



REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE DI FERRARA

SEZIONE CIVILE

Il Giudice del Tribunale Ordinario di Ferrara, dr. Mauro Martinelli, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 1435/2024 del R.A.C.C. in data 11/07/2024, introdotta

d a

Parte_1 (C.F. *C.F._1*), [...] *Pt_2* (C.F. *C.F._2* , *Parte_3* (C.F. *C.F._3*), *Parte_4* (C.F. *C.F._4* , *Parte_5* (C.F. *C.F._5*), *Parte_6* (C.F. *C.F._6*), tutti con il patrocinio degli avv.ti MAURA MAGONI e IRENE GALLERANI, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. *Parte_5* in Cento (FE)

ATTORI

c o n t r o

PARTECIPANZA *Controparte_1* (C.F. *P.IVA_1*)

CONVENUTA CONTUMACE

avente per oggetto: **Associazione - Comitato**

viste le conclusioni assunte dalle parti alla udienza del 19 febbraio 2025, da ritenersi qui integralmente riportate

Letto l'art. 281 *sexies*, III comma, c.p.c.

[...]

Parte_7

Parte_2

Parte_3

Parte_4

[...]

Parte_5

e

Parte_6

nella loro qualità di Consiglieri della Partecipanza Agraria di Cento (FE) e Gilli anche di Magistrato, hanno proposto impugnazione avverso dodici delibere della Magistratura (**delibera n. 26 del 22/04/2024 pubblicata in data 24/04/2024**, avente ad oggetto l'incarico al Prof. Avv. *Parte_8* di impugnare la sentenza del Tribunale di Ferrara n. 316/2024 nrg. 1936/2023; **delibera n. 27 del 22/04/2024 pubblicata in 22/07/2024**, avente ad oggetto la chiusura degli uffici della Partecipanza per i giorni 26 e 27 Aprile 2024; **delibera n. 28 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024**, avente ad oggetto l'abbattimento di un albero; **delibera n. 29 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024**, avente ad oggetto l'abbattimento di un albero; **delibera n. 30 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024**, avente ad oggetto l'utilizzo del logo della Partecipanza; **delibera n. 31 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024**, avente ad oggetto la chiusura degli uffici nelle giornate del 17 e 18 Maggio 2024; **delibera n. 32 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto la presa d'atto di difformità catastali; **delibera n. 33 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto lavori di demolizione e ricostruzione di un'autorimessa; **delibera n. 34 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto aggiornamento catastale mediante frazionamento; **delibera n. 35 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto aggiornamento catastale mediante frazionamento; **delibera n. 36 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto la concessione del logo della Partecipanza; **delibera n. 37 del 15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024**, avente ad oggetto la chiusura degli uffici il 22 ed il 29 giugno, tutte le giornate del sabato per i mesi di luglio ed agosto, nonché nella settimana dal 12 al 17 agosto) asserendo la violazione degli articoli

18 e 28 (oltre che 4, 5 e 7) dello Statuto dell'Ente e chiedendone l'annullamento o la declaratoria di nullità.

Prima dell'esposizione dei motivi di doglianza, parte attrice ha evidenziato:

- la natura giuridica della Partecipanza alla luce delle decisioni di TAR, della l. n. 168/2017 e della interpretazione offertane dalla Corte costituzionale, che ha consacrato la personalità giuridica di diritto privato all'ente, appartenente alla più generale categoria delle proprietà collettive;
- le disposizioni statutarie sulla composizione e il funzionamento degli organi;
- le vicende storiche che hanno originato i numerosi contenziosi giudiziari: l'ente sarebbe da circa due anni "tiranneggiato" dalle iniziative di soli quattro magistrati (*Persona_1* *Persona_2* [...] *Persona_3* e *Persona_4* che detengono il controllo totale del Consiglio - dopo aver illegittimamente fatto decadere i consiglieri attori - in spregio delle maggioranze e delle norme statutarie.

