

**N. 03033/2013REG.PROV.COLL.**

**N. 01596/2012 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 1596 del 2012, proposto da:  
Assiv Associazione Italiana Vigilanza, rappresentata e difesa dagli avv. Enzo Robaldo e Maria Stefania Masini, con domicilio eletto presso quest'ultima in Roma, via della Vite, 7;  
Univ Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Stefania Masini, Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso la prima in Roma, via della Vite, 7;

***contro***

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rita Surano, Maria Teresa Maffey, Sara Pagliosa e Raffaele Izzo, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, Lungotevere Marzio, 3; Union Delta Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Massimiliano Brugnoletti, Riccardo Marletta e Laura Scambiato, con domicilio eletto presso Massimiliano Brugnoletti in Roma, via Antonio

Bertoloni

N.

26/B;

Gf Protection Srl;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE I n. 03382/2011, resa tra le parti, concernente affidamento servizio di sorveglianza armata , guardiania non armata nonché manutenzione impianti di allarme e tvcc - ris.danni

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e della Union Delta Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2012 il Cons. Antonio Bianchi e uditi per le parti gli avvocati Maria Stefania Masini, Antonello Mandarano, su delega dell'avv. Maria Teresa Maffey, nonché Riccardo Marletta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Comune di Milano ha indetto, con bando pubblicato in data 6 gennaio 2011, una gara per l'affidamento del servizio di sorveglianza armata tramite guardie giurate private (GPG) e guardiania non armata, nonché di manutenzione impianti di allarme e TVCC per le esigenze del palazzo di Giustizia e degli altri uffici Giudiziari di Milano, per la durata di tre anni con facoltà di proroga per un anno.

Al termine delle operazioni di gara, e precisamente in data 17 giugno 2011, il Comune di Milano ha aggiudicato in via definitiva la gara all'ATI Union Delta S.r.l., Sicura S.r.l. e GF Protection S.r.l. (di seguito Union Delta).

Tale aggiudicazione, peraltro, è stata sospesa dal Tar Lombardia in accoglimento di un ricorso proposto da una impresa partecipante alla gara.

Quindi il Comune di Milano, nelle more della decisione del ricorso da ultimo citato, ha indetto una procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio in questione per un periodo di cinque mesi (16 ottobre 2011 – 15 febbraio 2012).

L'Associazione Italiana Vigilanza ASSI.V (di seguito ASSIV), l'Unione Nazionale Istituti di Vigilanza (di seguito UNIV) e l'Associazione Nazionale di Categoria della Vigilanza Privata A.N.I.V.P. (di seguito ANIVP), associazioni di categoria rappresentative del settore dei servizi di vigilanza privata, hanno dapprima impugnato nanti il TAR Lombardia il bando di gara e tutti gli atti della procedura bandita nel 2010, chiedendone l'annullamento.

In seguito, le medesime associazioni hanno impugnato con motivi aggiunti l'aggiudicazione definitiva ad Union Delta e gli atti relativi alla nuova gara, chiedendone parimenti l'annullamento.

Il giudice di prime cure, con sentenza del 30 dicembre 2011 n. 3382, ha respinto sia il ricorso che i successivi motivi aggiunti proposti dalle associazioni di categoria.

Ritenendo illegittima tale decisione, le associazioni ASSIV e UNIV hanno interposto l'odierno appello, chiedendone l'integrale riforma, nonché la condanna del Comune di Milano al risarcimento del danno asseritamente patito.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano ed Union Delta, riproponendo l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione non esaminata dal primo giudice, e chiedendo comunque la reiezione nel merito dell'appello siccome infondato.

Con successive memorie nei termini le parti hanno insistito nelle rispettive tesi giuridiche.

Alla pubblica udienza del giorno 23 ottobre 2012, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire in giudizio delle ricorrenti associazioni sindacali di categoria ASSIV e UNIV, non esaminata dal primo giudice e riproposta dagli appellati nell'odierna sede.

1.1 L'eccezione è fondata.

2. È principio giurisprudenziale ormai consolidato - che riflette la regola generale dell'art. 81 c.p.c. secondo cui "fuori dai casi previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui" - , quello per cui le associazioni sindacali di categoria possono agire in giudizio per far valere interessi propri ed esclusivi dell'associazione, ma non degli associati (cfr. Cons. Stato sez. V, 14 luglio 1995, n. 1079; sez. VI, 9 novembre 2001, n. 5775).

