



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI BRESCIA
- Sezione Terza Civile -

Il Tribunale, in composizione monocratica nella persona del giudice dott. Andrea Tinelli, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 17800/2014 R.G. promossa da

LANNA Giuseppe, GHISLANZONI Massimiliana, CALABRESE Luigi, FIORILLO Armando, PAGANI Fulvio, LEPORATTI Giancarlo e PACCHIOLI Roberto (avv. Roberto Pacchioli)

ATTORI

contro

CONSORZIO MONTECAMPIONE (avv.ti Gloria Vaira e Federico Salvini)

e

DAMINELLI Marco (avv. Riccardo Barbieri)

CONVENUTI

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come alla udienza del giorno 29 settembre 2016. Tali conclusioni sono richiamate e sono da ritenersi parte integrante e sostanziale di questa sentenza.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

1.

Gli attori sono consorziati del Consorzio Montecampione, costituito tra tutti i proprietari di immobili ubicati in località Montecampione, sita nei Comuni di Artogne e di Pian Camuno.

Il Consorzio ha la finalità di svolgere alcune attività proprie delle amministrazioni comunali, allo scopo di realizzare la migliore disciplina e conservazione delle parti e dei servizi di pubblico uso.

I servizi erogati dal Consorzio sono elencati dall'art. 4 dello statuto e comprendono la manutenzione delle aree a verde, la vigilanza del comprensorio, la



pulizia delle strade, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, la potabilizzazione e la distribuzione dell'acqua dai serbatoi alle singole utenze dei consorziati, la manutenzione ordinaria delle vie interne al paese e la gestione dei trasporti interni per mezzo di pullman.

L'art. 1 dello statuto prevede che il compimento di tali attività da parte del Consorzio avverrà *«fino a quando i Comuni non gli revocheranno la delega anche tacita a svolgerle»*.

La disposizione è completata dalla seguente statuizione: *«(q)uando anche uno solo dei due Comuni dovesse unilateralmente revocare, anche parzialmente, tale delega il Consorzio è immediatamente sciolto di diritto alla data della revoca. Al ricevimento della relativa comunicazione il Presidente in carica convocherà il Consiglio con un unico ordine del giorno: inizio della procedura di liquidazione»*.

Il Comune di Pian Camuno, con deliberazione consiliare n. 10 del 19 giugno 2014, ha approvato per l'annualità 2014 le aliquote e le detrazioni da applicare al tributo per i servizi indivisibili (TASI), prendendo in considerazione, ai fini della copertura economica, illuminazione pubblica, territorio e protezione civile, manutenzione stradale, sicurezza e servizi socio assistenziali.

Gli attori – interpretando tale deliberazione come una parziale revoca, per fatto concludente, della delega tacita conferita dal Comune al Consorzio per lo svolgimento delle funzioni oggetto della TASI (dovendosi intendere per “delega tacita” non un contratto di mandato, bensì una “mera tolleranza” del Comune all'erogazione dei servizi) – hanno proposto domande di: accertamento dell'intervenuto scioglimento del Consorzio Montecampione alla data del 12 luglio 2014; annullamento della deliberazione approvata dal Consorzio Montecampione nel Consiglio di Amministrazione del 4 ottobre 2014, nonché di tutti gli atti dispositivi compiuti dal Consorzio stesso a far tempo dal suo scioglimento; condanna del Presidente del Consorzio alla convocazione del Consiglio di Amministrazione per la messa in liquidazione, con coazione indiretta *ex art. 614 bis c.p.c.*; condanna del medesimo Presidente alla rifusione dei danni patrimoniali e non patrimoniali causati agli attori in forza del suo comportamento contrario ai doveri statutari.

I convenuti – ossia il Consorzio Montecampione ed il Presidente dott. Daminelli Marco – hanno chiesto il rigetto delle domande attoree allegando che: il Comune di Pian Camuno non avrebbe mai inteso revocare la delega tacita al Consorzio, né si sarebbe sostituito ad esso nell'espletamento delle prestazioni



delegate; la delega al Consorzio avrebbe natura di mandato nell'interesse dei consorziati, sicché la sua revoca, operabile solo per giusta causa, potrebbe essere solo espressa.

