

Publicato il 22/05/2023

N. 05031/2023REG.PROV.COLL.  
N. 01465/2019 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1465 del 2019, proposto da  
Confconsumatori - Confederazione Generale dei Consumatori, in persona del  
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto  
Fantigrossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Società per l'Ecologia e l'Ambiente s.p.a., in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gino Ambrosini, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso lo studio Alessandro Dal Molin in Milano, via M.A. Bragadino n. 2;

Ufficio D'Ambito della Provincia di Sondrio, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro  
Dal Molin, Davide Marcolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alessandro Dal Molin in  
Milano, via M.A. Bragadino n. 2;

Provincia di Sondrio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dall'avvocato Guido Della Frattina, con domicilio digitale come da PEC  
da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 01931/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società per l'Ecologia e l'Ambiente s.p.a., dell'Ufficio D'Ambito della Provincia di Sondrio e della Provincia di Sondrio;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 28 febbraio 2023 il Cons. Annamaria Fasano e uditi per le parti, in collegamento da remoto, gli avvocati Fantigrossi e Dal Molin, anche in sostituzione dell'avvocato Della Frattina, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La Confconsumatori – Confederazione Generale dei Consumatori proponeva dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ricorso ex d.lgs. n. 198/2009 con il quale chiedeva, previa declaratoria in ordine alla legittimità dello schema tariffario adottato dall'Ufficio d'Ambito di Sondrio, nonché previa dichiarazione di illegittimità delle modalità adottate per la determinazione della quota fissa e delle quantificazioni forfettarie dei consumi per gli utenti sprovvisti di contatore: ordinare alle Amministrazioni convenute, ciascuna per la propria competenza, di adottare ogni provvedimento utile o necessario al rispetto delle norme regolamentari e amministrative per la determinazione delle tariffe, con applicazione della modulazione oggettiva e/o soggettiva e senza la determinazione di corrispettivi forfettari; disporsi che i contatori dovessero essere installati a cura e spese del gestore, che il Piano d'Ambito e lo Stato Patrimoniale fossero redatti secondo le disposizioni normative e quindi per ciascun esercizio.

L'Associazione chiedeva, inoltre, previa declaratoria di mancato rispetto delle norme contenute nella Carta della qualità del servizio, ordinare al Gestore ed alle altre Amministrazioni convenute, ciascuna per la propria competenza, di adottare ogni provvedimento utile o necessario al rispetto delle norme regolamentari ed amministrative relative al servizio e per soddisfare i diritti e gli interessi legittimi degli utenti, ponendo rimedio a tutti i disservizi dedotti. Il ricorso era affidato ai seguenti motivi: 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 149 e 154 del d.lgs. n. 152/2006 con riferimento agli standard qualitativi ed economici e al sistema tariffario; 2) violazione di standard qualitativi ed economici in relazione alla quota fissa; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 149, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006 (termini del Piano d'ambito); 4) violazione e falsa applicazione del DPCM 20 luglio 2012: mancata emanazione di atti amministrativi in relazione alle utenze senza contatore ed ai consumi forfettari; 5) violazione della Carta della qualità dei servizi.

2. Il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza n. 1931 del 2018, dichiarava il ricorso inammissibile. Il Collegio di primo grado riteneva che, sebbene la Confconsumatori potesse essere legittimata ad agire, avrebbe potuto farlo in rappresentanza degli interessi di propri determinati associati, indicando nominativamente, per ciascuno di questi, il titolo e l'oggetto dell'azione, sostenendo che *“tuttavia, nulla di ciò contiene l'atto introduttivo del presente giudizio, così come quelli in seguito formati (né soccorre, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente nella memoria di replica, il doc. n. 1 allegato al ricorso, posto che dal documento in questione i nominativi degli istanti risultano appositamente stralciati tramite ommissis); nel caso di specie, quindi, non è dato individuare tali soggetti”*. Il Tribunale adito, inoltre, riteneva fondata l'eccezione proposta dall'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, la quale aveva evidenziato che *“al fine di valutare l'effettiva legittimazione in capo a Confconsumatori, appare invero indispensabile poter verificare, quantomeno, se i soggetti delle cui ragioni la ricorrente afferma di essere portatrice, siano effettivamente una pluralità di associati, residenti nella Provincia di*

*Sondrio ovvero, titolari di diritti reali in relazione ad unità immobiliari ubicate nel territorio provinciale in questione nonché intestatari di utenze idriche”.*

3. La Confconsumatori – Confederazione Generale dei Consumatori ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone l’integrale riforma, e denunciando: *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 4 della Legge 4 marzo 2009, n. 15 e dell’art. 1 del Decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198; violazione degli artt. 2 e 24 Cost., dell’art. 39 del c.p.a. e dell’art. 100 del c.p.c.; errore sui presupposti di fatto e di diritto”.*

L’Associazione ha riproposto i motivi di ricorso illustrati in primo grado, che il Tribunale ha dichiarato assorbiti, stante la declaratoria di inammissibilità dell’impugnazione, chiedendo espletarsi anche attività istruttoria.

