



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO - SEZIONE TERZA TER

N. Reg.Sent.
Anno 2007
N. 1443 Reg.Ric.
Anno 2004

Francesco Corsaro Presidente
Maria Luisa De Leoni Componente
Giulia Ferrari Componente - Estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1443/04, proposto dal Codacons e dall'Adusbef, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Rienzi e Massimo Cerniglia e con questi elettivamente domiciliati in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, presso lo studio dell'avv. Rienzi,

contro

il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, e la Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori - Ufficio C3 - Politiche Nazionali e diritti dei consumatori, in persona del dirigente *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono per legge domiciliati, nonché

nei confronti

dell'Associazione Cittadinanzattiva, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vincenzo Cerrulli Irelli e Alessia Montani e con questi elettivamente domiciliata

presso lo studio dell'avv. Cerulli Irelli in Roma, via Dora n. 1,

per l'annullamento

del decreto del Direttore generale per l'armonizzazione del mercato del 6 novembre 2003 di conferma dell'iscrizione al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) e all'elenco ex art. 5 L. n. 281 del 1998, per l'anno 2002 - 2003, dell'associazione Cittadinanzattiva nonché del rigetto della richiesta di apertura del procedimento per la cancellazione e del rifiuto di cancellazione.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della controinteressata Cittadinanzattiva Onlus;

Visto il ricorso incidentale notificato dalla contorinteressata Cittadinanzattiva Onlus il 12 marzo 2004;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 15 febbraio 2007 il magistrato dott.ssa Giulia Ferrari; uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 13 e 14 gennaio 2004, e depositato il successivo 11 febbraio, il Codacons e l'Adusbef impugnano il decreto del Direttore generale per l'armonizzazione del mercato del 6 novembre 2003 di conferma dell'iscrizione al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) e all'elenco ex art. 5 L. n. 281

del 1998, per l'anno 2002 - 2003, dell'associazione Cittadinanzattiva nonché il rigetto della richiesta di apertura del procedimento per la cancellazione.

Espongono, in fatto, di essere entrambe associazioni iscritte dal Ministero dello sviluppo economico al CNCU. In data 19 agosto 2003 il Codacons ha formalmente invitato il Ministero dello sviluppo economico a verificare se alcune attività di finanziamento e sostegno dei progetti svolti dall'associazione Cittadinanzattiva fossero compatibili con la L. 30 luglio 1998 n. 281 e le relative circolari applicative, documentando l'apprensione, da parte di detta associazione, di ingenti somme di denaro elargite da enti, imprese commerciali e società di capitali.

2. Ad avviso dei ricorrenti l'iscrizione della controinteressata nell'elenco di cui all'art. 5 L. n. 281 del 1998 ed il successivo diniego di cancellazione sono illegittimi, essendo il perseguimento dello scopo della tutela dei consumatori e degli utenti senza fine di lucro indefettibile condizione per l'iscrizione delle associazioni nel predetto elenco. Peraltro, anche a voler ammettere che il sostegno finanziario di imprese commerciali ai progetti delle associazioni iscritte nell'elenco della L. n. 281 del 1998 non è illegittimo, certamente lo diventa se, a fronte di tale sostegno, si verificano azioni non conformi agli interessi dei consumatori o, addirittura, azioni di sostegno indiretto di prodotti commerciali, venduti dalle stesse aziende che sostengono economicamente i suddetti progetti.

Aggiungasi che illegittimamente il Ministero, investito dal Codacons

della richiesta di cancellazione della controinteressata dall'elenco di cui all'art. 5 L. n. 281 del 1998, non lo ha avvisato delle ragioni che supportavano il rigetto dell'istanza.

3. Si è costituito in giudizio il Ministero dello sviluppo economico, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità sia del ricorso principale che di quello incidentale per difetto di legittimazione attiva, l'inammissibilità del ricorso principale sia perché collettivo che per carenza di interesse nonché di quello incidentale per carenza di interesse, mentre nel merito ha sostenuto l'infondatezza di entrambi i ricorsi.

4. Si è costituita in giudizio la controinteressata Cittadinanzattiva Onlus, che ha sostenuto l'infondatezza del ricorso.

