



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Al Prefetto di Roma

Oggetto: Integrazione proposta di straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Venezia Nuova, ai sensi dell'art. 32, comma 1, d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014 formulata con nota del 6 novembre 2014, prot. n. 19067/2014. – Parere dell'Avvocatura generale dello stato su accantonamento degli utili di impresa. – Riscontro Vs. nota del 5 gennaio 2016 (acquisita al prot. n. 936/2016).

Con nota del 6 novembre 2014, lo scrivente ha formulato al Prefetto di Roma la proposta di straordinaria e temporanea gestione, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lett. b) del d.l. n. 90/2014, del Consorzio Venezia Nuova, con sede legale in Venezia, con riferimento alla concessione disciplinata dalla convenzione stipulata con il Ministero delle infrastrutture e trasporti, in data 4 ottobre 1991, Rep. n. 7191 e dai successivi atti aggiuntivi e attuativi, aventi ad oggetto l'espletamento di studi, progettazioni e l'esecuzione di opere finalizzate alla salvaguardia ambientale e idrogeologica di Venezia e del territorio lagunare.

Il Prefetto di Roma ha disposto il commissariamento del Consorzio Venezia Nuova, in conformità alla citata proposta e nei termini sopra specificati, con decreto n. 280717 del 1° dicembre 2014 e ha successivamente nominato, quali amministratori incaricati della temporanea e straordinaria gestione, il dott. Luigi Magistro, il Prof. Francesco Ossola e l'Avv. Giuseppe Fiengo.

Alcune criticità applicative, sollevate dai suindicati commissari nel corso della gestione commissariale, hanno reso opportuna la presente integrazione, al fine di assicurare la completa esecuzione della concessione.

In particolare, i suindicati amministratori hanno posto alcune questioni applicative concernenti i profili interpretativi dell'articolo 32, comma 7, del d.l. n. 90/2014, con specifico riferimento: a) alla possibilità di estendere l'accantonamento “*dell'utile di impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto*”, previsto dal richiamato comma 7, anche agli utili conseguiti dalle singole imprese consorziate; b) alla durata dell'accantonamento con particolare riferimento alla permanenza dello stesso e del conseguente divieto di distribuzione degli utili fino all'esito di eventuali azioni civili di risarcimento del danno”.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Sul punto, la Prefettura di Roma, in data 6 luglio 2015, ha chiesto l'avviso dell'Avvocatura Generale dello Stato che ha formulato il parere CT 8030/2015 rdn. – Sez. VII.

Nel suddetto parere si è dato atto che il consorzio costituisce un'organizzazione comune tra più imprenditori per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive attività imprenditoriali, sicché detta struttura costituisce lo strumento attraverso cui i singoli imprenditori consorziati perseguono i propri fini. In altri termini, in virtù del carattere strumentale del consorzio, la relativa attività è svolta essenzialmente per conto e nell'interesse dei singoli imprenditori consorziati.

Pertanto, se è vero che è il Consorzio nella propria unitarietà a rilevare come soggetto autonomo e centro di imputazione dei rapporti giuridici nell'esercizio dell'attività esterna, è altrettanto indubitabile che, come precisato dalla medesima Avvocatura, ai fini dell'applicazione delle misure straordinarie di cui all'articolo 32, viene in rilievo l'attività imprenditoriale complessivamente considerata.

Un'interpretazione del comma 7 coerente con le suesposte argomentazioni, a parere dell'Avvocatura, consentirebbe di ritenere che l'utile di impresa derivante dalla conclusione dei contratti di appalto sia quello che si determina non solo in capo al Consorzio ma anche e soprattutto in capo alle singole imprese consorziate, la cui attività produttrice di reddito potrebbe essere la conseguenza di condotte criminose.

