

Pubblicato il 28/02/2022

N. 02308/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 09517/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9517 del 2021, proposto da  
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 Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio digitale in atti e  
domicilio eletto presso il loro studio 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 in atti e domicilio  
eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, via del Tempio di  
Giove, n. 21;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela  
dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, Giuseppe Ursini e Giovanni Pignoloni, tutti

rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Rienzi, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale dell'associazione, viale Giuseppe Mazzini, n. 73;

*per la declaratoria*

*ex art. 117 c.p.a.* del silenzio inadempimento serbato da Roma Capitale sull'istanza del 6 agosto 2021 presentata dalla ricorrente, volta a far porre in essere tutti gli atti e/o provvedimenti idonei ad adempiere l'obbligo di manutenzione ordinaria e straordinaria sul verde di proprietà di Roma Capitale ex art. 4 del Regolamento del verde pubblico e privato e del paesaggio urbano di Roma Capitale, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 17 del 12 marzo 2021, nonché per l'accertamento dell'obbligo di provvedere in relazione alla medesima istanza, mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale nonché l'intervento *ad adiuvandum* della CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2022 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, l'“Articolo 32-97 Associazione Italiana per i Diritti del Malato e del Cittadino” (di seguito, anche semplicemente “Associazione”) - nel premettere il proprio *“impegno costante di parte ricorrente in favore della tutela dei cittadini ed utenti di Roma Capitale a fronte di gravi pregiudizi per ambiente, salute e*

*tutela del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, derivanti da un elevato livello di inefficienza e disservizio in termini di gestione del verde cittadino da parte dell'Amministrazione Capitolina" - agisce ai sensi dell'art. 117 cod. proc. amm. per ottenere la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato da Roma Capitale in relazione all'istanza da costei avanzata con nota p.e.c. del 6 agosto 2021, con cui, atteso "pericolo per la pubblica incolumità, derivante dalle condizioni di assoluto degrado delle strade della Capitale, nella misura in cui ha ingenerato e continua ad ingenerare pericoli per la sicurezza dei cittadini?", si invitava e diffidava l'amministrazione comunale "a immediatamente provvedere a porre in essere tutti gli atti e/o provvedimenti idonei a porre rimedio alla situazione di degrado meglio descritta nella parte motiva del presente atto, adottando le misure idonee ad adempiere l'obbligo di manutenzione ordinaria e straordinaria sul verde di proprietà di Roma Capitale ex art. 4 del Regolamento del verde pubblico e privato e del paesaggio urbano di Roma Capitale, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 17 del 12 marzo 2021".*

Parte ricorrente insorge, dunque, affinché, in relazione a tale istanza, venga accertata in capo a Roma Capitale l'esistenza di un obbligo a provvedere mediante l'adozione di un provvedimento espresso, evidenziando come l'amministrazione sia rimasta del tutto inerte pur a fronte di un assetto normativo che, nel contemplare in materia una fitta rete di obblighi e doveri a suo carico, le impone la conclusione del relativo procedimento ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/1990 in ossequio al "principio generale della doverosità dell'azione amministrativa" come integrato "con le regole di ragionevolezza e buona fede".

Roma Capitale si costituiva in giudizio, eccependo in rito l'inammissibilità del gravame proposto per carenza di legittimazione *ad causam* dell'Associazione nonché per difetto dei presupposti giuridici delle azioni proposte e, in ogni caso, la sua infondatezza nel merito nonché, comunque, la sua sopravvenuta improcedibilità avendo l'amministrazione a ben vedere riferito all'istante degli

interventi attivati già con nota del Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana prot. QL 69228/2021 del 6 settembre 2021 *“indubbiamente esplicativa rispetto a quanto richiesto in diffida nonché dimostrativa delle concrete attività che l’Amministrazione ha posto, sta ponendo e porrà in essere”*.

Interveniva *ad adiuvandum* la CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, chiedendo l’accoglimento del ricorso proposto.

La ricorrente con successiva memoria replicava alle eccezioni in rito formulate dalla resistente, ribadendo, quanto alla propria legittimazione, come *“La tutela del bene Salute e Ambiente è obiettivo essenziale dell’Associazione, la quale da sempre è impegnata a perseguire tale finalità attraverso la vigilanza sulla corretta gestione del territorio da parte della p.a.”*.

