

**Il Consiglio di Stato valorizza il diritto alla salute di categorie protette e riconosce la legittimazione ad agire delle formazioni sociali in virtù degli artt. 2 e 118 Cost.
(Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 18 marzo 2024, n. 2616)**

Il Consiglio di Stato interviene in tema di tutela di persone con disabilità e della possibilità per le formazioni sociali di accedere agli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per l'effettiva garanzia di situazioni giuridiche protette.

In particolare, la condotta dell'Ente comunale volta ad alterare la destinazione di un immobile a struttura socio-sanitaria e residenza di disabili e malati privi di appoggio economico e familiare anche dopo la morte degli ascendenti, ed a prevederne, invece, un impiego quale caserma dei Carabinieri causa uno sviamento dalle finalità di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost..

È stata, dunque, riconosciuta la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti proprio allo specifico fine della difesa dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità e, in special modo, la tutela del loro diritto costituzionalmente garantito alla salute, all'assistenza ed alla cura della collettività che abbisogni soprattutto in casi di difficoltà sociale, economica e familiare.

Tanto perché l'emersione positiva dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi appare in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost..

Il Collegio di Palazzo Spada, infatti, valorizzando il rilievo che il dettato costituzionale accorda alla tutela dei diritti inviolabili anche nelle formazioni sociali e rimarcando l'ambito applicativo della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost., richiama e condivide il principio già statuito e consolidato nella giurisprudenza amministrativa secondo cui gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8242 del 2023, proposto dalla Associazione OMISSIS e dal Comitato Regionale OMISSIS, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di OMISSIS, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato OMISSIS;

nei confronti

Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 101/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di OMISSIS e del Ministero della Difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2024 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati OMISSIS;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Le associazioni appellanti impugnano la sentenza n. 101/2023, pubblicata il 4 aprile 2023, con la quale il TAR per il Molise ha dichiarato inammissibile il ricorso con motivi aggiunti dalle medesime proposto avverso i provvedimenti del Comune di OMISSIS concernenti la modifica della destinazione d'uso dell'edificio già scuola comunale dell'infanzia, destinato originariamente a ospitare la sede del progetto sociale c.d. "dopo di noi", in stazione dei Carabinieri con alloggi.

1.1 – Il predetto Comune nel 2014, con delibera di C.C. n. 55 del 26 novembre 2014, aveva inteso dare esecuzione alle disposizioni testamentarie del Sig. OMISSIS, che aveva disposto un lascito testamentario in favore del Comune: previa accettazione del lascito, aveva quindi alienato taluni dei beni immobili in esso compresi destinando le somme così ottenute alla risistemazione dell'edificio scolastico della ex scuola materna (abbandonato a seguito degli eventi sismici del 2002) da destinare, nell'ambito delle finalità sanitarie e socioassistenziali individuate dal *de cuius*, a sede di una struttura residenziale per disabili gravi senza adeguato sostegno, denominata "Dopo di Noi",

1.2 – Successivamente il Comune mutava il proprio avviso, e con gli atti impugnati, destinava lo stesso edificio scolastico della ex scuola materna a sede della locale Stazione Base dei Carabinieri con alloggi, escludendo, dunque, la destinazione precedentemente individuata.

1.3 - Il TAR per il Molise, con la sentenza appellata, dichiarava la inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, ritenuto il difetto di legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti.

1.4 - Con l'atto di appello in epigrafe due dei tre originari ricorrenti (non ha proposto appello il ricorrente OMISSIS) hanno rivendicato la propria legittimazione a ricorrere e hanno riproposto i motivi di censura contenuti nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, non delibati dal primo Giudice, chiedendo la sospensione cautelare dell'efficacia della sentenza impugnata.

1.5 - Si è costituito in giudizio il Comune di OMISSIS, deducendo la inammissibilità e la infondatezza del gravame.

1.6 – Le parti hanno argomentato le rispettive difese con proprie memorie.

1.7 - Con ordinanza collegiale del 14 novembre 2022 questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. e per l'effetto ha fissato la trattazione di merito alla pubblica udienza del 30 gennaio 2024, al cui esito il giudizio è stato introitato dal Collegio per la decisione.