4. L’Ufficio d’Ambito della Provincia di Sondrio si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame, eccependo l’improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che con deliberazione n. 33 del 12.7.2021 il Consiglio provinciale ha aggiornato il Piano d’Ambito della Provincia di Sondrio, e con deliberazioni n. 302 del 9.7.2019 prima e n. 372 del 7.9.2021 ARERA ha aggiornato lo schema regolatorio con metodo tariffario MTI-3. Inoltre, lo schema di Carta del Servizio della gestione idrica, approvato con deliberazione n. 8 del 15.3.2017, è stato successivamente modificato nelle more del giudizio per ben tre volte dal Consiglio provinciale con deliberazioni n. 17 del 9.5.2019, n.24 del 3.5.2021 e da ultimo con deliberazione n. 36 del 6.10.2022.

5. La Provincia di Sondrio si è costituita in resistenza, chiedendo il rigetto dell’impugnazione.

6. Si è costituita la Società per l’Ecologia e l’Ambiente s.p.a., concludendo per l’inammissibilità dell’appello.

7. Le parti con successive memorie hanno ribadito le proprie difese.

8. All’udienza straordinaria del 28 febbraio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

9. Con l'unico motivo di appello la Confconsumatori denuncia che il giudice di prime cure avrebbe erroneamente escluso la legittimazione al ricorso, ritenendo che l'Associazione non avrebbe adeguatamente provato di aver posto in essere l'azione *'in rappresentanza degli interessi di propri determinati associati, indicando nominativamente, per ciascuno di questi, il titolo e l'oggetto dell'azione'*. L'appellante riferisce di avere depositato l'istanza che, nel particolare procedimento dell'azione in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso, e che, nel caso specifico, recava non solo l'indicazione di questi nominativi, ma anche la dichiarazione di appartenenza all'associazione e la qualità di utenti.

Secondo l'esponente, né la disposizione della legge delega (art. 4, legge n. 15 del 2009) né il d.lgs. n. 198 del 2009 (art. 1, commi 1 e 4) prevederebbero che il ricorso debba essere proposto in favore e nell'interesse di persone fisiche nominativamente individuate. Inoltre, il T.A.R. avrebbe omesso di considerare il chiaro 'radicamento' territoriale della Confconsumatori, in relazione alla specifica situazione del servizio idrico in Provincia di Sondrio, agevolmente ricavabile dai contenuti e dagli obiettivi dell'istanza e del ricorso e da tutta l'attività svolta nella zona, prima e dopo la diffida ed il ricorso, tutti posti a tutela degli utenti di quel servizio e, quindi, ivi residenti. Il diniego di legittimazione, pertanto, sarebbe eccessivo e sproporzionato, a fronte del comportamento delle parti in giudizio. Il giudice di primo grado non avrebbe considerato che le parti resistenti erano perfettamente a conoscenza dei nominativi dei sottoscrittori dell'istanza, essendo stati destinatari della comunicazione via PEC, che li riportava tutti in modo completo.

10. L'appellante ha ribadito tutte le contestazioni svolte in sede di diffida e in sede di ricorso introduttivo a sostegno della domanda sulle carenze informative, sui consumi forfettari e sull'installazione dei contatori per altri tipi di utenze, evidenziando la non correttezza delle tariffe. L'Associazione ha, pertanto, concluso chiedendo l'annullamento della sentenza impugnata e, in

via istruttoria, l'espletamento di verifica sulle modalità di determinazione delle tariffe, sulla quantificazione forfettaria dei consumi, sulla correttezza del sistema tariffario adottato e sulla applicazione della quota fissa.

11. Ciò premesso, questa Sezione ritiene che è possibile soprassedere dallo scrutinio delle eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso proposte dalle parti appellate, in ragione dell'infondatezza delle censure prospettate nell'atto di impugnazione, ravvisando nella specie un difetto di legittimazione a ricorrere dell'Associazione appellante.

