

Publicato il 08/05/2017

N. 02099/2017REG.PROV.COLL.  
N. 08416/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8416 del 2016, proposto da:  
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in persona  
del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge  
dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei  
Portoghesi 12;

*contro*

Francesco Mucchetti, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca  
Raffaello Perfetti, con domicilio eletto presso lo studio Bonelli Errede  
in Roma, via Salaria 259;

*nei confronti di*

Automobile Club Brescia, rappresentato e difeso dagli avvocati  
Francesco Onofri e Filippo Lattanzi, con domicilio eletto presso lo  
studio Filippo Lattanzi in Roma, via Pierluigi Da Palestrina 47;

*per la riforma, previa sospensione*

della sentenza del TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione I 2 agosto 2016 n.1086, resa fra le parti, che ha accolto il ricorso n.282/2016 R.G. proposto per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio mantenuto dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - MIBAC sulla diffida inviata il 7 dicembre 2015, avente ad oggetto il commissariamento dell'Automobile Club –AC di Brescia ai sensi dell'art. 15 comma 1-bis del d.l. 6 luglio 2011 n. 98 e dell'art. 65 dello statuto dell'ACI e la condanna dell'amministrazione a provvedere;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Francesco Mucchetti e dell'Automobile Club Brescia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti, l'avvocato Aristide Police in dichiarata delega dell'avv Luca Raffaello Perfetti e l'avvocato Filippo Lattanzi;

Ritenuto che:

- il ricorrente appellato si dichiara socio dell'Automobile club – AC di Brescia, ente pubblico associato all'Automobile Club d'Italia- ACI e sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – MIBAC;
- nel corso dell'anno 2016, l'AC Brescia non ha provveduto ad approvare il proprio bilancio per l'anno precedente, così come richiesto dall'art. 47 dello statuto dell'ACI (doc. 2 ricorrente appellato in I grado, statuto citato);

- per tal ragione, il Consiglio direttivo dell'ACI nazionale, avvalendosi del potere conferitogli in tal senso dall'art. 53 ultimo comma dello statuto citato (v. sempre doc. 2 ricorrente appellato in I grado, cit.), il giorno 29 ottobre 2015 ha proposto al MIBAC la nomina di un commissario straordinario, ai sensi dell'art. 65 dello statuto stesso;
- per parte sua, il ricorrente appellato ha inviato allo stesso Ministero, il giorno 7 dicembre 2015, una propria diffida, con identica richiesta di commissariamento dell'AC Brescia, ai sensi dell'art. 15 comma 1-bis del d.l 6 luglio 2011 n. 98 e dell'art. 65 dello statuto nazionale citato (doc. 1 ricorrente appellato in I grado, diffida);
- il MIBAC non ha dato risposta né alla richiesta del Consiglio direttivo, né alla diffida del ricorrente appellato;
- quest'ultimo ha allora proposto ricorso contro il ritenuto silenzio inadempimento dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 117 c.p.a.;
- con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha accolto il ricorso, e ritenuto in sintesi estrema che, dopo l'iniziativa del Consiglio nazionale il quale si sia determinato a richiedere un commissariamento, il Ministero abbia un obbligo giuridico di pronunciarsi, e che di tal obbligo possa richiedere l'adempimento anche il singolo socio dell'AC locale interessato;
- il Ministero appella sulla base di un unico motivo, nel quale sostiene che il ricorrente appellato in primo luogo nemmeno avrebbe provato la propria qualità di socio, e in secondo luogo, quand'anche la rivestisse, non potrebbe ritenersi legittimato ad ottenere il provvedimento richiesto, perché sarebbe illogico sostenere un obbligo di pronunciarsi sulla domanda di ciascun singolo socio;