L’Associazione insisteva, dunque, per l’accoglimento dell’azione avanzate, viepiù chiedendo che si *“ordini all’Amministrazione Capitolina di:*

- *redigere il censimento del patrimonio verde e del patrimonio arboreo entro 6 mesi o altro diverso, maggiore o minore, termine ritenuto dal giudice;*
- *effettuare il monitoraggio del patrimonio arboreo, della stabilità di tutti gli alberi, con elenco di quelli pericolanti e a rischio caduta, entro 5 mesi o altro diverso, maggiore o minore, termine ritenuto dal giudice;*
- *procedere con interventi di consolidamento finalizzati alla conservazione del patrimonio arboreo, atti a garantire la fruibilità in sicurezza delle aree e del suolo pubblico entro 4 mesi o altro diverso, maggiore o minore, termine ritenuto dal giudice;*
- *procedere con l’abbattimento degli alberi malati o morti o pericolosi per l’incolumità pubblica entro 3 mesi o altro diverso, maggiore o minore, termine ritenuto dal giudice;*
- *disporre interventi di taglio e di triturazione della vegetazione spontanea di banchine adiacenti alle strade centrali, principali e ad alto scorrimento, compresi gli arbusti che sveltano ai bordi delle strade, entro 2 mesi o altro diverso, maggiore o minore, termine*

*ritenuto dal giudice;*

*- curare le ville e i giardini storici e le altre aree verdi di competenza di Roma Capitale, con indicazione esatta dei tempi e delle modalità di intervento”.*

Alla camera di consiglio del 26 gennaio 2022 la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Il ricorso, come eccepito da entrambe le resistenti, è radicalmente inammissibile per difetto di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente.

Come noto, la protezione degli interessi “diffusi” (ovvero adesposti) - non consentita in via teorica a causa della mancata sussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la posizione giuridica di interesse legittimo - è stata sin dagli anni 70 del secolo scorso assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che diviene idoneo ad assumerne la titolarità in forza del possesso di alcuni requisiti, individuati dalla giurisprudenza e ribaditi dal Consiglio di Stato nell'Adunanza Plenaria n. 7 del 24 aprile 2012, consistenti nella *“effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità (e) in taluni casi collegamento con il territorio”*.

Affinchè, dunque, si assista all'emersione di un interesse collettivo giuridicamente rilevante e, dunque, tutelabile occorre che l'interesse diffuso si *“personalizzi”* in capo a un ente munito di determinati caratteri, ponendosi per tale via come interesse legittimo proprio dell'ente medesimo.

La circostanza che la cura dell'interesse pubblico generale sia rimessa all'amministrazione non esclude che - in astratto - essa possa essere comunque riferita, sia pur indistintamente, a determinate formazioni sociali che, nella loro dimensione associata, rappresentino gli effettivi e finali fruitori del bene comune della cui cura trattasi.

La tutela di siffatte posizioni giuridiche, che eccedono la sfera del singolo e

attengono a beni della vita a fruizione collettiva, passa, infatti, per il necessario tramite di enti esponenziali che siano realmente rappresentativi di quelle collettività o categorie più o meno ampie di soggetti che, indistintamente, possano trarre, dai beni (materiali o immateriali) a quegli interessi correlati, un godimento o un'utilità sia pur non esclusivi.

Ne discende come la legittimazione ad agire dell'associazione che si faccia promotrice di un interesse collettivo passi per l'accertamento di una sua *“adeguata rappresentatività”* da eseguirsi alla luce di una serie di indici giurisprudenzialmente volti a verificare l'astratta attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie e che l'associazione medesima sia *“per organizzazione e struttura”* in grado di realizzare le proprie finalità e, dunque, dotata di una *“stabilità”* che le consenta di svolgere all'esterno in via continuativa un'attività che rifletta effettive esigenze collettive, così da assumere la sua azione una connotazione idonea a creare in capo all'ente una situazione sostanziale meritevole di tutela. Occorre, inoltre, che l'organismo collettivo sia portatore di un *“interesse localizzato, nella forma di uno stabile collegamento territoriale tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa* (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 3507/2008, nonché T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sezione I, n. 378/2016).

Poste tali coordinate interpretative, il Collegio è dell'avviso che l'Articolo 32-97 Associazione Italiana per i Diritti del Malato e del Cittadino - invero non 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) - non abbia in alcun modo dimostrato, 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) che assume di rappresentare, non emergendo da quanto riferito dalla ricorrente in atti nè dalla documentazione da costei versata in giudizio che essa sia realmente in possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza.

Assume, innanzi tutto, rilievo come l'art. 2 dello Statuto dell'Associazione, nel definire l'oggetto della stessa, preveda 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 predispone iniziative previste dal DECRETO LEGISLATIVO 9 luglio 2003, n.215 per l' Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso. L'Associazione, infatti, tutela i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, nei confronti di qualsiasi soggetto, promovendo azioni giudiziarie o intervenendo 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, etc...*

*L'associazione svolge la propria attività al fine principale di garantire e prestare la migliore tutela possibile del "diritto alla salute" in termini di generalità e di globalità la "salute" dovrà pertanto intendersi in un'ampia accezione poiché il mantenimento di uno stato di completo benessere psico-fisico e sociale costituisce oltre che diritto fondamentale per l'uomo,*

*per i valori di cui lo stesso è portatore come persona, anche preminente interesse della collettività per l'impegno ed il ruolo che l'uomo stesso è chiamato ad assolvere nel sociale per lo sviluppo e la crescita della società civile”.*

Lo statuto prevede, dunque, quale “*finalità esclusiva*” dell’Associazione la tutela dei diritti e interessi dei consumatori e degli utenti, in particolare, del servizio di assistenza sanitaria pubblica e privata e del servizio farmaceutico, con riferimento al contrasto di fenomeni di discriminazione, alla promozione della parità di trattamento e alla garanzia del diritto alla salute.