Gli attori hanno asserito:

- a) di essere consiglieri a partire dalla prima insinuazione del Consiglio del 24 maggio 2019, successiva alle elezioni del 5 maggio 2019, all'interno della quale era stata nominata anche la magistratura, come previsto dallo Statuto;
- b) che nel gennaio 2022, a seguito del pensionamento del segretario e delle dimissioni del Presidente, l'organo era rimasto inattivo: né il Presidente (che era stato momentaneamente sostituito dal magistrato anziano, consigliere) né il segretario erano stati rimpiazzati, né si era proceduto alla redazione del bilancio;

- c) che la Regione Emilia- Romagna - organo deputato alla vigilanza sull'ente secondo le disposizioni della l. regionale n. 6/20004, su segnalazione di alcuni degli attori – aveva, quindi, diffidato la Partecipanza a ripristinare “la legalità dell'ente”;
- d) che con delibera del 24 agosto 2022, la Magistratura, e, più nello specifico, i quattro magistrati sopra menzionati (*Persona_1* *Persona_2* *Persona_3* e *Persona_4* , rappresentanti la maggioranza, aveva dichiarato decaduti, per perdita dei requisiti di eleggibilità, i consiglieri, odierni attori, *Parte_6* e *Parte_2*
- e) che con successiva delibera del 7 settembre 2022 era stato dichiarato decaduto per incompatibilità anche l'attore [...] *Parte_5* e successivamente anche *Parte_3* *Parte_4* [...] e *CP_2* in nessuno dei casi i consiglieri decaduti erano stati reintegrati, lasciando così di fatto il Consiglio composto solamente da dieci membri;
- f) che il 30 settembre 2022 era stato nominato il Presidente *Persona_2* nell'ambito di una riunione in seconda convocazione;
- g) che la vicenda era stata segnalata anche alle forze dell'ordine, oltre che nuovamente all'ente di vigilanza, in considerazione del fatto che la prima convocazione era stata fittiziamente fissata alle ore 6,00 del mattino sicché gli attori, avuto conoscenza della circostanza, avevano deciso di presentarsi e di denunciare la falsità della convocazione, ma era stato impedito l'accesso ai consiglieri;
- h) che la situazione era stata nuovamente da parte degli attori portata all'attenzione della Regione;

- i) che i quattro magistrati avevano completato l'opera di esautorazione dei membri che ritenevano "scomodi", dichiarando decaduto anche il consigliere *CP_3*
- j) che erano seguite plurime vicende: scioglimento degli Organi, commissariamento dell'ente da parte della Regione, introduzione di numerosi giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo;
- k) che l'intervento del Commissario Straordinario aveva di fatto ripristinato il Consiglio, come costituito nel maggio 2019, per effetto dell'annullamento in autotutela delle delibere di decadenza;
- l) che le delibere erano state, peraltro, sospese dal Tribunale adito e, alla luce del provvedimento commissariale, i giudizi si erano estinti per cessazione della materia del contendere;
- m) era seguita la pronuncia del TAR che aveva ritenuto illegittimo il Commissariamento e il ribaltamento della decisione da parte del Consiglio di Stato, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 della L. regionale 6/2004 disciplinante i poteri di controllo sull'ente;
- n) che la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità della norma.

Parte attrice ha focalizzato l'illegittimità delle delibere impugnate sulla accertata nullità della delibera del 30 settembre 2022 di nomina del Presidente *Per_2* da parte del Tribunale di Ferrara (sent. N. 316/2024 dr.ssa Maria Marta Cristoni), oggetto di impugnazione.

Ciò premesso, secondo la prospettazione attorea, le delibere 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 della Magistratura sarebbero nulle per violazione degli articoli 18 e 28 dello Statuto.

In particolare:

- perché adottate da soli tre magistrati, *Persona_1* [...] *Per_3* e *Persona_4* oltre al “sedicente” Presidente *Persona_2* senza la convocazione dei due rimanenti magistrati *Parte_6* e *CP_3* (la cui delibera di decadenza dell’incarico era già stata oggetto di diversi giudizi presso questo tribunale) con violazione diretta dell’art. 5 dello Statuto (e indirettamente degli articoli 18 e 28 che stabiliscono la nullità di tutte le decisioni adottate in spregio alle norme statutarie);
- perché presiedute da *Persona_2* eletto il 30 settembre 2022 da un Consiglio illegittimo, posta la dichiarata nullità, in sede giudiziale, della delibera di nomina.

La Partecipanza, ritualmente evocata in giudizio, non si è costituita.

