



1890/11 GEN
N. 4742/08 R.G.A.
N. 2530/11 ORGANO
N. 2337 DEF

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI VELLETRI

in persona del giudice unico Dott. Dario Cavallari ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa di primo grado iscritta al N° R.G. 4742/08 trattenuta in decisione all'udienza del 13 aprile 2011 e vertente tra:

Simonetta Palano, Maria Modesti, Guglielmo Giannetti, Giovanni Longo, Maria Antonietta Colleni, Dante Baiocco, Felice Amori, Adelina Gambelli, Lotario Paladini, Francesco Loffedo, Adele Andreozzi, Alfredo Cori, Maurizio Massaccesi, Massimiliano La Masa, Antonio Lerici, Maria Teresa Colaiuda, Viola Damiani, Alba Baiocco, Orlando Tonucci, Maria Pia De Santis, Federica Gattei, Egle Mazzucchelli, Valter Zanini, Luigi De Angelis, Roberta Baiocco e Maria Moretti, elettivamente domiciliati in Pomezia, via Ovidio 84, rappresentati e difesi dall'Avv. Francesco Tucci giusta procura a margine dell'atto di citazione

ATTORI

E

Consorzio Lido dei Pini Lupetta, elettivamente domiciliato in Tor San Lorenzo, via Metauro 22, rappresentato e difeso dall'Avv. Gianfranco Ferrari giusta procura in calce alla comparsa di costituzione

CONVENUTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Preliminarmente vanno respinte le eccezioni di rito di parte convenuta.

In primo luogo, si evidenzia come l'atto di citazione fosse, comunque, indirizzato espressamente al Tribunale di Velletri.

Vanno rigettate pure le eccezioni di difetto di giurisdizione in favore del giudice tributario e di improponibilità delle domande per violazione della clausola arbitrale.

In ordine al primo profilo, pur concordandosi con l'affermazione che le questioni concernenti la determinazione dei contributi dovuti ai Consorzi obbligatori previsti dal d.l. lt. del 1° settembre 1918 n. 1446 per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico devono essere conosciute dalle Commissioni tributarie, si osserva che la prima domanda degli attori, da cui dipende l'eventuale accoglimento delle altre proposte in via consequenziale, ha ad oggetto l'accertamento della natura non obbligatoria del Consorzio in questione.

Se ne ricava che viene in esame non la determinazione del contributo, ma addirittura l'appartenenza stessa degli attori al Consorzio, il che esclude la sussistenza di una questione concernente un credito tributario e la giurisdizione della Commissione tributaria.

Per la stessa ragione va respinta l'eccezione concernente la clausola arbitrale.

Infatti, gli attori contestano l'applicabilità stessa dello Statuto consortile e, quindi, della clausola arbitrale, con la conseguenza che non può imporsi loro di attivare la procedura in questione nel momento in cui affermano di non essere vincolati ad essa.

2) Nel merito le domande attrici vanno respinte.

Simonetta Palano, Maria Modesti, Guglielmo Giannetti, Giovanni Longo, Maria Antonietta Colleni, Dante Baiocco, Felice Amori, Adelina Gambelli, Lotario Paladini, Francesco Loffedo, Adele Andreozzi, Alfredo Cori, Maurizio Massaccesi, Massimiliano La Masa, Antonio Lerici, Maria Teresa Colaiuda, Viola Damiani, Alba Baiocco, Orlando Tonucci, Maria Pia De Santis, Federica Gattei, Egle Mazzucchelli, Walter Zanini, Luigi De Angelis, Roberta Baiocco e Maria Moretti hanno agito contro il Consorzio Lido dei Pini Lupetta (da ora solo il Consorzio) chiedendo che ne fosse riconosciuta la natura non obbligatoria e che fosse accertato che il Consorzio stesso era privo di potere impositivo nei confronti di coloro che non avessero scelto di aderirvi volontariamente.

Afferma il Consorzio, invece, la propria natura obbligatoria.

Ciò in quanto sarebbe un consorzio costituito secondo la disciplina del d.l. lt. del 1° settembre 1918 n. 1446 per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, la cui istituzione era divenuta obbligatoria ai sensi dell'art. 14 della legge n. 126 del 12 febbraio 1958.

La questione in esame è stata, secondo quanto riferito dalle parti, già oggetto di valutazione da parte di alcuni uffici giudiziari.

In primo luogo, il Tar Lazio con sentenza del 25 giugno 1997 ha affermato che il Consorzio non avrebbe avuto natura di consorzio obbligatorio alla luce della summenzionata normativa, in quanto caratterizzato dallo scopo di realizzare opere di interesse collettivo non degli abitanti del Comune, ma solo degli aderenti al Consorzio stesso.