2 – Le appellanti, premessa la non impugnazione della sentenza di primo grado per la parte in cui ha negato l'estromissione del Ministero della Difesa, deducono la sua erroneità quanto al dichiarato difetto di legittimazione attiva dei tre soggetti ricorrenti per violazione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione, dell'art. 9 della legge n. 241 del 1990 e del D.Lgs n. 117 del 2017 (I motivo), oltreché per eccesso di potere sotto diversi profili (II motivo) ed inoltre per violazione degli articoli 24, 32 e 38 Cost., nonché della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, della legge n. 104 del 1992, della legge n. 112 del 2016, dell'art.39 c.p.a. e dell'art.100 c.p.c., oltreché per l'errata applicazione dei principi giurisprudenziali in ordine alla *legitimitatio ad causam* sui requisiti di rappresentatività, stabilità e continuità (III motivo).

2.1 – Evidenzia la parte appellante che la sentenza oggetto di gravame richiama a supporto del rigetto del ricorso per inammissibilità per difetto di legittimazione attiva dei soggetti ricorrenti, i principi di rappresentatività e di stabilità degli enti esponenziali di interessi diffusi e collettivi affermandone la carenza nel caso di specie in capo a tutti e tre gli Enti ricorrenti, In particolare mancherebbe un'adeguata rappresentatività del comitato ricorrente sotto lo specifico aspetto della carenza dei requisiti della stabilità e della non occasionalità. Parimenti inammissibile, sotto il medesimo profilo della carenza di legittimazione ad agire, risulta l'impugnativa delle due associazioni che col predetto comitato hanno proposto il ricorso.

2.2 - Al contrario, secondo la parte appellante il Comitato ricorrente, benché costituitosi poco prima della proposizione del ricorso, persegue statutariamente la difesa dei diritti e degli interessi dei soggetti disabili e, in special modo, la tutela del loro diritto costituzionalmente garantito alla salute ed all'assistenza sociale (art. 1 dello Statuto). Così come dalle disposizioni statutarie scaturisce la finalità del Comitato costituitosi di agire, ora e in futuro, non solo sul territorio del Comune di S. OMISSIS ma anche sui territori limitrofi, privi di ogni struttura finalizzata al "Dopo di Noi".

2.3 - Il Comitato ricorrente sarebbe quindi in possesso di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità con riguardo alla categoria degli interessi di cui è portatore, in linea con l'orientamento giurisprudenziale in materia di tutela di interessi collettivi difesi da associazioni e comitati. In particolare, argomenta la parte appellante, il Consiglio di Stato ha attribuito la legittimazione ad agire ad un comitato spontaneo di cittadini appena costituito, senza ritenere necessario, date le finalità, un suo radicamento storico con il territorio interessato ed una propria rappresentatività (C.d.S., Sez. I, parere 29.5.2019 n. 1601; Sez. VI, 23 maggio 2011 n. 3107) e in materia ambientale ha ritenuto una legittimazione ad agire analoga a quella delle associazioni ambientali prevista dalla legge n. 349 del 1986, in ambito territoriale ben circoscritto, anche per i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio"(C.d.S., Sez. VI n.3107/2011).

2.4 –Sul tema del riconoscimento della legittimazione attiva dinanzi al giudice amministrativo degli enti esponenziali di interessi collettivi, sui presupposti di tale legittimazione e sulla stessa nozione di interesse collettivo – prosegue la parte appellante –, si è pronunciata l'Adunanza Plenaria n. 6 del 20 febbraio 2020, che ha ribadito la non necessità di una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore, ben potendo il giudice, all'esito di una verifica concreta della rappresentatività, ammettere l'esercizio dell'azione anche al di fuori di casi tassativamente indicati ex lege. L'Adunanza Plenaria avrebbe altresì rilevato l'attualità dell'orientamento giurisprudenziale del c.d. criterio del doppio binario di accertamento, secondo il quale gli enti collettivi e in primo luogo le

associazioni, ove presentino determinati requisiti da accertare caso per caso (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità e, in talune circostanze, anche collegamento con il territorio), sono legittimati all'impugnazione a tutela di interessi collettivi, a prescindere da una specifica disposizione legislativa.

