

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 novembre 2008 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Pozzonovo (PD) prot. n. 4279 del 29/8/2008, pervenuta in data 13 ottobre 2008 ed acquisita al prot. n. 7163/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 39/2008/Cons. del 6 novembre 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

Nel caso in esame, il sindaco del comune di Pozzonovo (PD) ha richiesto un parere ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. n. 131/2003 in ordine alla possibilità per il comune di farsi integralmente carico degli oneri di sistemazione delle strade vicinali, presenti in gran numero nel territorio comunale ed in cattivo stato manutentivo, in ragione della notevole importanza che esse assumono nel contesto della viabilità urbana.

Gli uffici comunali hanno sollevato perplessità di ordine giuridico in merito a tale possibilità - essendo l'entità massima del concorso del comune a tali spese fissata dall'art. 3 del D.L. Lgt 1/9/1918 n. 1446 -, e hanno paventato il rischio per l'ente di incorrere in responsabilità amministrativa.

A sostegno della legittimità della contribuzione integrale da parte dell'ente, il sindaco invoca il fatto che tali strade hanno perso da

decenni il loro carattere rurale e sono ormai entrate a far parte a tutti gli effetti della viabilità pubblica, nonostante l'area di sedime stradale sia rimasta privata.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il primo profilo, la richiesta di parere, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, ossia del Sindaco, è da considerarsi ammissibile.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, la questione sottoposta alla Corte dei conti deve riguardare la contabilità pubblica, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003.

Con riferimento a questo aspetto, al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie, il quesito è da considerarsi ammissibile anche

dal punto di vista oggettivo, in quanto verte sulla legittimità o meno di una serie di spese relative alla viabilità locale, cui il comune è tenuto per legge a partecipare, in quanto sovente titolare di un diritto reale di uso pubblico.

La Sezione può pertanto procedere alla delibazione nel merito, fermo restando che le è preclusa qualsivoglia valutazione sui rischi per l'ente di incorrere in responsabilità amministrativa, in quanto di competenza di altri organi (Procura regionale e Sezione giurisdizionale della Corte dei conti) a ciò istituzionalmente preposti, rispetto alla cui attività la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo non può interferire.

Ciò premesso, e venendo al merito, il Collegio rileva che le strade vicinali in questione, a differenza delle strade comunali, non appartengono al demanio dell'ente (le relative aree di sedime stradale sono infatti di proprietà dei privati frontisti).

Nei confronti di tali strade, tuttavia, il comune può essere titolare di un diritto reale di uso pubblico (che si inquadrebbene tra i diritti demaniali su beni altrui di cui all'art. 825 del codice civile), per il cui riconoscimento, secondo la giurisprudenza (cfr., per tutte, Cass. Civ., sez. II, sent. n. 3108 del 19.5.84) devono concorrere una serie di requisiti: il passaggio abituale (cioè non occasionale o sporadico) esercitato da una collettività di persone qualificate dalla appartenenza ad un gruppo territoriale, la concreta idoneità delle strade a soddisfare esigenze di pubblico interesse (per esempio, il collegamento con la via pubblica o il

loro collegamento con edifici di interesse collettivo, quali chiese o edifici pubblici), e l'esistenza di un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto in questione, che può consistere in un provvedimento della Pubblica Amministrazione, in un atto spontaneo dei privati di messa a disposizione del bene ("*dicatio ad patriam*"), in una convenzione, nell'usucapione o nell'uso "*ab immemorabili*". Non sono sufficienti a tal fine l'iscrizione della strada nell'elenco delle strade vicinali e la mancanza di un provvedimento comunale di declassamento (Cfr. TAR Campania, sent. 29/6/2006 n. 721 e TAR Sardegna, sent. 7/8/2006 n. 1599).

Le strade vicinali, soprattutto se di uso pubblico, pur appartenendo alla viabilità rurale minore, assolvono ugualmente ad una funzione di ausilio alla viabilità locale, ed è per questo motivo che ai fini del codice della strada (art. 2 comma 6 lett. D del D.Lgs. n. 285/1992) sono *assimilate* alle strade comunali e soggette (art. 14 comma 4 CDS) ad una serie di funzioni da parte dei comuni (controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze, apposizione e manutenzione della segnaletica stradale, servizi di polizia stradale, ecc.), tipiche degli enti proprietari.

Tra questi compiti vi è anche quello di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, e di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle pertinenze (art. 14 c.1 CDS).

I comuni, tuttavia, sono chiamati ad assolvere a tali obblighi di manutenzione solo in caso di inadempimento da parte dei soggetti a ciò tenuti, - ossia i consorzi per la manutenzione delle strade vicinali, da costituirsi con la procedura di cui all'art. 2 del D.L.Lgt 1/9/1918 n. 1446-, o qualora si tratti di interventi urgenti. Da ciò, dunque, l'obbligo di recuperare le somme di altrui spettanza eventualmente anticipate.

I consorzi in questione (in cui il Comune è rappresentato con voto proporzionale alla misura del concorso alle spese), sulla base di quanto dispone l'art. 14 della L. n. 12.2.1958 n. 126, sono obbligatori per quanto concerne le strade vicinali di uso pubblico (infatti, il comune può anche promuoverne d'ufficio la costituzione), mentre sono facoltativi, a mente dell'art. 1 e 3 c. 2 del D.L.Lgt 1/9/1918 n. 1446, per le strade vicinali non soggette a tale uso.

Dalla sussistenza o meno della pubblica fruizione discende anche l'obbligo o meno per il comune di compartecipazione alle spese: per le strade vicinali di uso pubblico, il comune è tenuto (art. 3 del D.L.Lgt 1/9/1918 n. 1446) a concorrere alle spese di manutenzione, sistemazione e ricostruzione in misura variabile da un quinto sino alla metà della spesa, a seconda della loro importanza, mentre per le altre il concorso del comune è facoltativo, e può essere concesso a fini diversi dalla manutenzione e in misura non eccedente il quinto della spesa.

Tali limiti di compartecipazione sono inderogabili, in quanto il

legislatore con tale disciplina, tenendo conto dello speciale regime giuridico di tali strade, ha già contemperato a monte gli interessi pubblici e privati in gioco, demandando ai comuni solo la possibilità di scegliere in concreto l'ammontare della contribuzione all'interno dei limiti minimi e massimi consentiti.

Tale scelta, corredata da esaustiva motivazione anche in relazione al grado di fruizione pubblica della strada oggetto di intervento, dovrà ovviamente seguire criteri di trasparenza, parità di trattamento, economicità e razionalità di gestione, e dovrà tener conto anche delle disponibilità finanziarie complessive dell'ente.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 6 novembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 7/11/2008

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)