Sarebbe stata, infatti, semplicemente un'associazione non riconosciuta di diritto comune.

Ciò perché la particolare disciplina prescritta per i consorzi obbligatori presupponeva l'esistenza di opere idrauliche e stradali destinate all'uso pubblico e non a finalità meramente privatistiche di una collettività limitata.

Questa ricostruzione teneva conto anche dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo la quale il consorzio costituito per la manutenzione delle strade all'interno di una lottizzazione privata era soggetto alla disciplina dei consorzi obbligatori, a norma dell'art. 14 della legge 12 febbraio 1958 n. 126, solo quando dette strade fossero qualificabili come vie vicinali di uso pubblico, in quanto concorressero i requisiti del passaggio abituale (cioè non occasionale o sporadico) esercitato da una collettività di persone qualificate dalla appartenenza ad un gruppo territoriale, della concreta idoneità delle strade a soddisfare esigenze di pubblico interesse, di un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, rappresentato da un provvedimento della pubblica amministrazione, da un atto spontaneo dei privati (*dicatio ad patriam*), da una convenzione, dall'usucapione o dall'uso *ab immemorabili*, (Cfr. Cass. N. 7718 del 12 luglio 1991; Cass. N. 3108 del 19 maggio 1984).

La sezione distaccata di Anzio del Tribunale di Velletri con sentenza del 12 dicembre 2005 aveva pure affermato la natura di associazione non riconosciuta di diritto comune del Consorzio.

In seguito il Consiglio di Stato, con sentenza del 30 gennaio 2009, ha riformato la decisione del Tar chiarendo che il Consorzio doveva essere considerato obbligatorio in quanto, anche dalla lettura dello Statuto, si evinceva che gli era affidata la gestione di strade vicinali di uso pubblico.

L'orientamento del Consiglio di Stato merita di essere condiviso.

Infatti, dalla lettura dello Statuto originario del Consorzio del 1956, approvato espressamente dal Comune di Pomezia (nel cui territorio rientrava all'epoca) emerge, in primo luogo, che esso è stato istituito espressamente ai sensi del d.l. lt. del 1° settembre 1918 n. 1446.

Inoltre, nel nuovo Statuto del 1986 (approvato dal Comitato regionale di controllo della Regione Lazio) il Consorzio è chiaramente qualificato "Obbligatorio ai Sensi dell'art. 14 Legge 12 febbraio 1958 n. 126", vale a dire proprio la norma che dispone la costituzione obbligatoria dei consorzi, previsti dal d.l. lt. del 1° settembre 1918 n. 1446 per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico.

Il dato formale emergente dagli atti in questione (la cui validità non è stata messa in dubbio in maniera specifica dalle parti) depone, pertanto, per la natura di consorzio obbligatorio dell'ente convenuto.

Sostegno gli attori che, però, non sussisterebbe il requisito richiesto dalla Suprema Corte di Cassazione con la sentenza N. 3108 del 19 maggio 1984, secondo la quale il consorzio costituito per la manutenzione delle strade all'interno di una lottizzazione privata è soggetto alla disciplina dei consorzi obbligatori, a norma dell'art. 14 della legge 12 febbraio 1958 n. 126, solo quando dette strade siano qualificabili come vie vicinali di uso pubblico, in quanto concorrono i requisiti del passaggio abituale da parte di una collettività di persone qualificate dalla appartenenza ad un gruppo territoriale, della concreta idoneità delle strade a soddisfare esigenze di pubblico

interesse, di un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico, rappresentato da un provvedimento della pubblica amministrazione, da un atto spontaneo dei privati (*dicatio ad patriam*), da una convenzione, dall'usucapione o dall'uso *ab immemorabili*.

Anche a volere prescindere dal chiaro dato formale, deve evidenziarsi che il Consorzio avrebbe, comunque, natura obbligatoria.

Infatti, gli stessi attori in tutti i loro atti affermano che le strade gestite dal Consorzio "sono inserite nella rete viaria pubblica dell'area interessata" (pag. 6 della memoria di cui all'art. 183, comma 6, n. 1 c.p.c.), che "molte strade che lo attraversano sono vere e proprie strade pubbliche a largo scorrimento" (pag. 4 dell'atto di citazione) e che il Comune di Ardea considerava in vari documenti aperte al pubblico le strade comprese nel perimetro consortile.

