



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio UVV-AR

DELIBERAZIONE N. 33 del 6 maggio 2015

Fasc. 2711/2012

Oggetto: Convenzione stipulata tra il Comune di Anzio e il Consorzio di Lavinio per la manutenzione stradale di proprietà comunali insistenti su territorio comunale.

Stazione appaltante: Comune di Anzio

Esponente: sig. Mauro del Papa

Il Consiglio

Viste le Comunicazioni Risultanze Istruttorie

Premesse

E' da premettere che il sig. Mauro del Papa, in qualità di aderente al Consorzio per la manutenzione delle strade vicinali nel Comune di Anzio, denominato "Consorzio di Lavinio, S.Olivo e S. Anastasio", convenzionato con lo stesso Comune di Anzio, ha inoltrato un esposto con il quale ha rappresentato in sintesi:

1. la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità demandate dal Comune di Anzio ad un consorzio stradale avviene senza l'epletamento di pubbliche procedure;
2. a seguito della convenzione stipulata nel 2009, al Consorzio viene erogato un contributo annuo aggiuntivo, rispetto alla contribuzione prevista per legge; tale convenzione ha durata illimitata.
3. l'affidamento da parte del Comune di Anzio di "concessione" di lavori pubblici al Consorzio è illegittimo poiché è operato senza l'espletamento di gare pubbliche ma semplicemente attraverso la stipula di una convenzione;

Si precisa che in data 6.2.2015 l'ufficio istruttore ha inoltrato le Comunicazioni Risultanze Istruttorie (prot. 13257 del 6.2.2015) avverso le quali non sono pervenuti riscontri.

Considerato in fatto

In ordine alla costituzione del Consorzio, è emerso che il Consorzio di Lavinio S. Olivo è stato originariamente costituito con atto notarile del 15.07.1950. In seguito, con deliberazione n.34 del 25.07.1951 la Giunta Comunale del Comune di Anzio, a seguito della domanda della Società Cooperativa Agricola "Tor Caldara" e della Società "Lido di Lavinio", ha ampliato il perimetro di azione del Consorzio, che assumeva pertanto la denominazione di Lavinio S.Olivo e S.Anastasio, approvandone anche lo statuto. In tale occasione, a mente dell'art.3, del d.lgs. luogotenenziale n. 1446 del 1.09.1918, definiva altresì che doveva "*intendersi al pubblico transito il tratto di strada che intercorre tra l'Ardeatina e l'incrocio Lungomare Enea*".

La legittimità della costituzione del Consorzio di Lavinio S.Olivo e S. Anastasio, veniva riconosciuta con nota del Genio Civile n. 24815 del 06.09.1951, laddove al Consorzio veniva devoluta *“la realizzazione di varie opere di interesse pubblico necessarie ed indispensabili per le esigenze di vita degli abitanti della zona”*. Infine, con delibera n.3162 del 08.11.1951 la Giunta Provinciale di Roma, approvava a sua volta la delibera n.34/1951 del Comune di Anzio. Con deliberazione n.561 del 18.04.1983, la Giunta Comunale di Anzio dichiarava infine che tutte le strade esistenti nel territorio comunale sono *“soggette al pubblico transito”*; a significare la potenziale soggiacenza di tutto il patrimonio viario comunale all'attività del Consorzio.

Quanto alla copertura finanziaria del Consorzio, con deliberazione n.303 del 30.10.2001, veniva approvata una convenzione con il Comune di Anzio, nella quale è stato stabilito quale contributo, ex art. 3 d.lgs. 1446/1918, *“pari al 30% sulle spese di bilancio consortile annuale, con l'obbligo per il consorzio stesso della documentata rendicontazione e con il vincolo che tutte le opere da eseguire devono essere dal Consorzio concordate con l'Amministrazione comunale, il contributo non potrà in ogni caso superare l'importo annuo di € 154.937,07”*. Con deliberazione n.150 del 02.07.2009 veniva aggiornato il contributo in € 170.000,00 *“a parziale rimborso delle spese sostenute dal Consorzio stesso nonché a fronte della manutenzione delle (...) proprietà comunali insistenti sul territorio consortile”*. Il RP ha precisato inoltre che tale contributo del Comune è unico e che il termine *“aggiuntivo”* indicato all'art. 2 della convenzione (n.3394 del 06.11.2009) è da intendersi un errore di trascrizione.