5. Con ricorso incidentale, notificato il 12 marzo 2004, l'associazione Cittadinanzattiva Onlus ha impugnato lo stesso decreto ministeriale 6 novembre 2003 nella parte in cui ha confermato per l'anno 2002-2003 le associazioni Codacons e Adusbef nell'elenco delle associazioni di cui all'art. 5 L. n. 281 del 1998.

6. Con memorie depositate alla vigilia dell'udienza di discussione le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

In particolare la ricorrente principale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso incidentale della controinteressata sia perché notificato personalmente alla parte presso il domicilio eletto e non al procuratore costituito, sia perché le iscrizioni delle associazioni negli elenchi ex art. 5 L. n. 281 del 1998, disposte con l'impugnato D.M. 6 novembre 2003, costituiscono autonome statuizioni solo cartolarmente connesse *uno actu*, con la conseguenza che l'eventuale cancellazione del

Condacons e dell'Adusbef per effetto dell'accoglimento del ricorso incidentale non inciderebbe sulla richiesta di cancellazione di Cittadinanzattiva.

7. All'udienza del 15 febbraio 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio dichiara di non poter prendere in esame, per la definizione della controversia *de qua*, la documentazione prodotta in atti dal Codacons e dall'Adusbef il 3 febbraio 2007 perché depositata oltre i termini previsti dall'art. 23, quarto comma, L. 6 dicembre 1971 n. 1034.

Come esposto in narrativa sia le ricorrenti principali che quella incidentale impugnano il decreto del Ministero dello sviluppo economico 6 novembre 2003 nella parte in cui conferma l'iscrizione delle controparti nell'elenco delle associazioni dei consumatori di cui all'art. 5 L. 30 luglio 1998 n. 281.

Con una prima eccezione il Ministero dello sviluppo economico eccepisce l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per difetto di legittimazione attiva sul rilievo che con essi non si intende tutelare l'interesse collettivo dei consumatori e degli utenti, così come prescritto dall'art. 3 L. n. 281 del 1998, ma esercitare un potere di vigilanza e di controllo sul Ministero dello sviluppo economico in occasione della conferma dell'iscrizione delle associazioni nell'elenco di cui all'art. 5 della stessa legge.

L'eccezione deve essere disattesa.

Come sarà meglio chiarito *sub 2*), la legittimazione a ricorrere del Codacons e dell'Adusbef deriva proprio dall'essere state confermate, con l'impugnato decreto del Ministero dello sviluppo economico del 6 novembre 2003, nell'elenco delle associazioni dei consumatori previsto dall'art. 5 L. n. 281 del 1998.

2. Priva di pregio è anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale perché collettivo.

E' noto infatti che nel processo amministrativo la proposizione del ricorso collettivo rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, fondata su un interesse legittimo all'emanazione o alla non emanazione di un dato provvedimento e sottoposta alla valutazione del giudice amministrativo, deve essere proposta dal singolo titolare della situazione soggettiva con separata azione, sicché la deroga può ritenersi ammissibile solo nel concorso di una duplice condizione, e cioè che non sia ravvisabile alcun conflitto di interessi fra i ricorrenti e che le posizioni dei suddetti soggetti siano omogenee fra di loro con riferimento sia al *petitum* azionato che alle doglianze dedotte, sì da poter ragionevolmente considerare la pluralità dei ricorrenti un'unica parte processuale, seppure soggettivamente complessa (T.A.R. Bari, I Sez., 14 ottobre 2004 n. 4522).

Nel caso all'esame del Collegio non è ravvisabile un conflitto di interessi tra il Codacons e l'Adusbef, atteso che entrambe agiscono per l'annullamento del decreto con il quale la controinteressata associazione Cittadinanzattiva è stata iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori ex art. 5 L. n. 281 del 1998. La circostanza che sol-

tanto il Codacons abbia chiesto al Ministero delle attività produttive la cancellazione dal predetto elenco non radica solo in capo ad esso l'interesse ad agire, il quale invece è proprio di entrambi i ricorrenti principali in considerazione della loro qualità di associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 L. n. 281 del 1998 e titolari, in quanto tali, dell'interesse, appunto, a limitare la cerchia dei beneficiari delle prerogative offerte dalla L. n. 281 del 1998 (e ora dal Codice del consumo approvato con D.L.vo 6 settembre 2005 n. 206). Ciò quanto meno per la parte del ricorso volto all'annullamento della conferma dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 5 L. n. 281 del 1998.