Inoltre, il Comune di Ardea ha espressamente riconosciuto nella sua deliberazione del 18 novembre 2009 presente agli atti come allegato 3/1 che "alcune delle strade consortili sono sempre state accessibili anche ai non soci" (i problemi ivi prospettati in ordine al riconoscimento quale consorzio obbligatorio di parte convenuta concernono fondamentalmente il contenuto dello Statuto, profilo che non è oggetto del presente giudizio, e la sua forma giuridica, peraltro già esaminata dal Consiglio di Stato nella summenzionata decisione). Inoltre, la stessa pubblica amministrazione con delibera di giunta n. 2 del 16 gennaio 1995 ha classificato le strade del Consorzio "di uso pubblico" e con delibera del Commissario Straordinario n. 63 del 9 aprile 2004 ha qualificato comunali circa la metà delle strade del Consorzio (come riferito in citazione dagli attori).

Se ne ricava che sia in concreto che per espresso riconoscimento del Comune di Ardea gran parte se non tutte le strade in questione sono aperte all'uso abituale da parte della collettività degli utenti e non solo degli appartenenti al Consorzio.

Affermano gli attori che, essendo state le strade in questione qualificate come pubbliche dal Comune di Ardea, esse non avrebbero potuto essere più considerate vicinali perché non private.

Peraltro, secondo l'ormai risalente giurisprudenza di legittimità la nozione di strada vicinale pubblica va desunta per esclusione dalla non appartenenza della strada alle altre categorie di strade previste dal legislatore.

La qualificazione di una strada come vicinale pubblica dipende, oltre che dalla non appartenenza allo Stato ovvero ad altro ente pubblico territoriale, dal fatto che si tratti di strada oggetto di proprietà privata e gravata da servitù di uso pubblico in favore di una collettività, a nulla rilevando l'inserimento negli elenchi amministrativi, che ha carattere meramente dichiarativo (Cfr. Cass. N. 1231 del 17 aprile 1972).

Infatti, l'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico non ha natura costitutiva e portata assoluta, ma riveste funzione puramente dichiarativa della pretesa del Comune, ponendo una semplice presunzione di pubblicità dell'uso, superabile con la prova contraria della natura della strada e dell'inesistenza di un diritto di godimento da parte della collettività (Cfr. Cass. S.U. n. 1624 del 27 gennaio 2010).

In definitiva, a fronte della prova della proprietà delle strade in questione in capo al Consorzio (dimostrata con la produzione dell'atto del 12 giugno 1961 n. 21663 per Notaio Marrocchi, che non è stato specificamente contestato) non risulta che vi siano stati ulteriori trasferimenti volontari o coatti degli immobili in esame.

Se ne ricava che le strade *de quibus* sono private, ancorché assoggettate di fatto e per riconoscimento del Comune di Ardea a pubblico passaggio.

Parte convenuta deve, quindi, essere considerata un consorzio obbligatorio costituito, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 126 del 12 febbraio 1958 e del d.l. lt. del 1° settembre 1918 n. 1446, per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico.

A ciò consegue che gli attori non possono recedere dal Consorzio, ma possono solamente perdere la loro qualità di consorziati cedendo gli immobili di loro proprietà.

3) La domanda attrice, peraltro, avrebbe dovuto essere rigettata anche se non si fosse classificata parte convenuta come consorzio obbligatorio.

Infatti, ad accogliere la ricostruzione prospettata dal Tar Lazio (e dalla sezione distaccata di Anzio del Tribunale di Velletri), il Consorzio dovrebbe rientrare nel *genus* dei consorzi c.d. a partecipazione obbligatoria costituiti tra proprietari d'immobili per la gestione delle parti e dei servizi comuni di una zona residenziale.

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione questi non appartenerebbero a nessuna delle categorie tipiche disciplinate dal codice o dalle leggi speciali.

Essi, in linea di principio, devono considerarsi alla stregua di associazioni non riconosciute, in quanto posti in essere sul presupposto di un'obiettiva coincidenza di determinati bisogni od interessi per provvedere, con organizzazione comune, stabile, sovraordinata ed autonoma, al loro migliore soddisfacimento ed al raggiungimento di uno scopo non lucrativo. Per l'esattezza, si tratterebbe di consorzi riconducibili a quelli c.d. di urbanizzazione, cioè consorzi costituiti fra proprietari di terreni situati in una zona destinata ad insediamenti abitativi per realizzare, mantenere e gestire il migliore godimento di uno specifico comprensorio attraverso la costituzione e la fornitura di attrezzature e servizi assai complessi ed onerosi necessari all'utilizzazione dell'intera area, che hanno la natura di associazioni atipiche ed assumono aspetti sia associativi che reali (derivanti dall'assunzione di obblighi *propter rem* ovvero dalla costituzione di reciproche servitù).

Al riguardo, deve essere ribadita la distinzione fra l'istituto del condominio e quello del consorzio.