Il Consorzio di Lavinio, S.Olivo e S. Anastasio gestisce comunque le entrate private di ruolo ordinario pari a € 1.088.819,33 (dato riferito annualità 2012) dei consorziati e il detto contributo comunale equivale a circa il 6% del ruolo ordinario.

Dagli atti si è confermato che la convenzione ha durata illimitata e che sussiste l'obbligo da parte del Consorzio di invitare *“alla riunione del C.D.A., il sindaco del Comune di Anzio o all'Assessore al Patrimonio e Bilancio al fine di concordare con l'amministrazione comunale le opere da eseguire sul territorio del Consorzio di Lavinio.”*

Infine, si è rilevato, in particolare per l'anno 2011, che gli affidamenti operati dal Consorzio riguardano di norma lavori di manutenzione di piccola entità e in due soli casi, riqualificazione di piazza Sant'Anastasio e manutenzione straordinaria strade, hanno superato € 40.000.

Ritenuto in diritto

Una prima questione da chiarire è che, ai sensi dell'art. 3, del D.Lgs. luogotenenziale 01.09.1918, n. 1446, il Comune è obbligato a concorrere alla spesa per la manutenzione, sistemazione e riparazione delle strade vicinali ad uso pubblico. Detto articolo prevede, infatti l'obbligo del Comune di partecipare agli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade vicinali, nella misura variabile da 1/5 fino a metà della spesa a seconda dell'importanza delle strade, purché la strada sia soggetta a pubblico transito. E tale requisito, sussiste ogni qual volta la strada vicinale può essere percorsa indistintamente da tutti i cittadini per una molteplicità di usi e con una pluralità di mezzi. Pertanto la stipula della convenzione fra il Comune di Anzio e il Consorzio di Lavinio è da considerare come un atto legittimo e anzi dovuto ai sensi della normativa vigente sui consorzi stradali di strade vicinali ad uso pubblico.

Un seconda questione riguarda la natura giuridica del Consorzio, ovvero se esso possa essere ascritto tra le amministrazioni aggiudicatrici ex dell'art.3, co.25 del d.lgs. 163/2006. Al riguardo, già la Cassazione, nel 1986, aveva definito i consorzi stradali quali *“enti pubblici non economici”* affermando che *«si tratta, senza dubbio, di un ente pubblico non economico in quanto persegue, prevalentemente, finalità di ordine generale, che trascendono gli interessi particolari dei singoli, e svolge le attività funzionali proprie senza scopo di lucro oltreché con struttura priva dei connotati imprenditoriali.»* (cfr. Cass. SS. UU. 7 luglio 1986 n. 4430). Successivamente il Tar Toscana, con sentenza n.162/07, ha altresì chiarito che *«I consorzi costituiti a norma del suindicato D. Lgs 1 settembre 1918 n. 1446, perseguono, senza fini di lucro e con struttura priva di connotati imprenditoriali, finalità di ordine generale per la*

sistemazione e manutenzione di strade vicinali assoggettate ad uso pubblico, con il contributo e sotto il controllo dell'autorità comunale, donde la loro natura di ente pubblico non economico». Non ultimo il Tribunale di Velletri con sentenza n. 142/2014 del 14.4.2014 ha dichiarato che il Consorzio di Lavinio, S. Olivo e S. Anastasio «costituito a norma del d.l.igt. 1446-1918, il quale persegue quindi, senza fini di lucro e con struttura priva di connotati imprenditoriali, finalità di ordine generale per la sistemazione e manutenzione di strade vicinali assoggettate ad uso pubblico, con il contributo e sotto il controllo dell'autorità comunale e governativa, ha indubbiamente natura di ente pubblico non economico».

A tale natura, si può analogamente pervenire attraverso il procedimento interpretativo degli elementi di disciplina giuridica certi, come i seguenti elementi: a) il riconoscimento dell'utilità pubblica da parte del Comune di Anzio e della Provincia di Roma (delibera provinciale n. 3162 del 08.11.1951); b) l'approvazione dello statuto del consorzio da parte del Comune di Anzio (deliberazione n. 34 del 25.07.1951); c) la dichiarazione di uso pubblico di tutte le strade del consorzio (deliberazione comunale n. 561 del 18.04.1983); d) il controllo dell'autorità comunale (deliberazione n. 150 del 02.07.2009); e) l'obbligo di costituire consorzi per le strade vicinali di uso pubblico (ex art. 14 L. n. 126, 12 febbraio 1958); f) il contributo riconosciuto ex art. 3 d.lgs. luogotenenziale n. 1446/1918 (deliberazione n. 150 del 02.07.2009); ed infine, la tabella A della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e s.m.i.-istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici- tra cui si vedono annoverati i "consorzi istituiti per l'esercizio di funzioni ove partecipino province e comuni con popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti, nonché altri enti."

