STUDIO AMMINISTRATIVISTI

AVV. GIOVANNI VALERI

AVV. LUISA FONTI
AVV. VALERIO VALERI
AVV. ALFREDO STOPPA
AVV. SERGIO GOSTOLI
AVV. FRANCESCO SEMENTILLI
AVV. SIMONE ATTIANESE
DOTT. MASSIMILIANO EUFORBIO

Roma, 16.07.2024

Spett.le
Consorzio Olgiata
Via Anton Giulio Bragaglia, 78G
00123 - Roma

c.a.: Prof. Giuseppe Bernardi

Oggetto: Consorzio Olgiata – ricorrenza dei presupposti per la costituzione di un consorzio stradale obbligatorio.

Viene chiesto il nostro parere in merito all'esistenza dei presupposti per la costituzione nell'ambito del Comprensorio privato dell'Olgiata di un *Consorzio Stradale obbligatorio* ai sensi del D. lgs. lgt. 1.9.1918 n. 1446 e dell'art. 14 L. 12.2.1958 n. 126.

1. Premessa in fatto.

1.1. Con atto a rogito notaio dott. Vincenzo Papi del 9.12.1968, rep. n. 46743, è stata stipulata tra il Comune di Roma e la marchesa Clarice della Gherardesca in Incisa della Rocchetta nonché la Olgiata Romana S.p.A. la Convenzione urbanistica per la urbanizzazione dei terreni ubicati in Roma, località Olgiata – Via Cassia Km 19,500 della superficie complessiva di ha 612.00.00 (ettari seicentododici).

1.2. In ottemperanza a quanto stabilito dal Consiglio comunale (recepito nell'art. 15 della Convenzione), con atto a rogito Notaio Albertazzi del 2.10.1968 è stato costituito, anteriormente alla stipula della Convenzione, un Consorzio obbligatorio tra tutti i proprietari di immobili ricadenti nel "Comprensorio privato". La durata del Consorzio è fissata al 31.12.2100 (v. Statuto, art. 5).

1.3. Il termine di efficacia della Convenzione, originariamente fissato in anni quaranta (con scadenza 8.12.2008), con Determina Dirigenziale n. 1198 del 15.12.2011 è stato prorogato fino al 15.12.2020 con conferma in capo al Consorzio Olgiata "*dei propri compiti di cura della regolare ed efficiente manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di tenuta in esercizio*

00195 ROMA – VIALE G. MAZZINI, 11
TEL. 06.32650063 - FAX 06.62277434
e-mail: info@stti.it

di tutte le aree, manufatti ed impianti presenti all'interno del comprensorio privato Olgiata, lasciando le aree e le relative infrastrutture al citato Consorzio ed alla Società Sales Sud s.r.l. secondo le rispettive competenze e responsabilità … ***salvo diversa determinazione dell'Amministrazione Capitolina o futuri accordi tra questa ed il Consorzio Olgiata***".

1.4. Con atto di transazione a rogito Notaio Dominici del 29.1.2016 rep. 85015 il Consorzio Olgiata, previa approvazione dell'Assemblea consortile con delibera del 31.5.2014, ha acquisito dalla Sales Sud 52 ha circa di terreno verde nonché le aree di sedime delle infrastrutture e le relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Il Consorzio Olgiata ha quindi avviato con l'Amministrazione capitolina un dialogo per definire un nuovo assetto del Comprensorio, per evitare che lo stesso perdesse le sue originarie caratteristiche di Comprensorio chiuso.

A seguito di delibera assembleare del 14.6.2019 ha avviato l'interlocuzione con Roma Capitale; e con nota del 23.12. 2020 ha invitato quest'ultima a definire la complessa situazione del comprensorio, tenendo presente la necessità per i consorziati di garantirne la sicurezza e l'elevata qualità della gestione.

1.5. Con nota del 13.7.2021 il Consorzio ha quindi formalizzato all'Amministrazione una proposta di definizione della vicenda, chiedendo:

- di acquisire da Roma Capitale le aree a verde all'interno del comprensorio;
- di accollarsi per tutta la durata del Consorzio (almeno fino al 31.12.2100, salvo proroghe), mediante la stipula di apposita Convenzione, tutti gli oneri della manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (rete stradale principale, rete di fognatura, impianto di inaffiamento ed impianto di illuminazione), che resterebbero di proprietà del Consorzio.

1.6. L'Assemblea capitolina, con OdG n. 29 del 24.1.2022, all'unanimità dei votanti, accogliendo le istanze del Consorzio, ha impegnato il Sindaco e la Giunta capitolina "*alla redazione di una nuova Convenzione da stipularsi, in ossequio al principio di economicità dell'azione pubblica, evitando al Comune di accollarsi l'onere gravoso della manutenzione ordinaria e straordinaria dell'area corrispondente al Consorzio dell'Olgiata e consentendo pertanto ai 10.000 cittadini ivi residenti di continuare a fruire degli indubbi vantaggi di un complesso ben mantenuto e con garanzia di maggiore sicurezza*".