Alla prima udienza la causa è stata rinviata per la discussione orale ex art. 281 *sexies* c.p.c. all’udienza del 19 febbraio 2025 ove è il giudice si è riservato il deposito della sentenza nel termine di trenta giorni ex art. 281 *sexies*, III comma, c.p.c.

Occorre, in primo luogo, ripercorrere brevemente la vicenda sul piano pubblicistico oltre che le decisioni di questo Tribunale prodromiche al presente giudizio.

La Corte costituzionale (sent. 26 luglio 2024, n. 152) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 49, primo comma, lett. b, della legge della Regione Emilia-Romagna 24/03/2004, n. 6, contenente la disciplina dei controlli preventivi di legittimità e del commissariamento sugli organi di vari enti collettivi, tra i quali la Partecipanza agraria di Cento, alla luce dell’intervento del legislatore statale (L. n. 168 del 2017) e

l'espressa qualificazione privatistica degli stessi, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato.

Tuttavia, la Corte ha precisato che la natura privatistica non comporta l'esonero da qualunque meccanismo di controllo pubblicistico, in ragione della titolarità in capo agli enti di diritti di uso civico e di proprietà collettive (*"la materia dei controlli su enti esponenziali delle collettività si colloca al crocevia di una pluralità di competenze legislative, statali e regionali, anche a carattere trasversale"*).

La materia, ricompresa tra quelle attinenti all'*ordinamento civile*, è, pertanto, di competenza legislativa esclusiva statale; la normativa regionale può regolarne unicamente i *"profili organizzativi"*, senza assoggettare gli enti alla vigilanza propria degli *enti dipendenti* della Regione.

La Consulta ha, inoltre, evidenziato come, in attesa di una rimodulazione dell'impianto normativo da parte del legislatore, resti senza dubbio applicabile la disciplina codicistica dell'art. 23 c.c., che, da un lato, *"consente di annullare le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto, su istanza del pubblico ministero, oltre che degli organi dell'ente e di qualunque associato (primo comma del citato articolo) e, da un altro lato, permette di sospendere, su iniziativa della «autorità governativa», «[l]'esecuzione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume».*

Ciò posto, si evidenzia come il profilo degli effetti della pronuncia sull'operato commissariale (in particolare, quello relativo alla sorte degli atti compiuti dal Commissario a seguito della declaratoria di incostituzionalità della norma che ne costituiva il presupposto legale) sia eccentrico rispetto al *thema decidendum* tracciato dalla parte attrice;

l'oggetto del giudizio deve, dunque, essere circoscritto all'accertamento della validità o meno delle delibere alla luce delle norme statutarie.

Entrambi i motivi di impugnazione si fondano sulla violazione delle norme relative alla legittima composizione dell'organo (Magistratura): la nullità delle delibere - ai sensi degli articoli 5, 18 e 28 dello Statuto - perché, in primo luogo, adottate senza la convocazione di *Parte_6* e di *CP_3* e, in secondo luogo, per essere state presiedute da *Persona_2* eletto Presidente con una deliberazione assembleare dichiarata nulla dal Tribunale.

In relazione al primo motivo, emerge dai verbali prodotti la presenza alle dodici adunanze di *Persona_2* *Persona_1* *Persona_3* e *Persona_4*

Tralasciando, come già detto, il profilo della validità o meno delle delibere di esclusione di *CP_3* e *Parte_6* si deve rilevare come lo Statuto nulla preveda in merito alle modalità di convocazione della Magistratura, imponendo per la validità dell'adunanza solo la partecipazione di almeno tre membri (art. 28, II comma).

Manca, infatti, nell'art. 28, I comma, un richiamo all'art. 12 dello statuto che, invece, detta la modalità di convocazione del Consiglio, prevedendo l'obbligatoria comunicazione "*ai singoli componenti*".

Ne deriva che il primo motivo di impugnazione è infondato perché, da un lato, manca una norma specifica sulle modalità di convocazione della Magistratura e, dall'altro, erano presenti il numero minimo di magistrati richiesto per la validità della riunione dell'organo.

Quanto al secondo profilo, si rileva come tutte le delibere impugnate siano state convocate e presiedute da *Persona_2* come previsto dall'art. 7 dello Statuto, sul presupposto che

legittimamente ricoprisse la carica, in forza della deliberazione dell'assemblea del 30 settembre 2022.