Né è possibile dubitare della lesione che da tale iscrizione deriva ai ricorrenti, i quali precisano che essa "ha un notevole valore per chi opera nel settore del consumerismo e come immagine che ne deriva e come poteri di azione nonché per la ripartizione dei fondi ministeriali che vengono assorbiti da associazioni che non ne avrebbero diritto, sottraendole a quelle che tale diritto hanno".

3. Ancora di minor pregio giuridico è l'eccezione di inammissibilità del ricorso incidentale per carenza di interesse. Afferma il Ministero che il D.M. 6 novembre 2003 non ha leso la sfera giuridica di Cittadinanzattiva, che anzi è stata con lo stesso decreto confermata nell'elenco ex art. 5 L. n. 281 del 1998.

Ricorda però il Collegio che il ricorso incidentale è lo strumento offerto al controinteressato per paralizzare l'azione del ricorrente principale al fine di preservare gli effetti vantaggiosi che ha ottenuto dal provvedimento che è stato impugnato con l'atto introduttivo del giudizio.

Nel caso in esame, ove il ricorso incidentale fosse accolto e fosse quindi accertata l'illegittimità del D.M. 6 novembre 2003 nella parte in cui ha confermato l'iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 5 L. n. 281 del 1998 delle due associazioni ricorrenti principali, verrebbe meno l'interesse di queste ultime a contestare la permanenza di Cittadinanzattiva in un elenco di cui esse non fanno più parte.

Questa conclusione conduce anche ad una declaratoria di infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso incidentale, sollevata dalla ricorrente principale sul rilievo che le iscrizioni disposte con l'impugnato decreto costituiscono distinte ed autonome statuizioni, con la conseguenza che l'eventuale cancellazione di Codacons e di Adusbef non influirebbe sulla prosecuzione del gravame principale. E' infatti appena il caso di ricordare che ove Codacons e Adusbef, ove fossero *jussu judicis* cancellati dall'elenco per effetto dell'accoglimento del ricorso incidentale, non sarebbero più legittimate a chiedere analoga statuizione per Cittadinanzattiva.

4. Le argomentazioni sopra esposte spiegano anche perché non è condivisibile neppure l'eccezione di tardività del ricorso incidentale, dedotta dall'Amministrazione resistente sul rilievo che Cittadinanzattiva avrebbe dovuto impugnare il D.M. 6 novembre 2003 nei sessanta giorni decorrenti dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, essendo la conferma dell'inclusione nell'elenco delle due ricorrenti principali immediatamente lesiva. Ritiene il Collegio sufficiente ricordare che la lesione degli interessi di Cittadinanzattiva consegue alla proposizione nei suoi confronti del ricorso principale, cosicché il suo interesse ad

agire in via incidentale è strettamente connesso alla necessità di far venire meno l'interesse ad agire di Codacons e di Adusbef.

5. E' invece fondata l'eccezione delle ricorrenti principali di inammissibilità del ricorso incidentale in quanto notificato personalmente alle parti presso il domicilio eletto e non ai loro procuratori, così come disposto dall'art. 37 T.U. 26 giugno 1924 n. 1054, secondo il quale "la notificazione del ricorso incidentale sarà fatta nei modi prescritti per il ricorso principale, presso il domicilio eletto, *all'avvocato* che ha firmato il ricorso stesso". La necessità di considerare detta prescrizione come tassativa ed inderogabile si giustifica con la considerazione che nel momento in cui il ricorrente incidentale notifica il proprio gravame non è più il ricorrente principale a scegliere la strategia difensiva da opporre ai rilievi mossi dal controinteressato sia con il controricorso che, eventualmente, con il ricorso incidentale, ma è il procuratore costituito al quale il cliente ha conferito, come nel caso in esame, ampio mandato non solo a rappresentarlo in giudizio, ma anche ad adottare le iniziative da lui ritenute più idonee ad assicurare un'adeguata tutela delle proprie ragioni.

