

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. IV - 07/09/2022, n. 7799

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 1763 del 2017, proposto dal Circolo Sibilla Aleramo della Legambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Gaetani, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Civitanova Marche, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Calzolaio e Claudio Baleani, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Del Vecchio in Roma, viale Giulio Cesare n. 71;

nei confronti

di Depositi e vendite s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Stefania Ottoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luisa Gobbi in Roma, via Ennio Quirino Visconti n. 103;

di Fallimento Prica s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, n. 500 del 31 ottobre 2016, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto il ricorso incidentale presentato dal Comune di Civitanova Marche;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Depositi e Vendite s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2022 il consigliere Claudio Tucciarelli, uditi per le parti gli avvocati Roberto Gaetani e Andrea Calzolaio e vista l'istanza di passaggio in decisione depositata dall'avvocato Maria Stefania Ottoni.

FATTO e DIRITTO

(omissis)

11. In ordine logico deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado.

L'eccezione è fondata.

Il ricorso in primo grado è stato proposto dal Circolo "Sibilla Aleramo" della Legambiente. Tale ricorso si è soffermato sulla legittimazione e l'interesse ad agire del ricorrente (da pag. 20 a pag. 24). A tal fine, il ricorso:

- ha sottolineato le origini del Circolo, che ha sempre inteso tutelare la destinazione a uso pubblico e sociale della maggior parte di quell'area;
- ha precisato che il Circolo è riconosciuto dalla Regione Marche, con decreto n. 141, amb/pr, del 16 novembre 1994 e pertanto iscritto al registro regionale del volontariato per la protezione dell'ambiente e che l'originario atto costitutivo del 1986 è stato integrato nel 1998, dopo la sentenza della Cassazione penale n. 948 del 1997, che, per la costituzione di parte civile nei processi penali, richiedeva che l'associazione fosse volta alla salvaguardia di situazioni storicamente circostanziate;
- nell'atto costitutivo si dichiara che, nel territorio di Civitanova Marche, il Circolo intende agire per "la difesa delle zone direzionali Ceccotti e Cecchetti, da indebiti aumenti di volume che non salvaguardino la vecchia fornace e i vecchi edifici industriali, pregiudicando la fruibilità dell'opera per il soddisfacimento degli standards di parcheggio pubblico, a servizio del centro storico";
- ha informato che, in coerenza a tale impegno, il circolo ha presentato Osservazioni alla delibera consiliare n. 4 del 23 febbraio 2012 nei confronti del secondo piano attuativo della zona Ceccotti;
- ha richiamato l'ulteriore piano attuativo dell'area;
- ha evidenziato che la legittimazione alla difesa degli interessi collettivi è stata recentemente trattata dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5451 del 2013 e che il Circolo vanta

anche un interesse procedimentale alla corretta gestione della zona Ceccotti, avendo contribuito, con l'osservazione del 2012, a bloccare il secondo piano attuativo.

Il Collegio ritiene che quanto rappresentato dal ricorrente non sia in grado di superare lo scrutinio relativo alla sussistenza alla legittimazione ad agire da parte del Circolo.

Segnatamente, il Consiglio di Stato (v. in particolare Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 2020) ha posto in luce i principi ispiratori in materia, da cui il Collegio non vede motivo per discostarsene. Infatti, quanto al riconoscimento della sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, la protezione degli interessi "diffusi" (ossia adespoti) è stata sin dagli anni '70 assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che, in forza del possesso di alcuni requisiti individuati dalla giurisprudenza (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità, in taluni casi collegamento con il territorio) diviene idoneo ad assumerne la titolarità (Cons. Stato, sez. V, n. 253 del 1973; Cass., S.U., 8.5.1978, n. 2207; Cons. Stato, Ad.Plen., 19.11.1979, n. 24).