Tuttavia, come già evidenziato nelle decisioni che hanno preceduto questo giudizio (sentenze 977/2024 e 316/2024 già richiamate) la delibera dell'assemblea consiliare del 30 settembre 2022 - comprensiva della nomina di Per_2 uale Presidente - è nulla.

Le condivisibili ragioni che hanno portato il Tribunale ad accertarne la nullità riguardano:

- la illegittima composizione del Consiglio - ridotto a dieci membri al momento della delibera - e l'obbligatorietà della reintegrazione del numero legale dei componenti (statutariamente stabilito in diciotto), espressione della democraticità dell'ente, anche alla luce delle norme privatistiche sulle associazioni e dei criteri interpretativi in tema di contratto (così sent. Dr.ssa Maria Marta Cristoni: *"tenuto conto dei criteri interpretativi richiamati dagli artt. 1362 e ss c.c., alla luce del dato letterale delle norme statutarie e della comune intenzione delle parti, evincibile anche dalle prassi tenute nel tempo dalla Partecipanza Agraria, a fronte di un organo collegiale espressione di democraticità dell'ente, deve giungersi alla regola della necessaria tempestiva ricostituzione del Consiglio. L'art. 10 sottolinea da un lato il necessario rinnovo del Consiglio nella sua interezza (18 membri), ogni 5 anni, il che sottintende possibili rinnovi/sostituzioni di singoli membri anche prima di tale scadenza temporale. Ciò è imposto altresì dal generale principio di democraticità dell'organo deliberativo, alla base di qualunque fenomeno associativo: il numero determinato dei suoi componenti è indice della rappresentatività dell'organo stesso rispetto agli associati (i partecipanti, nel caso specifico), che verrebbe definitivamente compromessa se ad operare fosse un numero esiguo di consiglieri, come è avvenuto nel caso di specie. In sostanza, se 18 rappresenta un numero di soggetti*

*idoneo a garantire la giusta rappresentatività dell'ente secondo lo statuto, tale non è 10; di conseguenza, il collegio si è trovato ad operare in una composizione illegale (tantopiù se si considera la attuale efficacia dai provvedimenti assunti dal Commissario della Regione che ha annullato in autotutela le delibere di decadenza dei consiglieri estromessi). Bisogna tener presente che il Consiglio è l'organo a cui è affidata la funzione amministrativa all'interno dell'associazione; la ratio di necessaria rappresentanza degli associati è indirettamente riconducibile agli artt. 20 e 21 c.c., all'interno dei quali il legislatore attribuisce determinati poteri all'assemblea dei soci, oltre che alle disposizioni presenti nello Statuto della Partecipanza, come in generale negli enti associativi, che affidano all'assemblea in via ordinaria la capacità di eleggere il consiglio direttivo, e di rinnovarne le cariche, al fine di poter favorire la completa e piena partecipazione di tutti i soci. Il concetto di democraticità è da ritenere, quindi, fondamentale per l'esistenza dell'organo deliberativo, ma anche e soprattutto per l'ente rappresentativo nel complesso, affinché sia garantita la migliore forma di gestione e la regolarità del suo funzionamento. Alla conclusione della invalidità ex art. 18 dello Statuto delle delibere adottate da soli 10 consiglieri, anziché dai 18 previsti dall'art. 4, si giunge poi in particolare adottando il criterio ermeneutico principale richiamato dal codice civile (art. 1362 c.c.), diretto a comprendere il reale significato della norma statutaria di là dal suo dato letterale, ossia la "comune intenzione delle parti", che deve essere vagliata alla luce del "comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto"; tenuto conto del fatto, pacifico in causa, che in passato, in seguito al decesso del consigliere **Persona_5**, il Consiglio ha provveduto infatti immediatamente alla nomina di un consigliere sostitutivo onde ristabilire il numero legale dei consiglieri richiesto espressamente dallo Statuto. Le delibere di Consiglio impugnate violano dunque l'art. 4 secondo cui il Consiglio è composto da 18 membri");*