E' ovvio che il cliente può sempre revocare il mandato conferito, ma fin quando tale situazione non si verifica il difensore resta il *dominus* dell'affare con la conseguenza che spetta a lui, e non al mandante, essere direttamente informato delle iniziative processuale assunte *medio tempore* da controparte, mediante diretta notifica a lui degli atti preordinati a contrastare o, comunque, suscettibili di compromettere la linea difensiva da lui prescelta a tutela degli interessi di colui che lo

ha incaricato di rappresentarlo in giudizio, conferendogli ampia libertà di azione.

Il Collegio - in linea con una giurisprudenza (Cons.Stato, VI Sez., 8 marzo 1981 n. 187; IV Sez., 26 giugno 1979 n. 526 e 23 febbraio 1971 n. 155) formatasi proprio in relazione all'ipotesi di ricorso incidentale notificato in difformità alla procedura prescritta dall'art. 37 T.U. n. 1054 del 1924 (che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 11 novembre 1963 n. 19 considera inderogabile) - ritiene che il ricorso incidentale non sia neanche sanabile per effetto del disposto dell'art. 17 R.D. 17 agosto 1907 n. 642, in base al quale la comparizione dell'intimato sana la nullità o l'irregolarità dell'atto di notificazione salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione. Ciò in quanto, avendo la sanatoria effetto dalla comparizione, se quest'ultima ha luogo dopo la scadenza del termine entro il quale una regolare notifica doveva essere effettuata, il ricorso non è più sanabile. Nel caso in esame, il ricorso incidentale è stato notificato il 12 marzo 2004 mentre la memoria, con la quale le ricorrenti principali hanno sollevato l'eccezione di inammissibilità, è stata depositata il 3 febbraio 2007. Il ricorso incidentale non è dunque in alcun modo sanabile.

6. Si può ora passare all'esame del ricorso principale.

Ricorda il Collegio che l'art. 5, terzo comma, L. n. 281 del 1998 (ripreso dall'art. 137, terzo comma, D.L.vo n. 206 del 2005), applicabile *ragione temporis*, dispone che "alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione e di pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni

connessione di interessi con imprese di produzione e di distribuzione”.

Con circolare 9 marzo 1999 n. 1251100 il Ministero dell'industria, commercio e artigianato ha chiarito che la predetta disposizione legislativa vieta alle associazioni che chiedono l'iscrizione, in tutte le loro articolazioni centrali e locali, ogni attività di promozione o pubblicità commerciale che abbia per oggetto beni o servizi prodotti da terzi, intendendosi per "pubblicità", ai sensi del D.L.vo 25 gennaio 1992 n. 74, "qualsiasi forma di messaggio, che sia diffuso in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti e obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi". Inoltre, la legge preclude alle associazioni ogni connessione di interessi con imprese di produzione o distribuzione di beni o servizi. A titolo esemplificativo la circolare rafferma che è da presumersi l'esistenza di detta connessione in presenza di contributi finanziari erogati da un'impresa commerciale ad un'associazione di tutela dei consumatori a titolo di liberalità gratuita o non motivata o comunque volta a promuovere l'attività dell'associazione stessa o a sostenere la sua organizzazione.

Ritiene il Collegio che la formulazione letterale dell'art. 5, terzo comma, L. n. 281 del 1998 consente di dare della norma un'interpretazione ancora più restrittiva di quella offerta dal Ministero, nel senso di inibire in assoluto alle suddette associazioni qualsiasi forma di pubblicità, diretta o indiretta, in favore dell'attività svolta dalle suddette im-

prese, a prescindere da un'eventuale controprestazione economica e dal titolo per la quale essa è data. Ciò in quanto la norma vieta alle associazioni dei consumatori e degli utenti "ogni attività di promozione e di pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi" nonché "ogni connessione di interessi con imprese di produzione e di distribuzione"; in altri termini preclude non solo qualsiasi forma di pubblicità, a qualunque titolo sia fatta, ma anche ogni rapporto con imprese di produzione e di distribuzione, dovendosi porre, proprio per il delicato ruolo che svolgono, in una posizione di totale terzietà con tutte le aziende produttrici di beni e fornitrici di servizi.