2.5 – Il legislatore, dopo la citata disposizione di cui all'art. 18, comma 5 della l. 349 del 1986 che riconosceva la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste ricomprese in apposito elenco presso il Ministero dell'ambiente, ha poi riconosciuto la tutela di interessi collettivi e diffusi come l'interesse dei consumatori "anche in forma collettiva e associata" (art. 2 del codice del consumo), nonché la legittimazione delle associazioni di categoria "maggiormente rappresentative" (art. 4, comma 2, dello Statuto delle imprese) e delle "associazioni e comitati portatori di interessi diffusi" legittimati, in via generale, ad intervenire nel procedimento amministrativo (art. 9 della legge n. 241/1990).

2.6 - L'emersione positiva dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi sarebbe in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. La natura collettiva dell'interesse sarebbe connotata dal fatto che un interesse originariamente diffuso, quindi adespotato, che attiene a beni a fruizione collettiva, si "personalizza" in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri (stabilità, continuità, rappresentatività) e diviene per tale via un interesse legittimo proprio dell'ente (il che esclude la sostituzione processuale vietata dall'art. 81 c.p.c.). Quindi, per la parte appellante l'interesse diffuso è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di "tutti" in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri. La mera rilevanza indiretta per la generalità degli appartenenti alla categoria di una controversia relativa a singoli associati non potrebbe, in altri termini, essere idonea a trasformare la controversia da individuale a collettiva (C.d.S. V 12.3.2019, n. 1640).

2.7 - Quanto, poi, alla legittimazione dell'Associazione OMISSIS, Lo statuto del detto Ente (art. 2) si proporrebbe di operare per la promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza, della promozione e tutela dei diritti umani, civili, politici e sociali e, sia pure a titolo esemplificativo, indica le finalità e attività dell'associazione nella promozione e tutela de "i diritti alla sicurezza sociale, alla salute, al lavoro, alla cultura, all'informazione, all'istruzione, all'ambiente salubre, alla libera comunicazione, alla libera manifestazione del pensiero, all'uguaglianza formale e sostanziale e di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione", mentre l'articolo 4, più specificamente, prevede "interventi e servizi sociali ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della L. 8 novembre 2000 n. 328 e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla L. 5 febbraio 1992 n. 104 e alla L. 22 giugno 2016 n. 112 e successive modificazioni".

3 – Al contrario il Comune intimato, con la propria memoria di costituzione in giudizio e con successive memorie di replica, deduce che la sentenza impugnata, resa dal TAR Molise, di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di legittimazione, deve essere condivisa e confermata in quanto né i soggetti ricorrenti in primo grado, né i soggetti appellanti, sarebbero forniti di legittimazione a ricorrere. Condivisibilmente, infatti, il TAR Molise ha ritenuto di richiamare i principi che presiedono alla individuazione della sussistenza della legittimazione ad agire in capo a soggetti (Comitati, Associazioni) che rappresentino interessi collettivi,

individuandone i requisiti nella stabilità e non occasionalità dell'ente rappresentativo, nella sua rappresentatività ed nello stabile collegamento con il territorio, in linea con la consolidata giurisprudenza di merito " (da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 11/04/2023, n. 3639).

3.1 - L'impugnazione proposta sarebbe, altresì, inammissibile per difetto di interesse, non avendo i provvedimenti impugnati in primo grado (sia con il ricorso che con i successivi motivi aggiunti) alcun riflesso concreto sulle posizioni giuridiche degli appellanti in quanto i lavori già eseguiti sull'edificio della ex scuola materna avrebbero natura di consolidamento statico, di rifacimento del tetto e di isolamento con il cappotto esterno, senza imprimere una particolare destinazione all'immobile.