- il ricorrente appellato ha resistito con memorie 30 novembre e 2 dicembre 2016, in cui ha chiesto che l'appello sia respinto. Ha allegato in proposito, prodotta unitamente alla seconda memoria, copia della propria tessera sociale, ed ha in particolare negato che la nota del Ministero 4 dicembre 2015 prot. n.5222 (doc. 4 ricorrente appellato prodotto il giorno 13 aprile 2016) costituisca provvedimento valido a fronte della propria diffida, evidenziando che ciò sarebbe da escludere anche secondo la sentenza impugnata;
- parimenti ha resistito l'AC Brescia con memorie 30 novembre 2016 e 14 aprile 2017, ed ha chiesto che il ricorso originario sia dichiarato improcedibile in ragione della citata nota 4 dicembre 2015, e che comunque l'appello sia respinto, anche tenuto conto del fatto per cui, successivamente, il bilancio è stato regolarmente approvato (fatto non contestato);
- il ricorrente appellato, con memorie 18 aprile e 21 aprile 2017 ha insistito sulle proprie tesi;
- alla camera di consiglio odierna, fissata per riunione al merito della domanda cautelare, disposta alla camera di consiglio del 6 dicembre 2016, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione;
- l'appello dell'amministrazione è fondato e va accolto, nei termini ora precisati;
- va respinta l'eccezione preliminare di improcedibilità, in base ad un semplice rilievo in fatto. La nota 4 dicembre 2015 del Ministero di cui si è detto non costituisce oggettivamente risposta alla diffida del ricorrente appellato, datata 7 dicembre 2015, se non altro perché la precede di alcuni giorni. Per altro verso, è invece vero che la nota 4 dicembre 2015 in questione potrebbe essere interpretata come un provvedimento, assunto dal Ministero per intervenire sulla

situazione, ma ciò non rileva ai fini del decidere. Il punto controverso nel merito della presente causa, infatti, è diverso: si tratta di stabilire se a fronte dell'istanza di un soggetto particolare, distinto dal Consiglio nazionale, ovvero a fronte dell'istanza di un singolo socio dell'AC interessato, il Ministero sia o no tenuto a provvedere dando una qualsiasi risposta, che in concreto potrebbe anche richiamarsi a quanto il Ministero stesso avesse già fatto con un precedente provvedimento, ma da esso sarebbe comunque concettualmente ben distinta;

- in tali termini, il motivo di appello proposto è fondato nel merito. Il ricorrente appellato ha provato, con la produzione della relativa tessera, che non è stata contestata, la propria qualità di socio dell'AC Brescia. Si deve però escludere che in tale sua qualità potesse pretendere dal Ministero una qualsiasi risposta alla diffida da lui proposta. Come affermato da costante giurisprudenza, fra le molte C.d.S. sez. IV 19 marzo 2015 n.1503 e sez. VI 22 maggio 2008 n.2458, l'obbligo della pubblica amministrazione di provvedere sull'istanza di un privato non è stabilito in via generale, ma va ravvisato solo quando si possa desumere da una norma di legge puntuale, ovvero anche da una norma di principio, che sia però, all'evidenza, chiaramente interpretabile in tal senso. La regola, si osserva, è espressione dello stesso principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost poiché un obbligo generale come quello che si esclude costringerebbe, in ultima analisi, l'amministrazione ad un impegno sproporzionato di risorse di fronte a qualsivoglia istanza, per assurdo anche manifestamente infondata o soltanto emulativa. Ciò posto, nel caso di specie una norma di tal tipo non esiste. Anzitutto, tace sul punto l'art. 15 comma 1-bis del citato d.l.

98/2011, che si limita a prevedere il potere del Ministero di procedere al commissariamento, fra l'altro per la generalità degli enti dissestati;

- la sentenza impugnata, per implicito ma inequivocabilmente, individua allora la norma fonte dell'obbligo di attivarsi in una pretesa norma di principio, per cui "superata la condizione di ammissibilità costituita dall'esame del Consiglio Generale dell'ACI, le sollecitazioni al commissariamento provenienti dai soci si devono ritenere finalizzate a conseguire un obiettivo di interesse pubblico" (sentenza impugnata, § 14). Si tratta però di una asserzione non dimostrata, perché non si spiega per qual ragione la delibera del Consiglio dovrebbe avere tale efficacia. Valgono invece in contrario le argomentazioni dell'appellante (p. 6 dell'atto), che il Collegio ritiene di condividere: sia prima, sia dopo l'intervento del Consiglio, i soci di ogni AC sono comunque molto numerosi, e a livello nazionale si avvicinano al milione di persone (la cifra, comunque da considerare fatto notorio, è dedotta nell'atto di appello e non è stata contestata). Ritenere che ciascuno di loro possa indirizzare al Ministero un'istanza che obbliga a provvedere costituirebbe allora una potenziale grave turbativa nell'attività del Ministero stesso, e ciò vale sia in presenza sia in assenza di una richiesta di commissariamento, alla quale non può quindi essere riconosciuto alcun valore di condizione di ammissibilità;

- si deve quindi decidere come da dispositivo;

- la particolarità della questione, sulla quale non constano precedenti editi negli esatti termini, è giusto motivo per compensare le spese;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n.8416/2016), lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese di entrambi i gradi compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**

**Sergio Santoro**

**IL SEGRETARIO**