

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. IV - 17/05/2022, n. 3885

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10757 del 2021, proposto dall'Associazione di Promozione Sociale Comitato Opzione Zero, dall'Associazione Sportiva Dilettantistica Progetto Nascere Meglio, dall'Associazione Medicina Democratica - Movimento di Lotta per la Salute Onlus, dall'Associazione di Volontariato Ecoistituto del Veneto Alex Langer, dall'Associazione di Promozione Sociale Casa del Popolo Venezia A.P.S., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e dai signori Da. Gi., Fr. Ma., Au. Tr. e Li. Be., rappresentati e difesi dagli avvocati Carla Ciani e Debora Pretin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Migliaccio in Roma, via Cosseria, n. 5;

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Bianca Peagno e Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33;

la Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberta Brusegan, Fabio Francario e Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Antonio Iannotta e Nicoletta Ongaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore, n. 22;

il Ministero dell'Interno e la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Brusegan, Fabio Francario e Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Consiglio di Bacino Laguna di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Brusegan, Fabio Francario e Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, l'Agenzia Regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto - Arpav, l'Azienda - U.l.s.s. 3 - Serenissima, la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Venezia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della società Ecoprogetto Venezia s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Giuri e Alessandro Veronese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, (Sezione Seconda), n. 1153 del 30 settembre 2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Città Metropolitana di Venezia, del Comune di Venezia, del Ministero dell'Interno e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna, del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, del Consiglio di Bacino Laguna di Venezia e della società Ecoprogetto Venezia s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2022 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

(omissis)

5. L'appello è infondato.

5.1. Il T.a.r. ha correttamente rilevato l'assenza delle condizioni dell'azione in capo ai ricorrenti e, segnatamente, della legittimazione ad agire in capo alle associazioni non riconosciute e del difetto di interesse in capo alle persone fisiche.

5.2. Quanto al difetto di legittimazione a ricorrere, nel ricorso introduttivo del giudizio, le associazioni hanno allegato quanto segue: *"Per quanto concerne, invece, le Associazioni ricorrenti Comitato Opzione Zero, Progetto Nascere Meglio, Medicina Democratica - Movimento di Lotta per la Salute, Ecoistituto Veneto Alex Langer, Casa del Popolo Venezia, sono tutte volte (come da rispettivi statuti e atti costitutivi (v. doc. 32) a perseguire la tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita nel territorio tra le province di Venezia e Padova, nel territorio regionale veneto nonché nel territorio nazionale.*

Trattasi, dunque, di associazioni di primo grado con un adeguato livello di rappresentatività nel territorio tra le province di Venezia e Padova, nel territorio regionale veneto nonché nel territorio nazionale.

Inoltre, il carattere stabile e non occasionale di tutte le Associazioni ricorrenti è desumibile dalla attività ormai pluriennale e dalla mancanza di una scadenza predefinita nonché dalla durata a tempo indeterminato".

5.2.1. Le allegazioni sono state ulteriormente precisate con la memoria del 20 maggio 2021: *"In particolare, per l'Associazione Progetto Nascere Meglio tale finalità risulta esplicitata all'art. 3 lett. d) dello Statuto che prevede espressamente "la realizzazione di attività aventi per oggetto l'ambiente"; altresì per l'Associazione Medicina Democratica ONLUS, tale finalità è ravvisabile all'art. 3 lett. a) dello statuto che prevede la promozione e la tutela della salute; infine per l'Associazione Casa del Popolo all'art. 4 dello statuto sono previsti espressamente, alla lett.d), la promozione di iniziative volte alla tutela dei diritti alla salute e ambientali nonché, alla lett. f), interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente.*

Quanto all'associazione di promozione sociale Comitato Opzione Zero, nonché all'associazione di volontariato Ecoistituto del Veneto Alex Langer, esse risultano radicate nel territorio veneto da molti anni e quindi dotate di rappresentatività sufficiente da giustificare la relativa legittimazione nonché l'interesse al ricorso".

5.3. Secondo quanto puntualizzato da questo Consiglio, ben può *"...il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario" che distingue tra la legittimazione ex lege delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554).*

Quest'ultima deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e

stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (ex plurimis, Cons. Stato., IV, 16.2.2010, n. 885)" (Cons. Stato, Ad. pl., 20 febbraio 2020 n. 6).