3.2 – Inoltre, il Comune reitera l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado anche per l'ulteriore profilo della proposizione di censure e motivi con i quali si cercherebbe di inficiare l'esercizio del potere discrezionale di scelta, da parte del Comune, della destinazione da imprimere agli immobili di sua proprietà.

4 – I primi due motivi d'appello sono fondati, alla luce del principio, statuito dalla citata sentenza n.6/2020 dell'Adunanza Plenaria, in linea con il ruolo che l'art. 2 Cost. assegna alla tutela dei diritti inviolabili anche nelle formazioni sociali, e con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost., secondo cui *"Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie"*.

4.1. Le associazioni ricorrenti hanno, infatti, tra i propri scopi quelli di carattere sociale, compresa la soggetta di soggetti deboli con disabilità e, con riferimento ai requisiti di stabilità e continuità della rappresentatività delle stesse associazioni, in alcun modo può assumere rilevanza decisiva in senso negativo la circostanza della costituzione poco prima della proposizione del ricorso, poiché in tal modo si impedirebbe in modo irragionevolmente discriminatorio a formazioni sociali di nuova costituzione di accedere agli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per la tutela di situazioni giuridiche protette, in violazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 39 Cost. (CdS Sez.III, n. 7850/2020).

5 – Deve essere pertanto respinta, per le medesime ragioni, l'eccezione del Comune di difetto di legittimazione degli appellanti.

5.1 – Anche le due sopradescritte ulteriori eccezioni del Comune vanno respinte, in quanto la disposta variazione della destinazione d'uso dell'immobile precedentemente prescelto dal Comune ai fini dell'attuazione della volontà del *de cuius*, risultava immediatamente lesiva delle finalità sociali perseguite dal *de cuius* ed ora dalla parte appellante, ed inoltre in quanto il ruolo del Comune, di mero esecutore della volontà testamentaria diretta alla comunità locale anche sovracomunale, non implicava l'attivazione di alcun potere discrezionale non sindacabile in sede giurisdizionale, alla luce del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.

6 – Per l'effetto evolutivo, devono essere pertanto esaminate le censure di merito dedotte in primo grado e riproposte in sede d'appello.

6.1 – In primo luogo la parte appellante richiama le proprie censure davanti al TAR concernenti la *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 commi 2 e 4 del TU 8/8200 n. 267. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies L. 241/90 e del principio del contrarius actus. Incompetenza della Giunta Comunale."*

Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 octies comma 2 L. 241/90. Eccesso di potere sotto tutti i profili, in particolare per contraddittorietà ed illogicità manifesta".

Gli atti impugnati sarebbero illegittimi per incompetenza dell'organo deliberante. In particolare, la delibera di G.C. n.51/2022 sarebbe illegittima per violazione dell'art. 42 comma 2 del T.U. 267/2000 per incompetenza, spettando al consiglio comunale regolamentare in ordine alla destinazione assegnata ex novo al lascito dal testatore in violazione degli interessi pubblici e sociali sottesi alla volontà dello stesso. Tanto ciò sarebbe vero che la delibera n.51 viene descritta nell'oggetto come "atto di indirizzo".

Alle medesime censure si presterebbe anche la delibera di Giunta Municipale n° 63 del 31.5.2022, di adozione dello schema del piano triennale di modifica, senza averne i poteri ed illegittimamente, del contenuto degli atti del Consiglio Comunale nn° 13/2017 e 55/2014.

La delibera di adozione dello schema del piano triennale delle opere pubbliche, qui impugnata, sarebbe affetta anche da eccesso di potere per contraddittorietà e manifesta illogicità atteso che, nell'elenco delle opere, pur avendo previsto l'intervento di riqualificazione della struttura del "Dopo di Noi" in Caserma dei Carabinieri, individuando a tal uopo un onere di spesa di 1.000.000 di euro, prevedrebbe ancora ulteriore intervento per € 420.119 per la modifica dell'impianto elettrico.