Le rispettive difese delle parti sono state riproposte anche in sede cautelare, ove il ricorso *ex artt.* 23 c.c. e 700 c.p.c., presentato in corso di causa dagli attori, è stato rigettato dal precedente giudice istruttore, con provvedimento confermato (benché con motivazione differente) dal Collegio in fase di reclamo.

Dopo la concessione dei termini di cui all'art. 183 comma 6 c.p.c., la causa, che ha natura essenzialmente documentale e di puro diritto, è stata rinviata per la precisazione delle conclusioni e poi rimessa in decisione, con assegnazione dei termini *ex art.* 190 c.p.c.

2.

Si richiamano atti e documenti di causa, noti alle parti.

3.

Prima di procedere all'esame delle questioni di merito, occorre effettuare una precisazione in rito, di carattere pregiudiziale.

Il Consorzio Montecampione non persegue finalità di lucro ed è costituito tra i proprietari di immobili ubicati in località Montecampione, allo scopo di gestire *«alcuni servizi necessari od utili al migliore godimento delle proprietà dei consorziati, nonché di promuovere attività ed iniziative idonee a rendere più agevole e più confortevole la residenza nel comprensorio»* (art. 4 dello statuto).

Il Consorzio Montecampione è quindi ascrivibile alla figura dei c.d. consorzi di urbanizzazione, i quali consistono in aggregazioni di persone fisiche o giuridiche, preordinate alla sistemazione o al miglior godimento di uno specifico comprensorio mediante la realizzazione e la fornitura di opere e servizi, e, a dispetto della denominazione, non hanno natura di consorzi in senso tecnico (artt. 2602 e ss. c.c.), bensì di associazioni non riconosciute (*ex multis*, Cass. Civ., Sez. I, 14.5.2012, n. 7427).

Lo stesso statuto del Consorzio lo riconduce *«a forma di associazione non riconosciuta che non persegue scopi di lucro»* (art. 1) e richiama, per quanto in esso non espressamente regolato, *«le norme di legge che disciplinano le associazioni non riconosciute»* (art. 18).

Ne discende che – benché gli attori abbiano proposto domanda di annullamento di deliberazione del CdA e di accertamento della responsabilità del



Presidente del Consorzio – non trova applicazione l'art. 50 *bis* n. 5 c.p.c., il quale, nel menzionare i consorzi, si riferisce pacificamente alle organizzazioni di cui agli artt. 2602 e ss. c.c.

Per questo motivo, la decisione deve essere assunta dal Tribunale in composizione monocratica.

4.

Le domande attoree sono infondate e debbono essere rigettate.

4.1.

Fra il Comune di Pian Camuno ed il Consorzio convenuto non esiste un rapporto contrattuale di mandato.

Le Pubbliche Amministrazioni sono vincolate al perseguimento dell'interesse pubblico e, tanto nello svolgimento dell'attività autoritativa, quanto nell'utilizzo degli strumenti di diritto privato (cfr. art. 1 comma 1 *bis* l. n. 241/1990), operano, salvo eccezioni, mediante atti formali. Solo in questo modo, i cittadini sono posti nella condizione di valutare, con trasparenza, se ed in che misura è stato soddisfatto l'interesse pubblico di riferimento.

Non è dunque plausibile che la mancata erogazione, da parte del Comune di Pian Camuno, dei servizi curati dal Consorzio, costituisca, di per sé, un comportamento concludente idoneo al perfezionamento di un contratto di mandato, disciplinato, come tale, dagli artt. 1703 e ss. c.c. (e, per quanto qui interessa, dall'art. 1723 comma 2 c.c., che subordina l'efficacia della revoca del mandato conferito anche nell'interesse di terzi alla ricorrenza di una giusta causa).

Ed invero, il Comune ed il Consorzio, a quanto risulta, mai hanno regolato i rapporti reciproci in conformità alle obbligazioni derivanti dal mandato, quali, ad es., la soggezione del mandatario alle direttive impartite dal mandante (art. 1711 c.c.) o l'obbligo di rendiconto (art. 1713 c.c.).

Al contrario, lo statuto del Consorzio evidenzia, in modo esplicito, che le attività sono svolte «*senza vincolo od obbligo alcuno*», «*in proprio, a proprie spese ed in piena ed esclusiva autonomia*» e dunque «*su base volontaria*» (art. 4).

La locuzione “delega tacita”, menzionata dallo statuto, pertanto, denota un comportamento omissivo, di non ingerenza, del Comune, il quale, ormai da anni, ha scelto di non erogare i servizi (oggettivamente) pubblici prestati, su base volontaria ed in sua vece, dal Consorzio.



La revoca di tale delega non può che consistere nell'introduzione, da parte del Comune, di una situazione di segno opposto a quella contemplata dallo statuto, ossia nella decisione dell'ente pubblico di assumere su di sé la responsabilità dell'erogazione dei servizi prestati dal Consorzio.

In concreto, a differenza di quanto sostenuto dagli attori, questa decisione è mancata.

La deliberazione del 19 giugno 2014 ha una sicura valenza sul piano tributario, ma non costituisce un atto di avocazione a sé (di parte) dei servizi resi dal Consorzio.

La decisione di un Comune di assumere un servizio pubblico, idonea a far sorgere una nuova competenza ad organizzare e garantire la prestazione dello stesso, deve trovare espressione in un provvedimento di assunzione di quel dato servizio, ove vengano stabilite le modalità con le quali se ne assicurerà la produzione e distribuzione, e che deve essere seguito, salvo i casi limitati dell'*in house providing*, da una procedura di evidenza pubblica per la scelta dell'impresa affidataria (art. 113 d.lgs. n. 267/2000).

Non a caso, l'art. 42 d.lgs. n. 267/2000, nel determinare le competenze dei consigli comunali, distingue gli atti di «*istituzione e ordinamento dei tributi*» (lett. f) da quelli di «*organizzazione dei pubblici servizi*» (lett. e).

Nel caso di specie, il Comune di Pian Camuno ha istituito la TASI per tutto il territorio comunale, incluso quello del comprensorio di Montecampione, ma non ha adottato alcun atto formale di concreta assunzione dei servizi pubblici anche in relazione al predetto comprensorio. Né risulta che abbia, in effetti, erogato tali servizi.

Al contrario, il Comune stesso ha dichiarato, nella comunicazione del 9 dicembre 2014, che «*con l'approvazione delle delibere nr. 8 e nr. 10 del 19.6.2014 non ha certamente inteso sostituirsi al Consorzio nell'erogazione dei servizi indivisibili che il Consorzio eroga nell'ambito del comprensorio di competenza: infatti nessuna nuova ripartizione di competenza è derivata dalla stessa. Il Consorzio Montecampione nei limiti territoriali di competenza ha continuato e continuerà anche in futuro ad elargire i servizi che ha sempre svolto fino ad oggi. E per converso questo Comune non si sostituirà ad esso*».

È evidente, anche alla luce della predetta comunicazione, che la “delega tacita” menzionata dallo statuto del Consorzio – *i.e.*, l'astensione del Comune



dall'erogazione dei servizi indivisibili relativi al comprensorio di Montecampione – è ancora in essere e non è stata “revocata”.

La causa di scioglimento del Consorzio prevista dall'art. 1 dello statuto non si è quindi verificata.

4.2.

La mancanza della revoca unilaterale della delega comporta, con portata assorbente, il rigetto della domanda principale attorea (accertamento dello scioglimento del Consorzio) e, a cascata, di tutte quelle consequenziali (invalidità delle delibere, ordine all'amministratore di convocare il CdA, condanna dell'amministratore al risarcimento del danno).

Vi è però una argomentazione ulteriore, a sostegno della tesi dei convenuti, che deve essere menzionata.

Lo statuto del Consorzio non può stabilire gli atti attraverso i quali i Comuni possono revocare le deleghe, poiché gli stessi non sono parti del patto associativo.

Tuttavia, lo statuto ben può determinare quali caratteristiche la revoca debba possedere, affinché sia idonea a determinare lo scioglimento del Consorzio.

In particolare, lo statuto prevede che la revoca debba essere oggetto di una «comunicazione» rivolta al Consorzio.

La fattispecie risolutoria, quindi, consta di due elementi costitutivi: la revoca della delega e la comunicazione della stessa al Consorzio.

La finalità della disposizione appare chiara. Fra il Comune ed il Consorzio non esiste un rapporto contrattuale. La revoca, come detto poc'anzi, non assume la forma di un atto di recesso, bensì si traduce nella semplice eliminazione del contegno omissivo, di non ingerenza, del Comune. Ed allora, la comunicazione della revoca ha una duplice funzione, di certificazione e di garanzia: esplicita ed attesta la volontà del Comune di avocare a sé la gestione dei servizi e, di conseguenza, consente agli organi del Consorzio di dar corso alla procedura di scioglimento, avendo la certezza che i consorziati non resteranno sprovvisti delle prestazioni assunte, per il futuro, dall'ente pubblico.

Una simile comunicazione non è mai stata ricevuta dal Consorzio, né, a quanto risulta, è mai stata nelle intenzioni del Comune di Pian Camuno.

Di certo, non può rivestire tale qualifica la pubblicazione della delibera istitutiva della TASI nell'Albo Pretorio.



Neppure una simile valenza può essere assegnata alla missiva dell'8 agosto 2014, nell'ambito della quale il Comune, dopo aver precisato che la delibera istitutiva della TASI in alcun modo era tesa a «*mettere a repentaglio la sopravvivenza della stazione turistica*», ha sostenuto l'estraneità dei servizi indivisibili al "mandato" del Consorzio (l'intenzione del Comune di non sostituirsi al Consorzio è stata poi confermata con la citata comunicazione del 9 dicembre 2014).

È appena il caso di aggiungere che l'interpretazione della vicenda operata dai membri del CdA nel corso dei lavori del Consiglio – foss'anche quella sostenuta dagli attori – non potrebbe assumere alcuna valenza confessoria in ordine all'esistenza di una causa di scioglimento del Consorzio, poiché la confessione, quale fonte di prova con efficacia legale, può avere ad oggetto fatti obiettivi, non la qualificazione giuridica degli stessi (che resta riservata all'autorità giurisdizionale) (cfr. Cass. Civ., Sez. III, 18.10.2011, n. 21509).

Pertanto, se anche l'istituzione della TASI implicasse una revoca della c.d. delega tacita al Consorzio (ciò che, come detto, va escluso), in assenza della «*relativa comunicazione*» non sarebbe comunque integrata la fattispecie di scioglimento di diritto dell'associazione.

In definitiva, anche per questa ragione, le domande attoree debbono essere necessariamente respinte.

5.

Le spese di lite – del giudizio di merito e di entrambe le fasi del procedimento cautelare – seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, secondo i parametri del d.m. n. 55/2014. I compensi per la fase di istruzione e di trattazione del giudizio di merito sono ridotti, poiché non sono state assunte prove costituenti.

Viene istituita la solidarietà degli attori, a norma dell'art. 97 comma 1 c.p.c., poiché portatori di un interesse comune.

P.Q.M.

Il Tribunale di Brescia, definitivamente pronunciando, nel contraddittorio delle parti, ogni diversa domanda, istanza ed eccezione disattesa o assorbita:

1. rigetta tutte le domande proposte dagli attori;

2. condanna gli attori, in solido fra loro, a rifondere: al Consorzio Montecampione le spese del giudizio di merito, che liquida in euro 6.738,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, nonché le spese del procedimento cautelare, che liquida in euro 1.823,00 per compensi, oltre rimborso



forfettario al 15%, Iva e Cassa, per il primo grado ed euro 1.823,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, per il reclamo; a Daminelli Marco le spese del giudizio di merito, che liquida in euro 6.738,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, nonché le spese del procedimento cautelare, che liquida in euro 1.823,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, per il primo grado ed euro 1.823,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, per il reclamo.

Brescia, 4 gennaio 2017

Il giudice

Andrea Tinelli