11.1. Il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 disciplina la c.d. *class action* pubblica atta a eliminare forme di inerzia delle Pubbliche Amministrazioni e incentivare i concessionari dei servizi pubblici a rispettare gli *standard* qualitativi e le prescrizioni delle Carte dei Servizi.

L'azione ha ad oggetto l'accertamento di forme di inadempimento e inefficienza della P.A. e l'eventuale condanna all'esecuzione in forma specifica. I caratteri della *class action* pubblica appaiono peculiari rispetto alle ordinarie azioni proposte dinanzi al giudice amministrativo, quanto alla legittimazione, attiva e passiva, all'oggetto del giudizio, alle condizioni di procedibilità, al tipo di pronuncia che può essere adottata dal giudice, alle problematiche in sede di ottemperanza.

Per quanto qui di interesse, legittimati all'azione sono *'i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori'*(art. 1, comma 1) e *'le associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1 (art. 1, comma 4)'*.

Le due categorie possono agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, a seguito di una lesione dei propri interessi e non solo al fine di attuare gli *standard* previsti. Per quanto riguarda l'interesse al ricorso, l'art. 1 prevede che ci sia *'una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi'*.

La *causa petendi* dell'azione è, dunque, la lesione diretta, concreta e attuale di *'interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti'*, in virtù della

natura soggettiva della giurisdizione amministrativa.

11.2. Ne consegue che sono legittimati ad agire i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei che abbiano subito una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, a seguito di violazioni di obblighi connessi all'erogazione di servizi, ovvero della mancata emanazione entro i termini di atti amministrativi generali obbligatori. Appare all'evidenza che nell'istituto sussiste un profilo soggettivo di tutela giurisdizionale, posto che il Legislatore non si è voluto riferire ai 'diritti' ma agli 'interessi' di consistenza non meglio specificata. La giurisprudenza in materia, condividendo l'indirizzo della dottrina prevalente, ha sostenuto trattarsi di interessi diffusi, e non di diritti o interessi legittimi (Cons. Stato, parere del 9 giugno n. 1943). La natura diffusa o collettiva dell'interesse dedotto in giudizio si rende evidente quando il ricorso, come previsto dalla legge, sia proposto dagli enti esponenziali (art. 1, comma 4, d.lgs. n.198 del 2009).

In disparte la questione dogmatica, ai fini della valutazione della legittimazione al ricorso, è importante puntualizzare il grado di soggettivazione dell'interesse tutelato, che è connesso ai tipi di domande esperibili secondo le previsioni di legge.

L'azione, infatti, può essere promossa solo al fine del ripristino del corretto funzionamento del servizio a favore di tutti gli utenti e non solo degli attori e aderenti al processo. Il rimedio risarcitorio è, invece, espressamente precluso dal Legislatore e demandato all'eventuale instaurazione di una *class action* di diritto civile (art. 1, comma 6).

L'esercizio plurisoggettivo dell'azione deve, pertanto, coniugarsi con i principi che regolamentano il processo, sebbene l'istituto sia stato espressamente strutturato in funzione della tutela di posizioni giuridiche soggettive che superano la dimensione individuale del diritto.

Il sistema ordinamentale, al fine di garantire una più piena autonomia dispositiva nell'esercizio dell'azione, richiede la partecipazione all'iniziativa processuale, che è subordinata a un atto di adesione espresso all'ente

rappresentativo, ciò anche al fine di preservare il diritto individuale di difesa (art. 24 Cost.) nella sua integrità.

In sostanza, nella *class action* la funzione della garanzia degli interessi si affianca anche un aspetto partecipativo, ciò in quanto il controllo privato è direttamente indirizzato al buon andamento dell'amministrazione, sebbene con i limiti di effettività derivanti dall'esclusione dell'incentivo risarcitorio.

11.3. La *class action*, pertanto, non sfugge ai comuni principi in tema di domanda giudiziale, e, dunque, alla regola che questa debba essere proposta da soggetto legittimato.

La legittimazione delle associazioni alla proposizione dell'azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni va sempre verificata in concreto, caso per caso, in relazione alla natura e alla tipologia dell'interesse leso, al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela di quello specifico interesse *'omogeneo per una pluralità di utenti e consumatori'*.

Deve ritenersi preclusa la legittimazione a proporre l'azione per l'efficienza di cui al d.lgs. n. 198 del 2009 da parte di una associazione che non dimostri di rappresentare una classe *'determinata ed omogenea'* di *'utenti e consumatori'*.

