

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. IV - 28/11/2022, n. 10441

**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 3736 del 2022, proposto dalla "Associazione articolo 32-97, associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia, con domicilio eletto in Roma, viale delle Milizie n. 9;

contro

Roma Capitale, in persona del sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Dipartimento tutela ambientale di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione seconda, n. 2308 del 28 febbraio 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visto l'art. 117 cod. proc. amm.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2022 il consigliere Claudio Tucciarelli e uditi per le parti gli avvocati Gino Giuliano e Antonio Ciavarella.

**FATTO e DIRITTO**

**(omissis)**

6. L'appello è infondato e va respinto, con conferma della sentenza impugnata.

7. Il ricorso in primo grado è stato proposto dall'associazione AIDMA che, con l'appello, contesta l'inammissibilità del ricorso decisa dalla sentenza del T.a.r. e, a tal fine:

- ritiene che, anche in base a precedenti giurisprudenziali, non sia decisiva l'omessa iscrizione al registro delle associazioni dei consumatori, in quanto l'associazione soddisferebbe comunque i requisiti della non occasionalità, dello stabile collegamento col territorio, consolidatosi nel tempo, della rappresentatività della collettività locale di riferimento. Invece andrebbe valorizzato il principio di sussidiarietà orizzontale;

- mette in evidenza il rilievo del principio di sussidiarietà;

- sottolinea che il proprio statuto fa espresso richiamo all'ambiente salubre e ai servizi pubblici, tra cui rientrerebbe anche il servizio comunale di cura del verde pubblico; in particolare, AIDMA sostiene di avere esplicitato il fondamento della propria legittimazione ad agire e sottolinea che, dalla lettura dell'art. 2 dello statuto, si evince non solo che questa opera senza fini di lucro, bensì che la sua "esclusiva finalità" è "quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti, prestando particolare attenzione ai consumatori ed utenti dei servizi di assistenza sanitaria pubblica e privata, a qualsiasi titolo, e del servizio farmaceutico". In più, l'art. 2, lettera a) dello statuto chiarirebbe che l'associazione persegue, tra le principali finalità, quella di tutelare il diritto alla salute da intendersi nella sua più ampia accezione di diritto a un ambiente salubre, mentre le lettere c) e d) dello statuto esplicitano come AIDMA persegue "la correttezza dell'erogazione dei pubblici servizi nonché come promuova e assicuri "la fruizione sostenibile del patrimonio territoriale, naturalistico e culturale come presupposto di un habitat sociale e ambientale, teso a favorire la salute fisica e psichica dei cittadini attraverso azioni civili, penali e amministrative. Non vi sarebbe quindi alcuna iniziale chiara limitazione dell'oggetto dell'Associazione alla tutela dei diritti e interessi dei consumatori e degli utenti del servizio di assistenza sanitaria pubblica e privata e del servizio farmaceutico, come invece sostenuto dalla sentenza impugnata del T.a.r. Tra i molteplici fini cui si dedica l'Associazione vi sarebbe anche il diritto alla tutela dell'ambiente, per cui avrebbe errato la decisione gravata quando ha escluso che lo statuto non contempli quale fine istituzionale dell'Associazione la tutela dell'interesse dei cittadini genericamente intesi alla diligente manutenzione e custodia dei beni pubblici e, tra essi, del verde comunale da parte delle amministrazioni comunali: tra i pubblici servizi - che possono garantire migliori standard di qualità della vita in relazione alle condizioni della città, rientrerebbe quindi anche la manutenzione del verde pubblico e di ciò sarebbe conferma la nuova formulazione dell'art. 9 Cost.;

- contesta che non sia soddisfatto il criterio della vicinitas dell'associazione, che aveva indicato nella propria istanza le varie zone di Roma che richiedevano un intervento;
- censura gli argomenti della sentenza impugnata relativi all'assenza di rappresentatività, avendo indicato nel ricorso le proprie attività svolte.

8. Il Collegio ritiene che quanto rappresentato dalla ricorrente non sia in grado di superare positivamente lo scrutinio relativo alla sussistenza della legittimazione ad agire da parte di AIDMA.

Segnatamente, il Consiglio di Stato (v. in particolare Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 2020 e, da ultimo, Sez. IV, n. 7799 del 2022) ha posto in luce i principi ispiratori in materia, da cui il Collegio non vede motivo per discostarsi. 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 Plenaria (in linea con la propria precedente sentenza n. 7/2012, focalizzata sulla legittimazione ad agire nell'esercizio del diritto di accesso) 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 adespotato, 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 lesa (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 (rispetto a cui è indifferente la qualifica del soggetto come comitato o associazione): 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).

9. Nel caso di specie, va osservato che il riferimento contenuto nella sentenza impugnata al fatto che l'associazione ricorrente non sia iscritta nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori di cui all'art. 137 del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo) presenta carattere incidentale e non dirimente ai fini della decisione da parte del T.a.r.