6.2 – In secondo luogo, viene dedotta la *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990 per difetto di istruttoria e di motivazione nonché dell'art. 7 della medesima legge. Eccesso di potere sotto tutti i profili; in particolare per difetto di motivazione, travisamento dei fatti, contraddittorietà manifesta, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta"*. L'illegittimità degli atti impugnati trasparirebbe anche dalla mancanza di una motivazione giusta e logica che giustificasse la modifica della funzionalità impressa al fabbricato dal lascito testamentario nonché dalla successiva delibera consiliare n. 66/2014. Infatti, l'interesse pubblico della collettività di OMISSIS e zone limitrofe al funzionamento della struttura, come residenza di disabili e malati privi di appoggio economico e familiare anche dopo la morte degli ascendenti, così come ben esplicitato nella precedente delibera del 2014, persisterebbe ancora oggi a causa della carenza di Centri analoghi nella Provincia e nei dintorni, di modo che la conversione della struttura, tra l'altro con il finanziamento della somma di euro 1.000.000 provenienti dal PNRR, a Caserma dei Carabinieri con relativi alloggi non costituirebbe interesse pubblico prevalente rispetto a quello sociale originariamente impresso. Inoltre, disponendo la Caserma dei Carabinieri già di locali adibiti a servizio dell'attività dell'Arma, domiciliata presso la sede comunale, l'amministrazione avrebbe potuto utilizzare i fondi destinati alla conversione del fabbricato de quo, alla ristrutturazione e/ o alla ricostruzione della vecchia sede ovvero all'adeguamento della scuola Elementare sita in OMISSIS, individuata nel Catasto di OMISSIS, già oggetto di cessione gratuita al Demanio civile dello Stato proprio per la realizzazione della nuova Caserma da parte del Comune di OMISSIS.

6.3 – In terzo luogo: *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990; dell'art. 1 comma 2 bis della L. 241/90 in relazione alla violazione dei principi di collaborazione e buona fede dei cittadini; dell'art. 7 della medesima legge per violazione del principio della partecipazione al procedimento nonché di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa"*.

Passando ai vizi contenutistici degli atti impugnati, tali provvedimenti sarebbero illegittimi per la negazione dei principi ispiratori della attività ed organizzazione sanitaria a tutela del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost. nonché della attività solidaristica e garantista del diritto alla salute,

alla assistenza ed alla cura della collettività che abbisogni soprattutto in casi di difficoltà sociale, economica e familiare. I cittadini e, in particolare, i genitori dei disabili residenti nel Comune anche limitrofi, sarebbero stati infatti lesi nella legittima aspettativa alla operatività della Struttura.

6.4 – Infine, *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 2645 ter c.c. E 587 e segg. c.c. .Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 Cost.”*.

Tutti gli atti impugnati sarebbero illegittimi dal punto di vista contenutistico perché deliberati in palese violazione della destinazione impressa nel testamento pubblico ai beni oggetto del lascito. Premesso che il testamento è definito dall'art. 587 comma 1 c.c. come *“ l’atto con il quale taluno dispone , per il tempo in cui avrà cessato di vivere , di tutte le proprie sostanze o parti di esse”*, ne scaturirebbe che la ratio della definizione di cui alla citata disposizione è quella di indirizzare la vocazione dei beni ereditari ad un determinato fine attraverso la designazione di uno o più beneficiari. Laddove il lascito testamentario sia accettato dal beneficiario, la destinazione impressa avrà valore vincolante e dovrà essere rispettata. L’accettazione in sostanza renderebbe impegnativo e definitivo il programma esplicitato nel testamento. La natura vincolante della volontà testamentaria si desumerebbe anche dalla garanzia prevista dall'art. 700 e segg. c.c. il quale contempla la possibilità della nomina di una specifica figura, l'esecutore testamentario, il cui compito è proprio quello di garantire l'esecuzione nel pieno rispetto della volontà espressa dal *de cuius*. In particolare, statuisce il primo comma dell'art. 703 c.c. che: *“l’esecutore testamentario deve curare che siano esattamente eseguite le disposizioni di ultima volontà del defunto.”*

Nel caso in esame, il Sig. OMISSIS conferiva al lascito la finalità, esclusiva, della realizzazione di un ospedale preposto alla cura dei poveri e degli infermi nonché dei malati di tubercolosi, conferendone il mandato al Comune in quanto ente rappresentativo e garante dei diritti soggettivi dei cittadini nonché degli interessi pubblici.