In conformità ai menzionati indirizzi dell'Assemblea, è stato dunque costituito, con D. D. n. 196 del 12.5.2022, un "*Tavolo Tecnico per la regolazione dei rapporti tra Roma Capitale e il Consorzio Olgiata*", composto dal Vice Capo di Gabinetto Vicario o suo delegato, dal Direttore del Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio; dal Direttore del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica e dal Direttore del Municipio di Roma XV, con

possibilità di partecipazione alle riunioni del Segretariato Generale e dell'Avvocatura Capitolina per l'approfondimento degli aspetti giuridico-amministrativi, nonché dai rappresentanti del Consorzio Olgiata. I lavori del Tavolo Tecnico sono in corso e l'Amministrazione ha predisposto, con il contributo di Risorse per Roma, la Due Diligence Tecnico Amministrativa sulla situazione delle infrastrutture consortili preordinata alla definizione delle future valutazioni economiche; in tale D.D. viene dato atto che "*le aree e le opere di urbanizzazione primaria da cedere al Comune sono attualmente di proprietà del Consorzio Olgiata*".

1.7. Con risoluzione n. 72 del 22.11.2022 anche il Municipio XV di Roma Capitale ha impegnato il Presidente e gli Assessori competenti affinché sia definito un nuovo accordo che consenta di mantenere l'Olgiata quale comprensorio privato e autogestito.

1.8. All'esito dei lavori del citato Tavolo Tecnico con nota del 9.1.2024 il Vice Capo di Gabinetto Vicario ha comunicato al Consorzio Olgiata che "*l'Amministrazione di Roma Capitale sta valutando la possibilità di cedere, a titolo oneroso, le opere di urbanizzazione primaria insistenti nel Vostro Comprensorio*"; tale comunicazione è stata prontamente riscontrata dal Presidente del Consorzio con nota prot. 54 del 7.2.2024.

Sono dunque in corso le interlocuzioni finali per arrivare alla chiusura della Convenzione del 1968 con la stipula di una nuova Convenzione a completa definizione di tutte le tematiche aperte, ivi compresa la disciplina del regime amministrativo delle infrastrutture viarie.

2. Normativa di riferimento sui Consorzi stradali.

2.1. La normativa fondamentale in materia di Consorzi stradali è costituita dal decreto-legge luogotenenziale 1.9.1918 n. 1446 "*Concernente la facoltà agli utenti delle strade vicinali di costituirsi in Consorzio per la manutenzione e ricostruzione di esse*" che, seppur risalente ad oltre un secolo fa, è tutt'ora vigente per effetto del d.lgs. n.179/2009 che lo ha espunto dall'elenco delle abrogazioni allegato al d.l. n.200/2008, conv. in legge n. 9/2009.

L'art. 1 di detto decreto prevede che "*gli utenti delle strade vicinali, anche se non soggette a pubblico transito, possono costituirsi in Consorzio per la manutenzione e la sistemazione o ricostruzione di esse*". L'articolo 2 dispone che la domanda per la costituzione del consorzio è presentata al sindaco da un numero di utenti che rappresenti, o che assuma a proprio carico, almeno il terzo della spesa occorrente per le opere proposte, sulla base di una perizia sommaria di massima. La giunta municipale, sentiti gli utenti, formula tutte le proposte per la costituzione del consorzio, le quali vengono depositate, per la durata di 15 giorni, presso l'ufficio comunale. Spetta, poi, al consiglio comunale, decorsi almeno altri

quindici giorni, decidere sui reclami che nei detti termini fossero stati prodotti e, tenute presenti le proposte della giunta, approva la costituzione del Consorzio. Ai sensi dell'art. 3 il Comune è rappresentato nel Consorzio con voto proporzionale alla misura del concorso nella spesa di manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali soggette al pubblico transito.