Secondo i principi generali, la legittimazione ad agire si identifica nella titolarità dell'azione, nel senso che legittimato ad agire è quel soggetto che l'ordinamento giuridico considera essere idoneo a presentare l'azione dinanzi al giudice, sicchè deve essere direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal medesimo provvedimento. Nel processo amministrativo, la legittimazione ad agire in giudizio coincide con la titolarità di una posizione giuridica qualificata riconducibile ad un interesse legittimo o ad un diritto soggettivo che con il ricorso si intende tutelare.

Ne consegue che la valutazione in concreto di tale legittimazione impone la verifica, a fronte di specifica eccezione di difetto della condizione dell'azione (nella fattispecie proposta), dell'esistenza in concreto, con la conseguenza che le associazioni sono legittimate a proporre il ricorso per l'efficienza solo quando dimostrano di rappresentare adeguatamente tale interesse, così che

quest'ultimo, da diffuso che era, si soggettivizza in capo all'associazione, trasformandosi in interesse collettivo.

L'azione di cui al d.lgs. n. 198 del 2009 è pur sempre uno strumento per ottenere una tutela processuale di interessi sostanziali, *rectius* di interessi concreti ed attuali, di conseguenza occorre dimostrare di avere titolo a proporla.

La legittimazione attiva non può essere riconosciuta *sic et simpliciter* in capo a chiunque si faccia portatore di un interesse generale, ma è, al contrario, connessa, come si è detto, alla titolarità di '*interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*' e alla loro offesa '*diretta, concreta, ed attuale*' (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 198 del 2009).

11.4. L'associazione Confconsumatori, pertanto, era tenuta a dimostrare la sua legittimazione ad agire, ossia di essere titolare di un interesse giuridicamente rilevante, differenziato in capo ad una collettività di utenti (residenti o titolari di diritti reali della provincia di Sondrio e intestatari di utenze idriche), quindi la propria rappresentatività.

Ciò al fine di rendere chiaro il collegamento tra gli interessi adespoti, che appartengono ontologicamente a tutti i componenti di una collettività, e i meccanismi processuali che richiedono che l'azione sia portata avanti da un ben individuato soggetto dell'ordinamento.

Pertanto, nel caso di specie, senz'altro l'Ente sarebbe stato legittimato ad agire, ma in rappresentanza degli interessi di propri determinati associati, indicando nominativamente, per ciascuno di questi, il titolo e l'oggetto dell'azione.

A tale onere processuale l'Associazione appellante non ha ottemperato.

Va, quindi, condivisa la soluzione interpretativa prospettata dal Giudice di prima istanza, il quale, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso, ha fatto proprie le deduzioni difensive dell'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, che aveva evidenziato come, al fine di valutare l'effettiva legittimazione in capo a Confconsumatori, fosse indispensabile verificare se i

soggetti “*delle cui ragioni la ricorrente afferma di essere portatrice, siano effettivamente una pluralità di associati, residenti nella Provincia di Sondrio ovvero, titolari di diritti reali in relazione ad unità immobiliari ubicate nel territorio provinciale in questione nonché intestatari di utenze idriche*”.

Invero, le emergenze processuali non hanno consentito di verificare se l'Associazione sia esponenziale di una collettività territoriale, e se abbia agito davanti al giudice di primo grado per difendere i cittadini di quella collettività.

Non si evince nessun collegamento diretto con la Provincia di Sondrio, sicchè non può predicarsi che l'Associazione stia agendo in giudizio per rappresentare interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei di una categoria di utenti, asseritamente lesi in maniera diretta, concreta ed attuale.

Va rammentato, infatti, che le firme degli utenti/consumatori, che si assume essere state apposte in calce all'istanza ex art. 3 d.lgs. n. 198/2009, sono state stralciate dalla pagina 43 alla pagina 580. Né, ai fini della prova dell'effettivo radicamento del territorio, può essere ritenuta ammissibile, stante il divieto di cui all'art. 104 c.p.a., l'inserimento della dichiarazione di adesione alla pag. 3 della memoria depositata in appello.

11.5. Deve concludersi che, nella fattispecie in esame, la legittimazione a ricorrere della Confconsumatori – Confederazione Generale dei Consumatori, non può essere affermata.

12. In definitiva, l'appello va respinto, restando così assorbita ogni ulteriore questione.

13. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte soccombente alla rifusione delle spese di lite a favore di ciascuna delle parti costituite, che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, d.l. 9.6.2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6.8.2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Annamaria Fasano**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Franconiero**

IL SEGRETARIO