In particolare, l'Adunanza Plenari ha affermato quanto segue: *"la circostanza che la cura dell'interesse pubblico generale sia rimessa all'amministrazione non toglie, tuttavia, che essa sia soggettivamente riferibile, sia pur indistintamente, a formazioni sociali, e che queste ultime, nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruitori del bene comune della cui cura trattasi. Le situazioni sono infatti diverse ed eterogenee: l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà); le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie invece incarnano l'interesse sostanziale, ne sono fruitrici, e dunque la situazione giuridica della quale sono titolari è quella propria dell'interesse legittimo, id est, quella pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, correlata a un potere pubblico, che, sul versante processuale, si pone in senso strumentale ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione"* (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 6/2020, cit.).

Nessun dubbio deve porsi in ordine alla legittimazione delle associazioni, quando siano presenti, nella situazione giuridica azionata, tutti i tratti salienti dell'interesse collettivo: "la legittimazione, per sussistere, deve riferirsi a un interesse originariamente diffuso, e quindi adespota, che, attenendo a beni a fruizione collettiva, si "personalizza" in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri, ponendosi per tale via come interesse legittimo proprio dell'ente" (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020).

L' Adunanza plenaria, con la decisione n. 9/2015, ha chiarito che "È, inoltre, indispensabile che l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano

tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (cfr. anche, *ex multis*, Cons. St., sez. III, 27 aprile 2015, n. 2150)".

Una volta riconosciuta la possibilità della protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza, occorre tuttavia accertarsi che tali connotazioni sussistano nel caso concreto.

Merita ribadire che, ai fini della legittimazione ad agire, lo scopo associativo non è di per sé sufficiente a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo ad una parte più o meno ampia della popolazione, ma occorre la prova di un adeguato grado di rappresentatività, di un collegamento stabile con il territorio di riferimento e di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli associati (v. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1001/2010; sez. I, n. 1254 del 2020).

Con riguardo alla legittimazione ad agire, ed in particolare alle impugnative proposte da associazioni rappresentative dei cittadini e degli utenti, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che, nel processo amministrativo, il menzionato requisito della *legitimitatio ad causam* non può considerarsi soddisfatto qualora una di tali associazioni agisca in giudizio per perseguire, in via generale, il corretto esercizio del potere amministrativo o per mere finalità di giustizia, essendo invece necessario individuare, in questi casi, una lesione di interessi legittimi dell'associazione medesima ovvero una lesione, diretta ed attuale, di interessi diffusi delle persone protette dalla stessa, ferma comunque restando la necessità di verificare l'esistenza di un interesse al ricorso consistente nell'individuazione di un vantaggio, o almeno dell'aspettativa di un vantaggio, attuale e diretto, che possa derivare dalla caducazione del provvedimento impugnato (Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 2892 del 9 giugno 2014).

Relativamente alla legittimazione dei comitati devono distinguersi i requisiti soggettivi, relativi alle caratteristiche del comitato ricorrente, e i requisiti oggettivi, concernenti la tipologia di azione ammissibile. Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato perché un comitato possa validamente proporre ricorso per l'impugnazione di atti ritenuti lesivi è necessario che persegua statutariamente in modo non occasionale e generico obiettivi di protezione degli interessi dedotti in giudizio; abbia un adeguato grado di rappresentatività e stabilità; abbia un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (Consiglio di Stato sez. IV, sent. 15 marzo 2018, n. 1838)" (Cons. St., Sez. I, n. 805/2019 e, similmente, Sez. I, n. 1693/2018 e n. 2202/2017).

Il Collegio non può che confermare tale impostazione, per cui è da escludere la legittimazione a impugnare atti amministrativi di una associazione (circolo) di cittadini che sia priva del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa e non sia dotata di una adeguata rappresentatività.