Ciò chiarito in diritto, in punto di fatto dalla documentazione tempestivamente versata in atti dalle ricorrenti è possibile evincere una serie di rapporti economici intrattenuti dalla controinteressata con aziende operanti in diversi settori del mercato. Detta circostanza non è del resto negata da Cittadinanzattiva, la quale oppone di aver sempre agito con correttezza, nel rigoroso rispetto delle regole di comportamento che la normativa impone alle associazioni a tutela dei consumatori ed in piena e responsabile autonomia rispetto alle imprese dalle quali ha ricevuto contributi a sostegno della sua attività istituzionale.

Il Collegio non ritiene condivisibile, in fatto ed in diritto, la linea difensiva adottata da Cittadinanzattiva a tutela delle proprie ragioni.

Può innanzitutto osservarsi, in punto di fatto, che è documentato che alle numerose campagne cd. informative svolte dalla suddetta associazione nel capo sanitario e con riferimento a singole e specifiche patologie ha fatto sovente seguito il pagamento di un sostanzioso

contributo in danaro da parte di case farmaceutiche produttrici di farmaci afferenti a dette patologie, il che rende non avventato il dubbio che più che di campagne informative si tratta di campagne promozionali concordate al fine di pubblicizzare la presenza sul mercato di un prodotto nuovo o di rafforzare la presenza sullo stesso di un prodotto già esistente.

Giova peraltro aggiungere, questa volta in punto di diritto, che qualunque sia la qualificazione giuridica da dare alle somme ricevute da Cittadinanzattiva, e cioè compenso o contributo, è assorbente la considerazione che deve intendersi inibito alle associazioni, che assumono di agire a tutela del consumatore, di accettare somme di denaro, a qualsiasi titolo e in via diretta o indiretta, da parte di imprese che dalle campagne asseritamente informative da esse svolte, concordate o non, ricevono un vantaggio economico per effetto della credibilità e della pubblicità che, normalmente, accompagnano i messaggi delle suddette associazioni.

Deve quindi essere annullato il decreto del 6 novembre 2003, nella parte in cui il Ministero dello sviluppo economico ha confermato, per gli anni 2002 - 2003, l'inclusione di Cittadinanzattiva nell'elenco delle associazioni dei consumatori senza prima verificare l'esistenza del motivo ostativo previsto dal terzo comma dell'art. 5 L. n. 281 del 1998, con tutte le conseguenze anche in relazione ad eventuali benefici economici percepiti.

Peraltro, proprio in considerazione della funzione che le stesse ricorrenti attribuiscono alle decisioni giurisdizionali, e cioè "fissare una re-

gola uguale per tutti” (pag. 12 della memoria depositata il 3 febbraio 2006), il Collegio dispone che l’interpretazione della norma data dallo stesso Ministero con la circolare n. 1251100 del 9 marzo 1999 e confermata poi da questo Tribunale costituisca criterio informatore della futura azione di controllo dell’Amministrazione, in occasione dell’iscrizione o della conferma dell’iscrizione delle associazioni nell’elenco ex art. 137, terzo comma, D.L.vo n. 206 del 2005, e con riferimento a tutte le eventuali anomalie e/o patologie riscontrabili nella loro attività, comprese quelle richiamate dalla ricorrente incidentale nei suoi scritti difensivi e sulle quali il Collegio non ha potuto intervenire in conseguenza della positiva definizione dell’eccezione di rito.

7. Per le ragioni che precedono il ricorso principale deve accolto e per l’effetto deve essere annullato *in parte qua* l’impugnato decreto 6 novembre 2003 del Direttore generale, intendendosi assorbita la richiesta di annullamento del rifiuto di cancellazione della controinteressata dall’elenco ex art. 5 L. n. 281 del 1998. Il ricorso incidentale deve essere invece dichiarato inammissibile.

Quanto alle spese di giudizio, può disporsi l’integrale compensazione fra le parti costituite in giudizio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO - SEZIONE TERZA TER

definitivamente pronunciando sul ricorso proposto, come in epigrafe, dal Codacons e dall’Adusbef: a) accoglie il ricorso principale e per l’effetto annulla *in parte qua* il D.M. 6 novembre 2003; b) dichiara

inammissibile il ricorso incidentale.

Compensa integralmente tra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 15 febbraio 2007, dal

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, SEZIONE

TERZA TER

in Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Francesco Corsaro Presidente

Giulia Ferrari Componente - Estensore

IL PRESIDENTE

L' ESTENSORE

SEGRETARIO