Questi ultimi sono, infatti, autonomi e responsabili soggetti di diritto, per cui la tutela giudiziale del loro interesse non può prescindere dall'autodeterminazione al giudizio dei singoli interessati.

In altri termini , la circostanza che una controversia relativa a singoli associati possa interessare indirettamente la generalità degli appartenenti alla categoria , non la trasforma da individuale a collettiva.

Ed è comunque stato precisato dalla giurisprudenza di questo Consiglio , che le associazioni sindacali di categoria sono in ogni caso prive di legittimazione ad agire per azioni in cui l'interesse dedotto in giudizio riguarda solamente una parte dei singoli associati, o in ogni caso in cui le posizioni delle categorie rappresentate possano essere tra loro contrapposte, di modo che l'associazione si pone in conflitto di interesse con alcuni dei suoi associati ( sez. VI, 14 luglio 1999, n. 943 ).

In ogni caso , l'associazione sindacale è legittimata ad impugnare atti concernenti singoli iscritti , solo se ed in quanto i provvedimenti concretizzino anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato risolvendosi , altrimenti , l'azione in una non consentita sostituzione processuale con possibilità di realizzare un contrasto potenziale tra i vari iscritti (cfr. Cons. Stato sez VI, 27 marzo 2012,n.2208; sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5709; sez. VI, 14 luglio 1999, n. 943).

3. Tali principi, condivisi dal Collegio, trovano piena applicazione nel caso di specie.

Ed invero va rilevato che l'azione svolta da ASSIV e UNIV non riguarda affatto un interesse omogeneo di tutte le associazioni di vigilanza, ma tende a far prevalere l'interesse di alcuni iscritti su altri .

Riprova ne è la circostanza che alcuni istituti di vigilanza , che aderiscono alle associazioni di categoria ricorrenti , hanno partecipato alla procedura concorsuale per cui è causa senza censurare gli atti di gara , viceversa impugnati da ASSIV e UNIV.

A ciò aggiungasi che la qualità che legittima ad un'azione giurisdizionale , va individuata in base alla corrispondenza effettiva con la titolarità della situazione sostanziale di cui si lamenta la lesione.

Da quella non può prescindersi , rimettendosi ad una mera autoqualificazione statutaria che unilateralmente concerne, per poi disporre in giudizio , interessi in realtà altrui.

Non è sufficiente, quindi, da parte delle ricorrenti sostenere la propria legittimazione mediante l'allegazione agli atti del giudizio degli statuti, per superare l'esame del giudice su tale condizione processuale preliminare.

Tale esame è di rilievo generale e va svolto in termini sostanziali , sia a verifica della presenza della legittimazione di chi agisce in giudizio, sia a indiretta tutela di chi è il titolare dell'interesse ivi dedotto e delle sue autodeterminazioni.

Ma anche da un punto di vista sostanziale, si perviene alla conclusione che le associazioni ricorrenti sono prive della legittimazione ad agire.

Ed invero, l'azione svolta non riguarda affatto un interesse comune e omogeneo di tutti gli associati, atteso che, come già precisato, alcuni istituti di vigilanza, che aderiscono alle associazioni di categoria ricorrenti, hanno partecipato alla gara fatta oggetto dell'odierna impugnativa.

4. Le odierne ricorrenti, al fine di sostenere la loro legittimazione ad agire, invocano poi il principio di diritto di recente enunciato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio con la decisione n. 10 del 3 giugno 2011, dove è stata affermata la legittimazione degli ordini professionali ad agire contro atti che si assumano lesivi dell'interesse istituzionale della categoria rappresentata e perciò contro procedure di evidenza pubblica, quando l'interesse fatto valere è quello all'osservanza di prescrizioni a garanzia della *par condicio* dei partecipanti, nonostante che in fatto dalla singola procedura selettiva sia stato avvantaggiato un singolo professionista: e dove, appunto, è “ all'interesse istituzionalizzato “ che occorre far riferimento.