6.5 - Con motivi aggiunti era stata poi impugnata la successiva delibera n.90/2022, per *“illegittimità derivata”* ed inoltre in quanto *“elusiva della volontà del de cuius nonché delle esigenze assistenziali e di sostegno sottese al lascito”*.

La predetta delibera, infatti, non costituirebbe una soluzione al problema dell'assistenza ai bisognosi del *“Dopo di Noi”* ma sarebbe motivata solo da ragioni meramente opportunistiche dell'amministrazione volte ad ovviare e sopperite, in maniera tuttavia maldestra, al grave pregiudizio arrecato alla parte di comunità bisognosa del sostegno.

In particolare, argomenta la parte appellante, per esplicita ammissione del Comune contenuta nell'atto deliberativo impugnato, la struttura non sarebbe allo stato idonea in quanto *“ha subito gravi danneggiamenti a seguito del sisma del 31.10.2002, sia dal punto di vista strutturale che dal punto di vista tecnico impiantistico nonché funzionale”* necessitando di un costosissimo intervento di ristrutturazione edilizia in totale carenza di finanziamenti. Al contrario, la struttura realizzata con il denaro del lascito abbisognerebbe di esigue risorse finanziarie per renderlo adeguato ed agibile alla destinazione originaria.

6.6 – La nuova delibera del 2022, inoltre, avrebbe determinato la *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 Cost. nonché dell’art. 183 del TUEL n. 267/2000”*, in quanto prevedrebbe ingenti interventi di ristrutturazione dell'immobile ex novo individuato omettendo la preventiva quantificazione dei costi ed il relativo impegno di spesa, in violazione dell'art. 183 comma 1 del T.U. 267/2000.

6.7 – “Violazione e falsa applicazione degli artt. 2645 ter c.c. E 587 e segg.c.c.. Violazione e falsa applicazione dell’art. 32 Cost.”.

Anche la deliberazione impugnata rappresenterebbe, infine, una palese violazione della destinazione impressa nel testamento pubblico ai beni oggetto del lascito, in quanto il destinatario non era il Comune quale ente pubblico ma il Comune inteso come comunità e come soggetto rappresentativo degli interessi collettivi. Ne conseguirebbe che l'ente resistente non potrebbe rivendicare alcuna discrezionalità nell'utilizzo degli importi ricavati dall'alienazione dei beni oggetto del lascito. Le somme ricavate dalla vendita dei terreni oggetto della disposizione testamentaria, infatti, per effetto della volontà espressa dal *de cuius* dovevano essere utilizzati per un unico scopo che era quello impresso dal testatore.

7 – Il Comune intimato deduce la infondatezza nel merito dell’appello.

7.1 – In primo luogo, gli appellanti partirebbero dalla non condivisibile premessa che la realizzazione del “Dopo Di Noi” sarebbe direttamente riconducibile, in maniera immediata e diretta, alle disposizioni contenute, con carattere vincolante, nel “lascito Celeste”, quando invece il Comune aveva discrezionalmente alterato la volontà testamentaria vendendo taluni dei beni ricevuti per adibire altro immobile a struttura sociale – diversa da quella ipotizzata dal *de cuius*.

7.2 – In secondo luogo, il Comune avrebbe utilizzato le risorse in tal modo rinvenute per avviare la ristrutturazione dell’immobile senza con questo fissarne una destinazione.

7.3 - Con la delibera n. 51/2022, viceversa, si dispone della destinazione ed utilizzazione del bene senza incidere sulla alienazione di alcun bene di proprietà comunale. Dunque, la delibera n. 51/2022 non costituirebbe modifica della precedente delibera n. 55/2014, nella parte di competenza del Consiglio Comunale (acquisto o alienazione di beni immobili, di competenza consiliare ex art. 42, comma 2, lett. 1), D.Lgs. 267/2000); ma costituirebbe solo un atto di indirizzo che riguarderebbe l’utilizzazione del bene, attribuzione che spetta indiscutibilmente alla Giunta Comunale.

