibilità delle relative opere da parte della comunità, ovvero finanche di opere in uso pur se non collaudate.

Dà mandato all'Ufficio di trasmettere la presente delibera al Comune di Roma, per le iniziative di competenza, affinché comunichi, entro 30 giorni dal ricevimento, le valutazioni condotte e le iniziative solutorie intraprese.

Dà, inoltre, mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla competente Procura della Corte dei Conti per i possibili ed eventuali approfondimenti in relazione agli aspetti di competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 20 dicembre 2018

Il Segretario
Maria Esposito