2.2. Successivamente, l'art. 14 della legge 12.2.1958, n. 126 "*Disposizioni per la classificazione e sistemazione delle strade a uso pubblico*" (abrogata, ad eccezione del citato art. 14, dal d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, recante il nuovo codice della strada), stabilisce che "*La costituzione dei Consorzi previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 1° settembre 1918, n. 1446, per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, … **è obbligatoria**. In assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, alla costituzione del Consorzio provvede di ufficio il prefetto*".
La Giurisprudenza amministrativa ha chiarito che "*La norma dell'art. 14 della citata legge 126/58 si innesta nella disciplina recata dal D.Lgt. 1/9/1918 n. 1446 ("Facoltà agli utenti delle strade vicinali di costituirsi in Consorzio per la manutenzione e la ricostruzione di esse") che regola la materia dei consorzi per la manutenzione e ricostruzione delle strade vicinali.*
Il Legislatore ha ivi distinto nettamente la disciplina relativa alle strade vicinali non soggette a pubblico transito *– per le quali il* ***consorzio è facoltativo*** *ed* ***concorso del Comune alle spese è anch'esso facoltativo***[1] *– da quelle* ***soggette a pubblico transito****, per le quali, invece, la costituzione del consorzio può avvenire sia su istanza delle parti interessate (ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto), ovvero d'ufficio da parte del Comune, sul quale grava l'obbligo della partecipazione alle spese.*
La disciplina contenuta del D.Lgt. n. 1446/1918, con riferimento alle strade vicinali soggette a pubblico transito, è stata poi integrata dall'art. 14 della L. 126/58 che ha previsto l'obbligatorietà della costituzione dei consorzi stradali, ed ha introdotto quindi l'intervento sostitutivo del Prefetto in caso di "assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune"" (v. Tar Lazio Iter 3524 del 30.1.2014, sulla inesistenza dei presupposti per la costituzione di un Consorzio Stradale Obbligatorio nell'ambito del Consorzio di Casalpalocco; v. altresì Tar Lazio II 2578 e 2579 del 14.2.2023); .

[1] Con delibera G.C. 90 del 31.3.2010 il Comune di Roma ha chiarito che l'erogazione del contributo è confermata solo per i Consorzi stradali obbligatori e cioè solo quando ricorra la condizione prevista dalla normativa vigente dell'**effettiva apertura al pubblico transito** della rete viaria ricompresa all'interno dei Consorzi Stradali.

2.3. Secondo quanto previsto dall'art.14 della L. 126/58, presupposto imprescindibile per la costituzione, su richiesta di parte o d'ufficio, di un Consorzio stradale obbligatorio è dunque **la natura delle strade vicinali, che devono essere di pubblico transito.**
Secondo l'interpretazione consolidata in giurisprudenza, "*perché sia integrata la strada vicinale ad uso pubblico occorrono:*
- il requisito del passaggio esercitato iure servitutis publicae da una collettività di persone, qualificate dall'appartenenza ad un gruppo territoriale;
- la concreta idoneità della strada a soddisfare, anche per il collegamento con una via pubblica, esigenze di pubblico interesse;
- un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, identificabile anche nella protrazione dell'uso da tempo immemorabile (in tal senso, cfr. Tar Firenze, 14.2.2022, n.170), senza alcun riferimento alla collocazione nei centri urbani" (tra le tante, da ultimo Tar Lazio II 14/02/2023 n. 2579).
Del resto, come chiarito anche dalla Cassazione civile "*è l'uso pubblico a giustificare, per evidenti ragioni di ordine e sicurezza collettiva, la soggezione delle aree alle norme del codice della strada. Ciò è confermato dall'ultimo inciso del comma 6 dell'art. 2, ai sensi del quale anche le strade -vicinali- sono assimilate alle strade comunali, nonostante la strada vicinale sia per definizione (art. 3, comma 1, n. 52, stesso codice) di proprietà privata, anche in caso di destinazione ad uso pubblico*" (Cass. Civ. sez. II, 25.6.2008, n. 17350).

3. Risposta al quesito.
3.1. Alla luce dell'imprescindibile presupposto dell'apertura al pubblico transito della rete viaria dell'Olgiata è da escludersi che ricorra per il Comprensorio Privato Olgiata la possibilità di costituire un Consorzio Stradale Obbligatorio, per quanto di seguito esposto.
3.2. Il Programma urbanistico Olgiata ha previsto la suddivisione della Tenuta Olgiata in due parti:
1) la prima denominata "Centro Servizi" comprensiva di aree per servizi pubblici (scuola, mercato, chiesa, campi sportivi, parchi pubblici e spazio giochi, oltre a locali commerciali e le residenze per gli addetti ai servizi);
2) la seconda denominata "Comprensorio privato" a sua volta suddivisa in più zone destinate all'insediamento residenziale.
L'art. 3 della Conv. contiene l'elenco delle Opere di urbanizzazione primaria (rete stradale, impianti di acqua potabile e inaffiamento; fognatura; rete distribuzione energia elettrica; impianto di illuminazione pubblica; sistemazione del Parco pubblico) e secondaria (Scuola Elementare per 25 aule; svincolo per l'ingresso principale dalla via Cassia; attrezzature per

il verde per il gioco) e il successivo art. 12 ne prevede termini e modalità di realizzazione e di cessione.