7.4 - Infondato sarebbe anche il secondo motivo di censura nel merito, con il quale si prospettano vizi di difetto di motivazione e di difetto di istruttoria, pretendendo – riferisce il Comune – di censurare la valutazione nel merito, effettuata dall’amministrazione comunale, della prevalenza di un interesse pubblico rispetto ad un altro (quello ad avere il “Dopo di Noi” rispetto a quello di avere la Stazione dei Carabinieri a presidio di un territorio di confine con la Puglia); ed addirittura si vorrebbe individuare la modalità con la quale allocare i finanziamenti richiesti dal Comune, reclamando un vero e proprio diritto soggettivo dei cittadini bisognosi di avvalersi della destinazione originaria della struttura in conformità con la volontà testamentaria del Celeste, sovrapponendosi a valutazioni di mera discrezionalità che atterrebbero esclusivamente all’amministrazione attiva.

7.5 - Ancora, del tutto inammissibili ed infondati oltreché generici sarebbero il terzo ed il quarto motivo di impugnazione nel merito, con i quali si porrebbero censure di "merito" per i provvedimenti impugnati in primo grado nella parte in cui, a giudizio degli attuali appellanti, vi sarebbe la violazione di principi relativi alla organizzazione sanitaria (terzo motivo) ed la violazione dell’art. 2645 ter C.C. in correlazione con il vincolo di destinazione dei beni impresso dal testatore.

7.6 - Con gli ulteriori motivi di impugnazione, evidenzia il Comune, si riportano le censure svolte in primo grado con i motivi aggiunti proposti per impugnare la delibera di G.M. n. 90 del 02/09/2022, ma sarebbero generici e, quindi, inammissibili e, comunque, infondati, posto che né l’immobile della

ex scuola dell'infanzia (scuola materna) né quello della ex scuola elementare rientravano tra i beni del "lascito Celeste", essendo beni comunali non derivanti da quel lascito.

7.7 - In conclusione, nel caso di specie non vi sarebbe alcun vincolo di destinazione dei beni immobili compresi nel "lascito Celeste" rispetto alla creazione del "Dopo di Noi"; e non vi sarebbe alcun vincolo di destinazione impresso all'immobile che ospitava la ex scuola materna.

8 - Il Comune di OMISSIS nelle proprie successive memorie ribadisce la correttezza e legittimità delle sue scelte riferite alle più idonee destinazioni d'uso dei diversi edifici di proprietà comunale, ed in particolare deduce che *"nulla di nuovo è intervenuto rispetto alla definizione della fase cautelare, nel senso che, allo stato, non sono stati reperiti finanziamenti né per il completamento della ristrutturazione della ex scuola dell'infanzia, da destinare alla Caserma dei Carabinieri, né è stato possibile attivare alcuna forma di finanziamento per la ristrutturazione dell'edificio della ex scuola elementare"*.

8.1 - Secondo la parte appellante, la dichiarazione del Comune confermerebbe l'interesse concreto ed attuale delle parti ricorrenti alla conservazione del vincolo di destinazione impresso originariamente alla ex scuola dell'infanzia, considerando l'esiguità degli interventi necessari per rendere la struttura operativa all'attività del "Dopo di Noi" (dato che la struttura è stata soggetta ad opere di consolidamento, come da certificato di regolare esecuzione dei lavori del 12.2.2020 da ultimo allegato agli atti, restando da completare solo gli impianti).

8.2 - L'interesse collettivo di cui i ricorrenti si fanno portavoce troverebbe quindi maggior supporto nella ammissione di parte resistente che dichiara nella propria memoria conclusionale attualmente impossibile attivare alcuna forma di finanziamento finalizzata alla ristrutturazione dei locali della ex scuola elementare di cui alla delibera impugnata con i motivi aggiunti.

9 - Ai fini della decisione di merito, occorre prendere avvio, alla stregua di un criterio di effettività della tutela giurisdizionale, dai motivi d'appello concernenti il merito della questione, che possono essere esaminati congiuntamente e che risultano fondati.