Nel primo caso si ha a che fare con una sorta di proprietà plurima disciplinata dalla normativa sui diritti reali, con la conseguenza che l'attributo della condominialità è una *qualitas fundi* che inerisce strettamente al bene.

Nella seconda ipotesi si ha che fare con un assetto organizzativo più evoluto, dinamico e non statico, cui il singolo partecipa in base ad una propria scelta, e non in virtù del mero fatto storico di essere proprietario (Cfr. Cass. n. 4199 del 18 luglio 1984).

Sono non condivisibili tanto le teorie che propugnano l'applicazione generalizzata a questi consorzi delle norme sulle associazioni, quanto quelle che propendono per il ricorso alle sole disposizioni in tema di comunione e condominio, con la conseguenza che è d'uopo rivolgere l'attenzione alla volontà manifestata nello statuto e, soltanto ove questo nulla disponga al riguardo, passare all'individuazione della normativa più confacente alla regolamentazione degli interessi implicati dalla controversia (Cfr. Cass. n. 4125 del 21 marzo 2003).

Ciò premesso, queste organizzazioni sono in astratto regolate, innanzitutto, dagli accordi degli associati, poi dagli artt. 36 ss. c.c. e da ultimo da ogni altra norma applicabile alle associazioni prive di personalità giuridica (Cfr. Cass. n. 3665 del 14 marzo 2001; Cass. n. 4199 del 18 luglio 1984; Trib. Napoli del 14 maggio 1998). Più specificamente, al fine di individuare la disciplina ad essi concretamente applicabile, occorre guardare alle regole dettate dal codice civile in tema di associazioni non riconosciute per quanto attinente ai profili organizzativi ed associativi ed all'accordo delle parti relativamente all'ordinamento interno ed all'amministrazione (Cfr. Cass. n. 3341 del 6 marzo 2003). Inoltre, le disposizioni in materia di condominio possono legittimamente ritenersi applicabili a consorzi come quelli in esame (pur appartenendo, indiscutibilmente, come già detto alla categoria delle associazioni), non esistendo schemi obbligati per la costituzione di tali enti, ed assumendo, appunto, rilievo decisivo la effettiva volontà manifestata dagli stessi consorziati con la regolamentazione contenuta nelle norme statutarie (Cfr. Cass. n. 1277 del 29 gennaio 2003; Cass. n. 3665 del 14 marzo 2001).

In particolare, si evidenzia come la prevalente giurisprudenza del Tribunale di Velletri riconduca alla disciplina dettata dal codice civile sul condominio il regolamento consortile (Cfr. sentenza n. 161 del 2001 del Tribunale di Velletri; sentenza n. 1248 del 1997 del Tribunale di Velletri).

Sulla base di tale impostazione, deve affermarsi, quindi, che, se il Consorzio fosse da qualificare come un'associazione privata nei termini appena esposti, i consorziati

non potrebbero comunque recedere dal Consorzio stesso, ma solo cedere a terzi la loro proprietà (come previsto in tema di condominio).

Sostengono, peraltro, gli attori, di non avere mai prestato il loro consenso ad essere parti del Consorzio.

In ogni caso, anche se si volesse accettare la tesi in questione, e ritenere che essi, nonostante avessero acquistato immobili notoriamente ricompresi nel territorio del Consorzio da persone che di questo erano stati membri, non avessero mai aderito formalmente al Consorzio stesso, tale adesione dovrebbe essere considerata implicita come conseguenza del loro comportamento di fatto.

Infatti, gli attori hanno riconosciuto di avere pagato in passato i contributi consortili e, soprattutto, non hanno mai negato di avere usufruito delle strade in esame, per la manutenzione delle quali erano corrisposti i canoni.

Inoltre, essi hanno chiesto al Tribunale di riconoscere il loro diritto di recedere dal Consorzio, domanda che presuppone, quindi, la loro appartenenza a questo.

Se ne ricava che, quindi, la domanda attrice avrebbe dovuto essere respinta, dovendo gli attori essere considerati, comunque, membri del Consorzio.

4) Le spese di lite, liquidate come in dispositivo seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 91 c.p.c.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra contraria istanza dichiarata inammissibile o disattesa,

- 1) rigetta le domande degli attori;
- 2) condanna gli attori a rifondere in favore di parte convenuta le spese del presente giudizio, che liquida in complessivi € 3.000,00, di cui € 1.600,00 per diritti e € 1.400,00 per onorari, oltre accessori come per legge.

Così deciso in Velletri, addì 20 luglio 2011

Il Giudice

Dario Cavallari

Minuta depositata il 27 luglio 2011

IL CANCELLIERE