Prosegue, poi, detto articolo con un’elencazione - in parte sconnessa ed eccentrica ed in parte ridondante - degli obiettivi perseguiti, nell’ambito della quale la tutela del “*diritto alla salute quale “diritto a un ambiente salubre”*” viene tra l’altro riferita a “*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 giudiziarie civili, penali e amministrative*” (lett. a) e al perseguimento de “*la 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).

Ebbene, osserva il Collegio come - a fronte di un’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 - tali isolati riferimenti al patrimonio territoriale e alle condizioni della città non valga ad estendere la rappresentatività della ricorrente a quella specifica collettività (i cittadini di Roma) fruitrice del bene (la rete idraulica cittadina) per la cui tutela l’ente espressamente agisce, apparendo a ben vedere, nel contesto dello Statuto, i sottesi interessi

comunque riferiti al “*malato*” anche nella sua più limitata accezione di consumatore e fruitore del territorio cittadino.

Appare, dunque, evidente come - non contemplando lo statuto 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 - alcuna attinenza abbia con le finalità perseguite dall’Associazione l’iniziativa intrapresa dalla ricorrente con la proposizione dell’istanza di cui si lamenta l’omesso riscontro, in definitiva finalizzata a sollecitare una più accurata e sistematica “*manutenzione ordinaria e straordinaria del verde di proprietà di Roma Capitale*”.

Fermo restando il valore assorbente di quanto fin qui detto, ad analoghe conclusioni conduce anche la considerazione dell’ulteriore criterio di rappresentatività dell’ente, non avendo la ricorrente fornito alcun principio di prova in merito all’idoneità della propria organizzazione a perseguire gli obiettivi statuari attraverso una struttura stabile che ne consenta un’azione continuativa, essendosi limitata l’Associazione a riferire di essere “*da sempre*” impegnata nel “*tutelare la salute dei cittadini, agendo attraverso esposti, denunce e azioni giudiziarie contro chi attenta questo diritto primario*”, senza altro aggiungere in merito alle attività al riguardo condotte.

Assume rilievo in tal senso come l’Associazione, pur a fronte delle puntuali argomentazioni svolte in merito dall’Avvocatura Capitolina, nulla abbia eccepito in merito alle dedotte circostanze, in grado di riflettersi sull’effettiva rappresentatività dell’ente, che avrebbero fondato il diniego di iscrizione all’Albo dell’Associazione ricorrente, consistenti, tra l’altro, nel numero esiguo di soci (soltanto quattro) e nel mancato svolgimento di un’attività continuativa nei tre anni precedenti.

Le uniche iniziative delle quali il Collegio ha notizia sono, infatti, quelle intraprese nei confronti di Roma Capitale contestualmente a quella di cui si discorre, mediante l'inoltro di una serie di diffide (ben otto, alle quali sono poi seguiti altrettanti giudizi incardinati innanzi a questo Tribunale) tutte avanzate, oltre che in un ristrettissimo arco temporale, nel mese di agosto ed in prossimità del termine del mandato del Sindaco allora in carica, volte a sollecitare un immediato riscontro in merito ad una serie di iniziative politiche, amministrative e finanziarie di largo impatto e, dunque, di per sé idonee a documentare solo un quanto mai estemporaneo ed istrionico tentativo di avviare nei confronti dell'amministrazione capitolina una pressione mediatica che, ove assecondata, rischierebbe di produrre denegati effetti paralizzanti se non di spogliare Roma Capitale delle funzioni di alta amministrazione a costei riservate.

In conclusione, per le ragioni fin qui esposte, il ricorso è inammissibile per difetto di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente non avendo costei dimostrato la sua rappresentatività rispetto all'interesse fatto valere in giudizio. Non ricorrono, infine, elementi oggettivi per non confermare l'ammissione dell'Associazione al gratuito patrocinio, deliberata in via anticipata e provvisoria con decreto n. 7 del 10 gennaio 2022 dalla competente Commissione istituita presso questo Tribunale *ex art. 14 dell'allegato 2 al c.p.a.*

Il Collegio, in ragione di tale circostanza ed a fronte del contesto particolarmente acceso della discussione svoltasi nel corso dell'odierna camera di consiglio, ritiene comunque opportuno compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ammette definitivamente la parte istante al beneficio del gratuito patrocinio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Primo Referendario, Estensore

Michele Tecchia, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Eleonora Monica**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Riccio**

IL SEGRETARIO