Per quanto riguarda in particolare la rete stradale, la Conv. (art. 5) distingue tra:

a) la rete stradale del "Centro servizi" (le cui aree sono state cedute al Comune contestualmente alla sottoscrizione della Convenzione), opere collaudate nel 1999 che sono già state consegnate all'Amministrazione.

b) la rete stradale del "Comprensorio privato" distinta in:

b1) rete principale di cui è prevista la cessione al Comune dopo la scadenza della Convenzione, **in caso di sua richiesta** (v. art. 11 lett. C);

b2) rete di lottizzazione di cui è comunque esclusa la cessione.

Le strade del "Comprensorio privato" sono considerate strade private; quelle della rete principale mantengono detta qualificazione fino alla loro eventuale cessione al Comune (v. art. 5, co. 5, Conv.).

Il successivo art. 13 Conv. (rubricato "*Modalità della cessione delle opere e degli impianti*") conferma che "*la cessione delle opere e degli impianti relativi alle urbanizzazioni primaria e secondaria avverrà dopo che essi saranno stati eseguiti in conformità alle indicazioni dei progetti esecutivi quotati di cui agli articoli 5, 7, 8, 9 e 10. Le cessioni delle opere ed impianti saranno effettuate, ad avvenuta loro ultimazione e a richiesta del Comune, secondo i tempi ed i termini massimi previsti rispettivamente negli articoli 11 e 12*".

3.3. La Convenzione dunque non prevede alcun automatismo ***i)*** nel trasferimento della proprietà in capo al Comune della rete viaria (del resto, se così fosse saremmo in presenza di viabilità pubblica per la quale non è ammessa la costituzione del Consorzio Stradale[2]), ***ii)*** né nell'apertura al pubblico transito delle stesse ((lo stesso Statuto approvato dal Comune prevede accessi vigilati anche dopo la scadenza della Convenzione) e il Consorzio Olgiata è il legittimo proprietario delle aree e delle infrastrutture del comprensorio privato, per averle acquisite dalla Sales Sud con il citato atto a rogito Notaio Dominici del 29.1.2016 rep. 85015, come riconosciuto anche dall'Amministrazione comunale nella Due Diligence Tecnico amministrativa predisposta da Risorse per Roma.

Le strade principali all'interno della parte residenziale del Comprensorio dunque:

i) fino all'eventuale cessione al Comune di Roma, a seguito di specifica richiesta, sono di proprietà del Consorzio Olgiata;

[2] Al riguardo, si veda la Delibera G.C. 267 del 3.8.2011 cha ha annullato in autotutela la precedente delibera G. C. n. 777 del 30.12.2005 di "*Costituzione in Consorzio Stradale Permanente degli utenti e partecipanti della rete viaria del comprensorio territoriale denominato Tecnopolo Tiburtino*" in quanto "*l'accertata natura pubblica delle aree su cui insistono le strade di cui alla predetta deliberazione determina l'inesistenza giuridica del Consorzio stesso, che, per previsione del D.Lgs. n. 1446/1918, può essere costituito solo su strade vicinali*".

ii) **non sono aperte al pubblico transito**, in quanto servono unicamente ai residenti per accedere alle loro abitazioni, non avendo alcun collegamento diretto con la viabilità pubblica;

iii) sotto altro e decisivo profilo, le strade seppur realizzate in conformità agli elaborati e alle NTA allegate alla Convenzione del 1968, e regolarmente collaudate, non hanno oggi le caratteristiche per diventare strade pubbliche o di pubblico transito. Le strade infatti sono state realizzate a corsia unica a doppio senso di marcia, con una larghezza massima della careggiata pari a circa mt. 6.00. Le banchine laterali ospitano i sottoservizi, limitatamente ad alcuni tratti, e le cunette per lo scolo delle acque meteoriche; solo eccezionalmente sono pavimentate e rialzate consentendo il transito e lo stazionamento dei pedoni.

Tale circostanza è stata confermata dal Dipartimento Patrimonio di Roma Capitale che ha evidenziato che "*opere ed aree non accessibili al pubblico transito non possono essere immesse nel possesso di Roma Capitale*" (v. nota Dip. Patrimonio del 10.2.2022 prot. 7021).

3.4. A questo si aggiunga che l'apertura al pubblico transito è in palese contrasto con la volontà della stragrande maggioranza dei Consorziati che hanno deliberato di avviare un confronto con l'Amministrazione comunale proprio per consentire al Comprensorio dell'Olgiata di mantenere la sua identità di comprensorio chiuso residenziale garantendo una alta qualità della manutenzione degli spazi consortili.

3.5. Alla luce di quanto sopra esposto, allo stato, l'assenza del presupposto della apertura al pubblico transito della rete viaria di proprietà del Consorzio Olgiata costituisce elemento ostativo alla possibilità di costituire un Consorzio stradale obbligatorio.

* * *

Restando a Vostra disposizione per chiarimenti, inviamo i più cordiali saluti.

Avv. Giovanni Valeri

Avv. Alfredo Stoppa

160724-Olgiata-ConsStradale