In un successivo parere del 23 dicembre 2015, n. 580654P, sollecitato dalla Prefettura di Roma a fronte delle preoccupazioni sollevate dalla scrivente Autorità in ordine al rischio di rilevante contenzioso al quale potrebbe esporre un'interpretazione estensiva del ripetuto comma 7, l'Avvocatura ha ulteriormente precisato che una diversa opzione ermeneutica più restrittiva rischierebbe di vanificare la *ratio* dell'istituto e di attenuare l'efficacia della misura nel suo aspetto funzionale, specie in considerazione delle particolari modalità di riparto dell'utile contrattuale per l'esecuzione delle opere oggetto della concessione.

Invero, nel caso di specie, a fronte dell'esecuzione della concessione, la remunerazione assicurata al Consorzio Venezia Nuova è determinata in un importo pari al dodici per cento da commisurarsi sui corrispettivi consuntivi lordi dei lavori, mentre la restante parte va distribuita tra le imprese consorziate esecutrici delle opere.

Ciò posto, l'Avvocatura ha evidenziato come l'esigenza di assicurare la completa esecuzione della concessione, evitando allo stesso tempo il rischio di assicurare vantaggi economici a soggetti partecipi dell'attività imprenditoriale oggetto di indagine penale, non può che indurre a un'interpretazione della norma che consenta l'accantonamento anche degli utili delle imprese consorziate.

La ricostruzione interpretativa sopra sinteticamente riportata, ad avviso della scrivente Autorità, è coerente con la *ratio* dell'istituto del commissariamento introdotto dal citato articolo 32.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

In *primis*, sono pienamente condivisibili le argomentazioni in ordine alla strumentalità del rapporto intercorrente tra il Consorzio e le singole consorziate.

Tale impostazione, d'altro canto, trova autorevole conferma anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che in una recente pronuncia ha statuito che “*Il consorzio stabile può partecipare ai procedimenti a evidenza pubblica per la scelta del contraente assumendo direttamente l'obbligo di eseguire le prestazioni contrattuali ad opera di un soggetto affidatario costituito in forma collettiva che stipula il contratto in nome proprio e per conto delle consorziate alle quali affida i lavori e, in dipendenza di tale circostanza, l'attività compiuta dall'impresa consorziate si imputa al consorzio stesso, il quale si qualifica come soggetto giuridico autonomo che opera in base ad uno stabile rapporto organico con le imprese* (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 244)”.

La strumentalità del rapporto intercorrente tra il Consorzio e le singole consorziate e la natura *ad contractum* della straordinaria e temporanea gestione, ribadita da questa Autorità in tutte le proposte formulate e recepite nelle Linee Guida stipulate con il Ministero dell'interno, induce a considerare la concessione nella sua globalità e dunque a ritenere l'utile di impresa derivante dalla esecuzione di quel contratto o di quella concessione come un *unicum*, a prescindere dal fatto che si determini in capo al Consorzio o in capo alle singole imprese consorziate.

Tale ricostruzione interpretativa appare, altresì, coerente con la *ratio legis* che va identificata, per interpretazione costante della scrivente Autorità, da un lato, nella necessità di garantire la prosecuzione delle attività delle imprese affidatarie di pubbliche commesse interessate da procedimenti penali, affidandone la gestione ad amministratori straordinari, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione e, dall'altro, nell'esigenza di evitare che l'utile conseguente alla consumazione di un'attività criminale possa essere distribuito ai soggetti che, attraverso la stessa impresa, realizzano i propri interessi, ovvero alle imprese consorziate.

Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo di integrare la misura disposta con il provvedimento n. 280717 del 1° dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b), del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, con la espressa previsione che gli amministratori straordinari, ai sensi del comma 7 del citato articolo, sono tenuti a determinare presuntivamente e ad accantonare in un apposito fondo, fino all'esito dei giudizi in sede penale, gli utili complessivamente conseguiti in esecuzione della convenzione stipulata il 4 ottobre 1991, Rep. n. 7191 e dei successivi atti aggiuntivi e attuativi, in essi compresi gli utili facenti capo alle imprese consorziate.

Raffaele Cantone

Roma, 13 gennaio 2016