Tali indici di riconoscimento pongono in evidenza la sussistenza del perseguimento di fini pubblici, la percezione di contributi pubblici e l'assoggettamento al controllo di pubblici poteri. Sul punto, sembra pertanto potersi concludere che il Consorzio, in quanto ente pubblico non economico, rientri pienamente nella nozione di amministrazione aggiudicatrice di cui all'art.3, comma 25, del d.lgs. n.163/2006 e, come tale, debba operare nell'affidamento degli interventi di manutenzione nel pieno rispetto delle procedure di evidenza pubblica.

Quanto alla terza tematica sollevata - presunta illegittimità dell'affidamento al Consorzio dell'attività di manutenzione delle strade comunali - vale osservare che, pur trattandosi di ente pubblico non economico che realizza con il contributo dell'ente pubblico una parte della propria attività, il Comune di Anzio non è legittimato ad affidare, attraverso la convenzione del 2009, al Consorzio la manutenzione delle strade comunali oltre allo svolgimento di servizi senza l'applicazione delle procedure previste e disciplinate dal d.lgs. 163/2006.

Infatti, essendo previste nelle convenzioni del 2002 e del 2009 altre attività oltre all'esecuzione di interventi di manutenzione delle strade vicinali d'uso pubblico si ritiene che il Consorzio stesso non operi nel pieno rispetto della disciplina di riferimento (d.l.igt. 1446/1918), in quanto i Consorzi stradali non possono svolgere attività diverse da quelle tassativamente indicate nel d.l.igt. 1146/18 e cioè, diverse dalla manutenzione, sistemazione o ricostruzione delle strade. (Cass. Civ., 25.11.1981 n. 6253). Pertanto, all'art.2 della convenzione stipulata nel 2009, ai fini dell'art. 3 del d.l.igt. 1446/1918, deve essere stralciata la manutenzione delle strade di proprietà comunale; deve essere altresì eliminato ogni riferimento ad attività che esulano dalle competenze del Consorzio, come la raccolta dei rifiuti. Tanto più se ciò è coerente con le dichiarazioni rese in audizione in data 08.08.2014 dal presidente del Consorzio - oltre che da quanto risultante nella nota n. 35976 del 07.08.2014 a firma del dirigente dell'ufficio ambiente del Comune di Anzio - secondo cui la raccolta dei rifiuti solidi urbani e non, all'interno del territorio consortile, è svolta dal Comune medesimo. Ovvero, procedendo ad una più chiara descrizione delle attività ricomprese nella vigente convenzione del 2009. È inoltre necessario che siano modificate le modalità di erogazione del contributo annuo versato dal Comune di Anzio in favore del Consorzio laddove, allo stato, non è legato all'effettiva spesa sostenuta per l'esecuzione delle opere (come invece previsto dall'art. 3 d.l.igt 1446/1918). Oltre a doversi specificare la quota di partecipazione

del Comune come stabilito dall'art. 3 appena richiamato. Come pure è opportuno che al Comune sia data la facoltà di esprimere un voto proporzionale alla misura del concorso economico che fornisce annualmente, anche indipendentemente alle modalità di rimborso.

In ultimo, è necessario che le prestazioni afferenti la progettazione delle opere, di cui all'art.2 dello Statuto, siano svolte solo e soltanto per le strade vicinali - escluse comunque quelle ad uso pubblico - comprese nell'area di interesse del Consorzio, finalizzate alla manutenzione e ricostruzione delle strade (cfr. Cass. Civ., 25.11.1981 n. 6253).

In base a quanto sopra considerato,

il Consiglio

con i presupposti dinanzi delineati sulla natura giuridica del Consorzio, delibera che:

- il Consorzio medesimo assicuri per il futuro l'affidamento delle manutenzioni delle strade vicinali ad uso pubblico con la stretta osservanza delle procedure di evidenza pubblica di cui al d.lgs. n.163/2006, curando peraltro di darne piena evidenza ai propri consorziati con avvisi di pre e post informazione, per qualsivoglia importo contrattuale benché contenuto;
- manda all' Ufficio UVVAR affinché notifichi la presente deliberazione alla stazione appaltante, al RP, al Consorzio e all'esponente.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 maggio 2015

Il Segretario, Maria Esposito