L'associazione non ha peraltro dimostrato in alcun modo, rispetto all'interesse fatto valere in giudizio, la propria legittimazione ad esperire innanzi al giudice amministrativo azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi della determinata comunità (i cittadini romani). Non possono considerarsi soddisfatti i requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza.

I contenuti dello statuto dell'associazione offrono al riguardo una chiara conferma. L'art. 2, che definisce l'oggetto dell'attività, prevede che l'associazione ha quale sua esclusiva finalità quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti, prestando particolare attenzione ai consumatori ed utenti dei servizi di assistenza sanitaria pubblica e privata, a qualsiasi titolo, e del servizio farmaceutico; l'associazione ha altresì come scopo preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento pertanto. In questo quadro si colloca la previsione statutaria in base alla quale l'associazione promuove azioni giudiziarie o interviene in giudizi civili e penali, anche attraverso la costituzione di parte civile per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi e/o interessi legittimi, individuali e/o collettivi, concernenti le finalità perseguite dall'associazione, ivi compreso il danno alla salute in generale, il danno derivato dalla carente assistenza sanitaria, il danno all'ambiente in cui si vive. È quindi evidente che l'associazione svolge la propria attività al fine principale di garantire e prestare la migliore tutela possibile del "diritto alla salute".

L'elencazione successiva, presente nel medesimo art. 2 dello statuto, indica gli obiettivi perseguiti, nell'ambito della quale la tutela del diritto alla salute quale diritto a un ambiente salubre è riferita alla fruizione sostenibile del patrimonio territoriale, naturalistico e culturale, come presupposto di un habitat sociale e ambientale, teso a favorire la salute fisica e psichica dei cittadini, attraverso azioni giudiziarie civili, penali e amministrative (lett. a) e al perseguimento della correttezza dell'erogazione dei pubblici servizi - ivi compreso il servizio sanitario - sia come qualità degli stessi, sia come adeguatezza delle relative tariffe, con particolare riguardo al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione, quale condizione per il miglioramento della qualità della vita e delle condizioni delle città (lett. c).

All'iniziale delimitazione dell'oggetto proprio dell'associazione in riferimento alla tutela dei diritti e interessi dei consumatori e degli utenti del servizio di assistenza sanitaria pubblica e privata e del servizio farmaceutico fanno seguito quindi isolati e generici riferimenti al patrimonio territoriale e alle condizioni della città che non sono in grado di estendere la rappresentatività della ricorrente a quella specifica collettività (i cittadini di Roma) per la cui tutela l'ente espressamente agisce. Tali interessi risultano in definitiva riferiti all'assistenza sanitaria e alla condizione di paziente (o di "malato", per utilizzare il lessico della sentenza impugnata) anche nella sua più limitata accezione di consumatore e fruitore del territorio cittadino.

Tra le finalità statutarie non compare, al contrario, la tutela dell'interesse dei cittadini alla appropriata o adeguata manutenzione dei beni pubblici e, in particolare, del verde comunale. Ne consegue che l'iniziativa dell'associazione da cui è poi scaturita l'odierna controversia non attiene alle finalità perseguite dallo statuto. L'iniziativa della ricorrente è infatti finalizzata a sollecitare una più accurata e sistematica manutenzione ordinaria e straordinaria del verde di proprietà di Roma Capitale.

Tale conclusione è ulteriormente avvalorata da un distinto elemento: l'assenza di alcuna allegazione da parte dell'associazione circa l'idoneità della propria organizzazione e struttura per il conseguimento degli obiettivi statuari, funzionale allo svolgimento dell'attività associativa. Anzi, sussiste un altro argomento prospettato dall'amministrazione resistente già nel corso del giudizio di primo grado e non controdedotto efficacemente dalla ricorrente: lo stesso diniego di iscrizione all'albo dell'Associazione ricorrente sarebbe da ricondurre anche al numero esiguo di soci (quattro) e al mancato svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti.

Va aggiunto, rispetto alle ulteriori censure dell'appellante, che la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale non può costituire deroga o affievolimento dei principi processuali che governano la legittimazione o l'interesse ad agire.

Inoltre, l'indicazione nell'istanza prodotta dall'associazione delle varie zone di Roma per le quali era sollecitato un intervento non è in grado, da sola, a soddisfare il criterio della *vicinitas* dell'associazione e comunque a colmare le carenze già esposte della legittimazione ad agire.

10. In conclusione, l'appello va respinto, non sussistendo elementi idonei per riconoscere la legittimazione ad agire dell'associazione.

Tenuto conto dell'ammissione dell'associazione al gratuito patrocinio, sussistono giuste ragioni per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 3736/2022, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

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

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 NOV. 2022.

---