5.4. A fronte delle stringate allegazioni di parte e in base ai principi giurisprudenziali richiamati, risultano corrette le motivazioni che sorreggono la statuizione di inammissibilità del T.a.r..

5.5. Negli scritti di primo grado e, specialmente, nel ricorso introduttivo del giudizio (che delinea il *themedecidendum* del processo amministrativo; cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31 luglio 2018, n. 4715) mancano elementi sufficienti, che consentano di percepire la "non occasionale" cura degli obiettivi di tutela ambientale da parte delle ricorrenti; in cosa consista (al di là di una generica ed indimostrata affermazione) il loro "adeguato" grado di rappresentatività e stabilità; la loro "afferenza" alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa, anch'essa non rappresentata e provata in maniera adeguata.

5.6. Oltre ad essere il ricorso del tutto carente in punto di allegazioni deduttive, di quanto precede non è stata neppure offerta prova, mediante il deposito di documentazione o in altro modo. A tale riguardo, va peraltro puntualizzato che la prova segue e conferma le allegazioni di parte, indispensabili per consentire di valutare l'effettiva rilevanza delle prove offerte e, ancor prima, per illustrare al Decidente, in maniera puntuale e specifica, in cosa si siano estrinsecati i predetti requisiti di legittimazione e consentire di effettuare quel vaglio di "concreta rappresentatività" a cui si riferisce l'Adunanza Plenaria.

5.7. Analoghe e più dettagliate considerazioni possono poi articolarsi circa l'insussistenza del requisito della "*non occasionale cura degli obiettivi di tutela ambientale da parte delle ricorrenti*", che traspare con immediata evidenza dalla disamina delle composite e variegate finalità statutarie, per come descritte dalle medesime ricorrenti e dalle loro controparti nei due gradi di giudizio (ammissibilmente, quanto al primo grado; inammissibilmente in questo processo, per violazione dell'art. 104 c.p.a., per quanto riguarda le circostanze non dedotte in primo grado).

5.7.1. La moltitudine di queste finalità, che spaziano in ambiti diversi e trasversali, rafforza la convinzione, messa in risalto dal Giudice di primo grado, che queste associazioni, al di là di quanto affermato in giudizio, perseguano soltanto occasionalmente "anche" la promozione o la tutela dell'interesse ambientale.

5.7.2. A fronte di uno statuto che enuncia molteplici finalità statutarie e variegati campi d'azione associativa, l'allegazione e la prova del perseguimento in concreto dell'interesse ambientale e l'allegazione e la prova degli altri requisiti di legittimazione deve avvenire in modo più puntuale e rigoroso, sì da consentire al Giudice amministrativo di saggiare che

l'iniziativa giudiziaria non sia estemporanea e contingente, ma corrisponda all'effettiva estrinsecazione dell'attività associativa.

5.8. In considerazione di quanto sinora esposto, le motivazioni del T.a.r. per il Veneto risultano, pertanto, consentanee ai principi giuridici che regolano la materia, aderenti agli scritti processuali e ai documenti prodotti in giudizio e coerenti da un punto di vista sia logico che giuridico.

5.9. Per il divieto posto dall'art. 104 c.p.a., eccetto anche da alcune delle parti resistenti, non possono, poi, ammettersi le ulteriori prove prodotte dalle associazioni in questo grado di giudizio, per suffragare la sussistenza dei requisiti necessari a provare la legittimazione ad agire.

5.10. Concludendo, il Collegio ritiene che vada confermato il capo della sentenza di primo grado che ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti.

(omissis)

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 10757/2021, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Condanna gli appellanti, in solido tra loro, alla rifusione, in favore di ciascuna delle parti appellate costituite (ossia il Comune di Venezia, la società Ecoprogetto s.r.l., la Città Metropolitana di Venezia, la Regione Veneto, il Consiglio di Bacino Laguna di Venezia, il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente), delle spese del giudizio, che liquida per ciascuna in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

Compensa le spese nei confronti del Ministero dell'Interno e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 MAG. 2022.