Sempre la giurisprudenza (da ultimo la citata Ad. plen. n. 6 del 2020 e 21 maggio 2019 n. 8), richiede poi, per configurare un interesse collettivo azionabile, che esso sia omogeneo e, nel caso invece di soggetti collettivi creati dall'autonomia privata, che raggruppano solo chi in concreto abbia dato vita all'iniziativa, ritiene necessario un esame in concreto (sul punto specifico, Ad. plen., n. 6 del 2020 § 10.3.; successivamente sez. IV, n. 1535 del 2021; sez. IV, n. 4174 del 2021).

Nel caso di specie, parte ricorrente ha allegato in primo grado il rinnovo dell'atto costitutivo e il nuovo statuto del 1994, in cui sono indicate le finalità del Circolo (tra cui il rispetto degli standard di densità, parcheggio, verde pubblico, distanze) e la possibilità che ne facciano parte tutti i cittadini di quattro comuni marchigiani (tra cui Civitanova Marche) che vogliono iscriversi per fare valere, sia in forma individuale sia in forma collettiva, la tutela del proprio diritto all'ambiente salubre.

Con l'integrazione dello statuto, registrata il 6 maggio 1998 al n. 203 dell'ufficio del registro di Macerata, è stato poi precisato, al fine di consentire la costituzione del circolo come parte civile nei processi penali (in osservanza di quanto stabilito dalla Corte di Cassazione, sez. III penale, con la sentenza n. 948 del 29 aprile 1997) che l'associazione intende, in particolare, volgersi alla salvaguardia di una serie di situazioni "storicamente circostanziate", tra cui è espressamente indicata, nel Comune di Civitanova Marche, la difesa delle zone direzionali Ceccotti e Cecchetti da indebiti aumenti di volume, che non salvaguardino la vecchia fornace e i vecchi edifici industriali, pregiudicando la fruibilità dell'area per il soddisfacimento degli standard di parcheggio pubblico a servizio del centro storico.

Va rilevato che la risalente costituzione associativa del 1986 e il successivo riconoscimento nel 1998 non sono sufficienti a radicare la legittimazione, non essendo stato in alcun modo fornita alcuna allegazione di una consistente e adeguata base associativa né di una continuità di azione per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

Né può essere ritenuto sufficiente a tal fine la presentazione di osservazioni agli strumenti urbanistici, non potendosi desumere automaticamente la legittimazione ad agire dalla legittimazione procedimentale. La partecipazione procedimentale (v. art. 9 della legge n. 241/1990), da sola, non è in grado di ingenerare la sussistenza della condizione dell'azione nel processo.

Tantomeno rileva in questa sede la dichiarata affiliazione del Circolo "Sibilla Aleramo" a Legambiente.

12. Il Collegio rileva incidentalmente che l'appello è comunque infondato dal momento che - in disparte i capi della sentenza del T.a.r. che non sono stati oggetto di impugnazione - l'area in questione risulta, al momento, di proprietà privata, come da rogito di acquisto, e va esclusa la sua qualità di parcheggio pubblico (ovverosia: area di proprietà comunale destinata a parcheggio per la collettività). Deve quindi essere riconosciuta la legittimità degli atti impugnati, poiché difetta il presupposto invocato dal Circolo ricorrente, vale a dire la proprietà pubblica dell'area in questione, fermo restando che la destinazione a parcheggio pubblico al servizio della collettività è comunque salvaguardata, per cui la zona non perde *standard* urbanistici.

13. Per le ragioni esposte, l'appello va respinto e, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso al T.a.r. (n.r.g. 162/2016). Alla reiezione dell'appello consegue l'improcedibilità dell'appello incidentale. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 1763/2017, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara l'inammissibilità del ricorso al T.a.r. per le Marche n.r.g. 162/2016.

Condanna l'appellante a rifondere al Comune di Civitanova Marche e a Depositi e Vendite s.r.l. le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 3.000 (euro tremila) - € 1.500 al Comune di Civitanova Marche ed € 1.500 a Depositi e Vendite s.r.l. - oltre IVA, CPA e spese generali al 15 per cento, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2022, con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 07 SET. 2022.