4.1. In realtà detto principio non può essere evocato in analogia, atteso che sussiste una differenza sostanziale circa i soggetti che è di ostacolo a una tale estensione.

Ed infatti gli ordini professionali – a differenza delle associazioni sindacali – sono enti pubblici con funzioni pubblicistiche valesi *erga omnes*, istituzionali ed autoritative, finalizzate alla disciplina dell'esercizio della professione.

Gli ordini, inoltre, sono enti istituiti dalla legge, sono ad appartenenza necessaria e sono monopolisti legali di quelle funzioni ( cfr. art. 2229 cod.civ. ).

I sindacati, viceversa, sono associazioni private non riconosciute, ossia figure organizzative libere e non soggette a vigilanza, verifiche o controlli pubblici, con carattere pluralistico e ad adesione eventuale.

In ragione di tale libertà, e del pluralismo che ne discende, essi rappresentano, su base volontaria, solo i loro iscritti – e non tutti gli appartenenti alla categoria – e per ciò che concerne le relazioni sindacali.

Non sono, quindi, enti esponenziali della categoria di riferimento e dunque - indipendentemente dalle autoqualificazioni statutarie – non possono essere considerati come portatori, ciascuno, di un proprio compito generale di difesa, anche in giudizio, dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata.

Questi elementi di base, che precedono la questione dell'eventuale rappresentatività e della sua verifica, appaiono già dirimenti.

Con riferimento alla rappresentatività potrebbe porsi in concreto il tema della sufficiente qualificazione per la rappresentanza degli interessi degli iscritti in sede amministrativa: ma comunque non di rappresentanza “*istituzionalizzata*” in giudizio di interessi del settore lavorativo di riferimento, in luogo degli individui che ne sono titolari.

L'istituzionalizzazione presuppone, infatti, una attribuzione *ex lege* ( e non in base ad un mero statuto) della tutela degli interessi di tutti gli appartenenti a un gruppo sociale, e in loro luogo: siano essi iscritti o meno.

Solo così, in ipotesi, potrebbe ricorrere uno dei “*casi espressamente previsti dalla legge*” che dà luogo a una sostituzione processuale ai sensi del ricordato art. 81 cod. proc. civ.

Ma una tale attribuzione, coerentemente con il pluralismo sindacale che deriva dalla libertà associativa e dalla libertà di iscrizione, non risulta prevista.

E'per questo che un sindacato non ha in giudizio l'automatica rappresentanza *istituzionale* degli interessi della categoria ( vale a dire di tutti i lavoratori del settore ) , e l'interesse che può tutelare in giudizio non consiste in quello dei singoli suoi associati. Perciò non ha una legittimazione processuale come quella di cui si discute.

Così, è stato rilevato che la lesione delle norme a tutela dei diritti sindacali non può essere oggetto di ricorso del sindacato, posto che l'interesse che legittima il gravame deve essere diretto e personale e deve avere ad oggetto un diritto soggettivo o un interesse legittimo; diversamente si avrebbe un ricorso a carattere popolare, spettante a qualsiasi soggetto, che è invece ammesso in via eccezionale solo in casi determinati ( Cons. Stato, I, 3 novembre 1999, n. 983 ).

Ed è stato altresì rilevato, che la legittimazione ad intervenire in giudizio di una organizzazione sindacale non può discendere dalla mera finalità statutaria di difesa dei suoi appartenenti, perché occorre che dalla controversia emergano specifici e concreti elementi lesivi di altrettanto specifici e concreti diritti e poteri rappresentativi riconosciuti *iure proprio* al sindacato ( Cons. Stato, IV , 9 novembre 1995, n. 898 ).

Conclusivamente, le associazioni ricorrenti non sono enti esponenti della categoria che rappresentano e, indipendentemente dalle autoqualificazioni statutarie, non possono essere considerate come portatori dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata e, pertanto, non sono legittimate ad agire in giudizio per chiedere l'annullamento degli atti di gara per cui è causa.

5. Per le ragioni esposte il ricorso originario si appalesa inammissibile, conseguendone l'inconducenza dell'odierno appello che è ,pertanto ,da respingere,

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando :

- dichiara inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio.
- respinge il ricorso in appello di cui in epigrafe.

Spese compensate.



Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2012 con  
l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Trovato, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/06/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)