- la violazione delle norme sulla prima convocazione, con esplicito richiamo analogico alle norme in tema di condominio e alla necessità che la prima convocazione non sia meramente fittizia;
- la violazione delle norme sulla pubblicazione e la rilevanza delle stesse in seno alle delibere collegiali (sent. citata "l'art. 32 bis, inserito nell'originario statuto con le modifiche apportate nel 2013, stabilisce che le deliberazioni degli organi, in ogni caso, "devono essere pubblicate", sotto la responsabilità del Segretario e quanto meno per estratto la parte narrativa e per intero la parte dispositiva, nel sito internet della partecipazione e nell'albo, "entro trenta giorni dalla loro adozione e per quindici giorni consecutivi". L'art 17 prevedeva già una forma di pubblicità "nel giorno di domenica o di mercato alla Sede della Partecipanza e all'Albo Pretorio del Comune di Cento". La ratio sottesa alla regolamentazione della pubblicazione di tutti gli atti deliberativi degli organi collettivi è quella della pubblicità notizia e assolve l'importante compito di assicurare la conoscibilità legale di determinati fatti, seppure in funzione puramente informativa. Anche in questo caso la parte precettiva della norma non è espressamente accompagnata da una sanzione ma ciò in quanto lo Statuto, all'art. 18, prevede, a garanzia del buon funzionamento dell'ente un generale principio di invalidità, nella specie la sanzione della nullità, delle deliberazioni assunte in violazione delle disposizioni statutarie. Nel caso di specie, la pubblicazione delle delibere impugnate è avvenuta solo (e non a caso) a distanza di circa 10 mesi dalla loro adozione, vanificando completamente la funzione della deliberazione. A nulla conta poi che nel mentre sia intervenuto il commissariamento, dal momento che tutte le delibere del 30 settembre (assunte forzatamente in composizione ridotta) ben potevano essere pubblicate nell'immediatezza, ma così non è stato poiché, verosimilmente l'organo era ben cosciente dei profili di illegittimità delle delibere in questione e non ha inteso perciò procedere alla loro - obbligatoria - pubblicazione tempestiva. Tale

comportamento omissivo ha impedito il completamento dell'iter di formazione progressiva dell'atto deliberativo – delibera e pubblicazione nei successivi trenta giorni - richiesto dallo Statuto. Pertanto, le delibere consigliari in oggetto risultano nulle ai sensi e per gli effetti degli artt. 4, 32 bis e 18 dello Statuto”).

In conclusione, la domanda va accolta dichiarando la nullità delle delibere di magistratura impugnate presiedute da Persona_2 ex artt. 18 e 28 dello Statuto proprio in ragione del fatto che sono state presiedute e sottoscritte dal Presidente nominato da una delibera dichiarata giudizialmente nulla.

Il Presidente era, pertanto, privo di legittimazione e di poteri di direzione delle adunanze all'esito delle quali sono state adottate le delibere oggetto del presente giudizio.

Le spese del presente procedimento seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo ai valori medi dello scaglione di riferimento per la fase studio e introduttiva e ai valori minimi per la fase di trattazione (priva di istruttoria) e decisoria.

P.Q.M.

Il Tribunale di Ferrara, nella persona del Giudice Unico dr. Mauro Martinelli, ogni diversa domanda ed eccezione reiette ed ogni ulteriore deduzione disattesa, definitivamente pronunciando, nella causa n. **1435/2024 R.G.:**

- 1) **DICHIARA** la nullità delle delibere della Magistratura della Partecipanza Agraria di Cento impugnate (delibera n. 26 del 22/04/2024 pubblicata in data 24/04/2024, delibera n. 27 del 22/04/2024 pubblicata in data 22/07/2024, delibera n. 28 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024, delibera n. 29 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024, delibera n. 30 del 15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024, delibera n. 31 del

15/05/2024 pubblicata in data 15/05/2024, delibera n. 32 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024, delibera n. 33 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024, delibera n. 34 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024, delibera n. 35 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024, delibera n. 36 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024, delibera n. 37 del
15/06/2024 pubblicata in data 17/06/2024);

- 2) **CONDANNA** la Partecipanza Agraria di Cento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla rifusione in favore degli attori delle spese di lite che liquida in € 545,00 per esborsi ed € 5.261,00 per compensi professionali, oltre spese generali del 15%, IVA e C.P.A. se dovute;

- 3) **RIGETTA** nel resto.

Ferrara, il 10 marzo 2025

Il Giudice

Dr. Mauro Martinelli