9.1 - In particolare, il lascito testamentario in esame prevedeva una chiara destinazione sanitaria e socio-assistenziale, peraltro declinata in termini non più attuali (realizzazione di un ospedale preposto alla cura dei poveri e degli infermi nonché dei malati di tubercolosi), che pertanto il Comune, nella sua qualità di mero esecutore della volontà testamentaria diretta a favore della comunità locale, anche sovracomunale, aveva legittimamente aggiornato non nei suoi contenuti (volti alla individuazione e realizzazione di una struttura socio-sanitaria adeguata mediante l'utilizzo dell'attivo ereditario) ma solo nella puntualizzazione (attualizzazione) dei singoli servizi socio-sanitari erogati in regime di ricovero, come residenza di disabili e malati privi di appoggio economico e familiare anche dopo la morte degli ascendenti, così come esplicitato nella precedente delibera di Consiglio comunale del 2014.

9.2 - Le successive delibere di Giunta comunale impugnate in primo grado, viceversa, hanno determinato una alterazione ed uno sviamento rispetto alla predetta finalità, distogliendo l'immobile, già quasi completamente ristrutturato prevalentemente con i fondi del lascito, dalla prevista destinazione socio-sanitaria, voluta dal *de cuius* ed afferente alle competenze comunali alla stregua della legge n. 104/1992, per prevederne l'impiego quale caserma dei Carabinieri con alloggi, utilizzo ed onere economico non facenti, invece, precipuamente capo al Comune.

I provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo di primo grado si rivelano, quindi, viziati sia per un palese difetto motivazionale, sia nella sostanza per la violazione delle finalità del lascito che

il Comune aveva accettato, salvo poi assumere a distanza di anni una decisione contraria in modo del tutto irragionevole e in palese contrasto con i valori costituzionali attinenti alle finalità del lascito testamentario.

9.3 – Quanto ai motivi aggiunti, alla stregua del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost., l'individuazione dell'impegno finanziario e della relativa copertura finanziaria avrebbe dovuto costituire la prima fase del procedimento sotteso alla impugnata delibera n. 95 del 2022, che in tal modo tradisce il denunciato sviamento dalla sua dichiarata finalità, in quanto sancisce di fatto il cambiamento della destinazione d'uso degli immobili precedentemente prevista, senza nulla statuire circa l'impiego dei fondi rinvenuti dal "lascito Celeste" per la -quasi completata ristrutturazione dell'immobile ora destinato a Caserma dei Carabinieri e senza assumere alcun concreto impegno quanto al completamento del nuovo immobile individuato quale ricovero medico-assistenziale, secondo le indicazioni del lascito ma senza utilizzare le risorse destinate dal medesimo lascito.

9.4 – In sintesi, il Comune non poteva e non può vantare alcuna pretesa di titolarità o di utilizzo discrezionale del "lascito Celeste" e quindi dell'immobile pressoché ultimato con i fondi ricavati dalla vendita dei beni in esso compresi. Infatti, laddove il lascito testamentario sia accettato dal beneficiario, la sua destinazione ha valore vincolante e deve essere rispettata, salvo incorrere in una evidente violazione del generale principio dell'ordinamento nazionale ed euro unitario di tutela dell'affidamento, particolarmente protetto quando ad essere violata sia la volontà di chi non è più in grado di far valere le proprie ragioni e quando la violazione causi lo sviamento dalle indicate finalità di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), certamente prevalenti rispetto alla realizzazione di una caserma dei Carabinieri, che peraltro non rientra tra le competenze comunali.

10 – In conclusione, l'appello deve essere accolto dovendosi, per l'effetto, accogliere il ricorso di primo grado e i motivi aggiunti. Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado ed annulla gli atti con essi impugnati. Condanna il Comune intimato al pagamento, in favore della parte appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, complessivamente liquidate in Euro 8.000,00 (ottomila) oltre ad oneri di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente
Fabio Franconiero, Consigliere
Massimiliano Nocelli, Consigliere
Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore
Sergio Zeuli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Raffaello Sestini

Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO