

1. *Brevi cenni sulle condizioni dell'azione negli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e nell'elaborazione della dottrina.*

Lo sviluppo delle formazioni sociali e, con esso, l'emersione di nuovi diritti, in virtù della valorizzazione dell'art. 2 Cost., hanno posto all'attenzione della dottrina e della giurisprudenza il tema dell'ampliamento della tutelabilità delle situazioni soggettive.

Com'è noto, infatti, la legittimazione ad agire attiene alla titolarità della posizione giuridica soggettiva che configura il diritto di azione e si rinviene, perciò, in capo ai portatori di interessi legittimi e in capo ai portatori di interessi collettivi. Invero, il criterio di differenziazione ha costituito l'elemento indispensabile ai fini dell'accesso al giudizio amministrativo di tutte quelle aspettative ad un bene della vita vantate dalla collettività e lese dall'illegittimo esercizio del potere amministrativo.

Alla luce di tale criterio, hanno assunto rilevanza giuridica quegli interessi, che pur appartenendo ad una generalità di soggetti, erano riferiti ad un ente esponenziale non occasionale differenziando la posizione giuridica dei titolari di suddetti interessi da quella dei portatori di interessi diffusi.

La giurisprudenza amministrativa si è preoccupata di elaborare principi che favorissero la giustiziabilità degli interessi dei cittadini ancorché non corrispondenti agli interessi legittimi. In particolare, sotto la spinta dell'affermazione degli interessi "superindividuali" sono stati compiuti gli sforzi più interessanti *"per approdare a soluzioni in certo modo nuove ed*

*originali, volte ad agevolare l'accesso al giudizio amministrativo e a garantire l'effettività della tutela giudiziale”<sup>1</sup>.*

E' noto, infatti, che dopo una iniziale chiusura, quando la giurisprudenza fissava in modo rigido il collegamento tra azione giudiziaria e natura individuale della posizione soggettiva dedotta in giudizio, a partire dalla decisione Consiglio di Stato, Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 2<sup>2</sup>, si è assistito ad un riconoscimento, seppur a precise condizioni, della legittimazione all'impugnativa di atti amministrativi da parte di soggetti portatori di interessi collettivi, nel quadro della valorizzazione del disposto dell'art. 2 Cost.

Tale valorizzazione inserisce nel dibattito in esame il criterio della qualificazione normativa della situazione soggettiva di cui si chiede tutela. In altri termini, ulteriore presupposto dell'azionabilità in giudizio di interessi riferibili a pluralità di soggetti indeterminati è la valutazione positiva degli stessi da parte dell'ordinamento.

Questa breve premessa introduce il tema oggetto del presente contributo: la recente tendenza dei giudici amministrativi ad ampliare le ipotesi di legittimazione ad agire a tutela di interessi che fanno capo al cittadino come utente, come consumatore o, più genericamente come membro di una categoria di individui.

## *2. La tutela degli interessi collettivi e l'ampliamento della legittimazione ad agire in materia ambientale.*

La materia ambientale ha rappresentato e rappresenta, tutt'oggi, il campo d'azione privilegiato dalla dottrina e dalla giurisprudenza per ricercare soluzioni volte al riconoscimento della giustiziabilità degli interessi

---

<sup>1</sup> R. Ferrara, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)* in *Enc. Dir. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pag. 476.

<sup>2</sup> Ad. Plen. 19 ottobre 1979, n. 24 in *Riv Giur. Edil.* 1979, I, p. 842

superindividuali, essendo l'ambiente un bene a fruizione collettiva alla cui tutela non è interessato solo il singolo ma tutti i consociati. La tutela ambientale, infatti, assume il ruolo “*unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore di diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano*”<sup>3</sup>.

Alla base degli sforzi compiuti dalla giurisprudenza, si pone l'esigenza di adeguare il sistema processuale amministrativo basato sulla concezione normativa, ex art. 26 R.D. n. 1054/24, che considera l'*interesse legittimante al ricorso giudiziale* come interesse individuale, allo sviluppo delle formazioni sociali da cui scaturiscono interessi sempre nuovi e diversi. Inoltre, il processo di valorizzazione dell'art. 2 Cost., che riconosce e tutela i diritti dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, ha posto con forza la necessità di ricondurre l'interesse legittimo nell'ambito collettivo.

Sul piano della giustiziabilità degli interessi superindividuali, dottrina e giurisprudenza si sono sempre impegnate a cercare elementi che, differenziando tali interessi, attribuissero ai portatori degli stessi la legittimazione ad agire dinanzi al giudice amministrativo. Tra questi va innanzitutto ricordata la riferibilità dell'interesse ad un ente esponenziale rappresentativo dello stesso.

In materia ambientale il riconoscimento della tutelabilità delle posizioni soggettive dei singoli costituiti in associazioni è avvenuto già a livello normativo con la legge n. 349/86.

Infatti, l'articolo 18 della legge su indicata ha previsto che “*le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono*

---

<sup>3</sup> In tal senso Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600, in *Foro Amm. CDS*, 2003, p.1107

*intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”.*

Questo riconoscimento ha offerto, perciò, alla giurisprudenza l'opportunità di ampliare le ipotesi di azionabilità della tutela giurisdizionale attraverso l'accoglimento di interpretazioni estensive del combinato disposto degli artt. 13 e 18 L. 349/86, sia con riferimento all'elemento soggettivo, dei requisiti che l'associazione doveva possedere per essere legittimata ad agire, sia con riferimento all'elemento oggettivo della nozione di interesse ambientale.

Con riferimento al primo elemento, va senz'altro ricordato che l'orientamento giurisprudenziale si è evoluto fino al punto di riconoscere la *legittimatio ad causam* anche alle associazioni non riconosciute facendo leva sull'elemento della rappresentatività come requisito di differenziazione. Non solo, ma secondo l'indirizzo espresso dalle sentenze più recenti in merito ai requisiti soggettivi legittimanti le associazioni a proporre ricorso “*l'esistenza del potere del Ministero di individuazione non esclude di per sé il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione che abbia proposto un ricorso giurisdizionale, e ciò non sulla base dei criteri indicati dall'art. 13, l.n. 349/86, ma con riferimento ai diversi parametri elaborati in via pretoria per l'azionabilità degli interessi diffusi in materia ambientale*”<sup>4</sup>. Quest'orientamento è stato confermato da una recentissima decisione del Consiglio di Stato che, partendo dalla considerazione che la *legittimatio ad causam* potesse essere riconosciuta alle associazioni anche al di fuori dei casi previsti dal citato art. 13 L. 349/86, ha fondato il riconoscimento della

---

<sup>4</sup> T.A.R. Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, con nota di R. Damonte, *Il T.A.R. Liguria fa il punto sulla legittimazione a ricorrere in giudizio di un ente privato costituito a tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Edil.* 2004, pag. 1456 e ss.

legittimazione processuale sulla partecipazione al procedimento, ex artt. 9 e 10 L. 241/90<sup>5</sup>.

La sentenza aderisce, pertanto, all'indirizzo espresso da autorevole dottrina che, all'indomani dell'entrata in vigore della l. 241/90, ancorava la legittimazione ad agire dei portatori di interessi diffusi, purché costituiti in associazioni o comitati, al riconoscimento normativo degli stessi nell'ambito del procedimento amministrativo<sup>6</sup>.

Con riferimento alla nozione di interesse ambientale, invece, va ricordato che, in un primo momento, la giurisprudenza amministrativa aveva attribuito alla stessa un significato piuttosto restrittivo, escludendo *“la legittimazione delle associazioni ambientaliste dall'impugnazione di atti che abbiano valenza meramente urbanistica, e cioè che siano diretti esclusivamente alla gestione del territorio senza alcuna ricaduta sui valori ambientali”*<sup>7</sup>. Nel solco tracciato da questa sentenza si inseriscono le successive pronunce giurisprudenziali che hanno confermato l'individuazione della nozione ambiente in senso giuridico, nella sussistenza di un regime di vincolo legislativo o amministrativo idoneo a limitare il potere di gestione di beni a fini urbanistici o edilizi<sup>8</sup>.

Siffatto orientamento ha subito un'evoluzione in recenti sentenze le quali, discostandosi dall'idea che l'incidenza negativa sui valori ambientali possa discendere solo dalla violazione legislativa o amministrativa, hanno ritenuto sufficiente, ai fini della legittimazione delle associazioni ambientaliste, che la lesione dei valori ambientali consegua alla violazione

---

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. IV, sent. 2 ottobre 2006, n. 5760, in *www.giustamm.it*

<sup>6</sup> M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Bologna, 2002, p. 107 e ss. (VI ed. a cura di E. Cardi e A. Nigro.). *Contra*: R. Villata, *Interesse ad agire* in *Enc. Giur.*, VII, Roma, 1990; L. Maruotti, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questione di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, pagg. 254 e ss.

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 1992 n. 223, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992, p.659 con nota di S. Civitarese Matteucci

<sup>8</sup> Cfr. Cons. Stato, , sez. V, 10 marzo 1998, n. 278, in *Foro Amm.* 1998, p. 708

di norme poste a salvaguardia degli stessi anche se indirettamente o in via riflessa.

Nell'ambito degli orientamenti che propongono un ripensamento della nozione di valore ambientale si inserisce anche un'importante sentenza del Consiglio di Stato che riconduce all'interesse ambientale anche i beni e complessi monumentali di interesse storico - artistico protetti dalla L. 1089/39 (v. ora il d.lgs. n. 42/2004), confermando le decisioni dei giudici di primo grado che riconoscono la tutela del bene ambiente anche attraverso l'impugnazione di atti di natura urbanistica purchè interessanti un bene o un complesso di beni espressione del patrimonio storico - culturale<sup>9</sup>.

Merita, infine, di essere segnalata la sentenza del T.A.R. Liguria, 18 marzo 2004, n. 267<sup>10</sup> che rappresenta un punto di arrivo molto importante in tema di tutela di interessi superindividuali, poiché sgancia la nozione di interesse legittimo dalla norma attributiva del potere per ancorarla alla pretesa ad un bene della vita fondata sulla tutela costituzionale di cui all'art. 2 e differenziata sulla base del collegamento fisico-spaziale tra l'aspirante ricorrente e l'ambito territoriale su cui ricadono gli effetti di una determinata attività amministrativa<sup>11</sup>.

Per comprendere meglio la portata innovativa della sentenza sopra citata rispetto all'evoluzione che ha favorevolmente investito gli interessi superindividuali, è opportuno sottolineare due aspetti della decisione: a) il riconoscimento della *legittimatio ad causam* degli “*organismi privati che si costituiscono in un ambito territoriale più ristretto per salvaguardare in modo serio e duraturo l'ambiente nella data località e che vengano ad assumere*

---

<sup>9</sup> T.A.R. Liguria, sez. I, 25 ottobre 2004, n. 1480, in *Foro Amm., T.A.R.*, 2004, p. 2890; T.A.R. Liguria, sez. I, 3 febbraio 2003, n. 129, in *Foro Amm., T.A.R.*, 2003, 3, p. 875, con nota di A. Gandino

<sup>10</sup> T.A.R. Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Riv. Giur. Edil.* 2004, pag. 1444 e ss.

<sup>11</sup> Con nota di R. Damonte, *op.cit.*

*quella connotazione oggettiva di formazione sociale*"; b) il riconoscimento di una posizione di interesse legittimo a chiunque si trovi in una posizione di stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento contestato a prescindere dalla sussistenza di un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'azione.

La prospettiva da cui muove il giudice amministrativo è, dunque, quella successivamente accolta dal nuovo codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004) che all'art. 146, comma 11, riconosce sia alle associazioni ambientaliste di cui all'art. 13 l. 346/86, che a qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse, la legittimazione ad impugnare l'autorizzazione paesaggistica.

L'iter logico seguito dal giudice, confermato anche da recenti sentenze, è quello di considerare l'azione dei pubblici poteri, in virtù del nuovo titolo V della Costituzione, come sussidiaria rispetto a quella dei privati, singoli o associati: ciò induce a riconsiderare la posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa ai quali dovrà essere garantita la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio della funzione amministrativa da parte degli enti istituzionali a ciò preposti.

In merito, va osservato che questa impostazione apre l'accesso alla tutela giurisdizionale a tutti gli interessi superindividuali che si differenziano nell'appartenenza a soggetti che si trovano in rapporto di stabile collegamento con "la fonte del danno".

A siffatto indirizzo ha aderito anche la giurisprudenza più recente in tema di localizzazione di discariche. In questo settore, infatti, si è registrata la tendenza a riconoscere la legittimazione ad agire a fasce sempre più ampie di

soggetti sulla base del requisito della mera *vicinitas* che prescinde da qualunque posizione di titolarità qualificata<sup>12</sup>.

A seguito di questa evoluzione giurisprudenziale si è giunti al riconoscimento in capo a soggetti terzi del potere di impugnare anche le concessioni edilizie, superando così l'orientamento risalente che negava tutela ad essi. Sul punto, va ricordato che, secondo un orientamento piuttosto risalente del Consiglio di Stato<sup>13</sup> era escluso il riconoscimento di un'azione popolare avverso una licenza edilizia, radicata nell'infelice formulazione dell'art. 10 L. n. 765/67 "*chiunque può ricorrere*". Sulla base di questo indirizzo veniva, perciò, elaborato il concetto del collegamento fisico-spaziale, tra la posizione sostanziale dell'aspirante ricorrente e gli effetti del provvedimento lesivo, per differenziare l'interesse diffuso quale poteva essere l'integrità del territorio.

Ne discende che il superamento di questo indirizzo e, conseguentemente, l'ammissibilità dell'azione impugnatoria di una concessione edilizia proposta da soggetti terzi, ha consentito un'ulteriore estensione della *legittimatio ad causam* sulla base dell'ampliamento della nozione di *vicinitas* al fine di estendere l'accesso al giudizio impugnatorio non solo ai proprietari frontisti, ma a tutti i soggetti che vantano un collegamento di tipo giuridico con il terreno interessato dall'intervento illegittimamente autorizzato<sup>14</sup>. Inoltre, ancora più recente è l'affermazione che lo "stabile collegamento" possa derivare anche dalla residenza nella zona interessata, dalla proprietà di immobili in detta zona: ciò evidenzia l'esigenza di tutelare i valori urbanistici e quindi l'"insediamento" inteso come stabile ubicazione degli interessi di vita

---

<sup>12</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, I, p. 308; T.A.R. Abruzzo, 26 novembre 2002, n. 712, in *Foro Amm.*, T.A.R., 2002, p.3708; Cons. Stato, sez. VI 15 ottobre 2001, n. 5411, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, p.81; Cons. Stato, VI 1 agosto 2001 n. 4206 in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); T.A.R. Lombardia, 17 aprile, 2000 n. 2864 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

<sup>13</sup> Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in *Cons. St.*, 1970, I, p. 977

<sup>14</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2004, n. 3904, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)



dei soggetti, giungendo persino a configurare tale presupposto dell'azione nello svolgimento di un'attività commerciale esercitata in prossimità dell'insediamento edilizio interessato dalla concessione edilizia<sup>15</sup>.

La disamina degli orientamenti giurisprudenziali elaborati in materia ambientale induce a qualche riflessione sulle soluzioni interpretative proposte dai giudici amministrativi per ampliare l'accesso alla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali. In particolare, viene da domandarsi se sia corretto parlare di ampliamento della legittimazione ad agire sulla base del criterio della *vicinitas* o se non sia, forse, preferibile fare riferimento all'ampliamento di un'altra condizione dell'azione: l'interesse a ricorrere inteso non come idoneità astratta a conseguire un risultato utile ma come interesse proprio al conseguimento di un vantaggio, materiale o morale, attraverso il processo amministrativo<sup>16</sup>.

Infatti, se si accede all'indirizzo del Consiglio di Stato<sup>17</sup> che riconosce nell'interesse a ricorrere, costituito dalla lesione attuale e concreta nonché dal vantaggio perseguito con l'azione processuale, il carattere della personalità, che esclude che nel processo amministrativo si possano proporre azioni popolari finalizzate al mero controllo di legalità sull'azione della p.a., non può che ammettersi la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi o sulla base dell'imputabilità degli stessi a determinati enti esponenziali, o in virtù della sussistenza del criterio di differenziazione rappresentato dal collegamento con la realtà territoriale su cui insiste l'attività amministrativa contestata.

Tuttavia, non si può prescindere dal sollevare dubbi rispetto all'eccessiva valorizzazione del criterio della *vicinitas*. Infatti, la possibilità di sindacare

---

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2004, n. 1969, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Cons. Stato, sez. V, 30 gennaio 2003 n. 469, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 5 aprile 2002, n. 586, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. V, 30 gennaio 2001 n. 313, in *Riv. Giur.amb.*, 2001, p. 36 e ss.

<sup>16</sup> Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

<sup>17</sup> Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

l'azione amministrativa ogni qual volta si intenda far valere un interesse dell'individuo, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, potrebbe generare conflitti tra situazioni soggettive contrapposte con conseguente rischio di pronunce contraddittorie.

*3. Un caso singolare: il riconoscimento della legittimazione ad impugnare un'autorizzazione commerciale per la tutela di un interesse diverso da quello protetto dalla normativa di settore.*

Fermo restando quanto emerso dalla disamina degli orientamenti giurisprudenziali in materia ambientale, merita di essere segnalata una recente pronuncia del Consiglio di Stato<sup>18</sup> che afferma l'ammissibilità del ricorso avverso l'autorizzazione all'esercizio di attività commerciale da parte di un soggetto portatore di un interesse diverso dagli interessi presi in considerazione dalla normativa di settore attributiva del potere amministrativo contestato.

Il caso in questione desta curiosità poiché l'interesse ad impugnare un provvedimento autorizzativo di un'attività commerciale è stato tradizionalmente individuato in giurisprudenza nell'illegittimo allargamento della concorrenza e quindi in capo a coloro che si trovano in una situazione di possibile competitività con il gestore dell'azienda.

Pertanto, legittimato a contrastare l'autorizzazione commerciale è in genere colui che subisce un danno dal nuovo esercizio, esercitando la stessa attività, o attività simile, nella stessa zona.

Il giudice, nella sentenza in esame, ha, invece, ritenuto tutelabili in base alla legge sul commercio legge n. 287/90 interessi ulteriori rispetto a quelli connessi alla tutela del consumatore e della concorrenza, e in particolare ha

---

<sup>18</sup> Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2006, n. 3485 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

riconosciuto protezione giuridica agli interessi degli abitanti della zona danneggiati dall'esercizio dell'attività nociva autorizzata.

Tale protezione giuridica è stata dal giudice ancorata al riferimento normativo di cui all'articolo 3 della legge citata, che subordina l'esercizio commerciale al rispetto delle norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria.

A ciò consegue un ampliamento delle situazioni soggettive tutelabili fino a ricomprendersi tutte quelle prese in considerazione dalle disposizioni normative alle quali la più volte citata legge rinvia.

In definitiva anche in tale specifica ipotesi il giudice ancora la legittimazione ad agire ai requisiti della differenziazione (*vicinitas*) e della qualificazione normativa (articolo 3 della legge n. 287/90).

Rispetto a quest'ultima, però, non si può prescindere dal sottolineare la particolarità del collegamento operato dal giudice nel caso in esame tra l'articolo 3 della L. n. 287/90 e l'articolo 32 della Costituzione.

Infatti, il giudice ritiene di fondare l'ammissibilità della protezione giuridica degli abitanti della zona, rispetto ai quali sussista già il criterio della *vicinitas*, sulla valorizzazione del diritto costituzionale alla salute, nella sua particolare esplicazione di diritto all'ambiente salubre, leso dalla nociva attività autorizzata.

La sentenza, assume rilievo poichè supera il problema della qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere in giudizio rinvenendo quest'ultima nelle norme richiamate dall'art. 3, L. 287/90 e alle quali è subordinato l'esercizio del potere amministrativo contestato. Pertanto, il giudice, nel caso concreto, ha riconosciuto al ricorrente la titolarità dell'interesse legittimo inteso, secondo la tradizionale teoria normativa, come interesse preso in considerazione, ancorchè indirettamente, dalla norma attributiva del potere. Ciò diversamente da quanto

affermato dalla giurisprudenza in materia ambientale che ha esteso la legittimazione ad agire sul presupposto che la qualificazione potesse discendere dal collegamento della pretesa sostanziale ai valori costituzionali di cui all'art. 2.

*4. La legittimazione dei terzi all'impugnativa dei provvedimenti dell'Autorità Garante della concorrenza.*

Nel filone giurisprudenziale in tema di ampliamento della legittimazione a ricorrere, si inserisce l'innovativo orientamento della giurisprudenza amministrativa in tema di legittimazione dei terzi ad impugnare i provvedimenti dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Rispetto a tale questione si è da tempo posto il problema di stabilire se siano legittimati a dolersi dei comportamenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in sede giurisdizionale solo i soggetti sottoposti a vigilanza o anche qualsiasi altro soggetto portatore di un interesse giuridicamente rilevante, che lamenti il non corretto esercizio del potere di vigilanza.

Il problema in questione si è posto nei confronti di due categorie di soggetti: le imprese diverse da quelle direttamente investite dal potere di controllo dell'autorità garante; i consumatori e, per essi, le relative associazioni di tutela.

Fino a tempi recenti la giurisprudenza amministrativa ha negato la legittimazione a ricorrere in capo alle imprese concorrenti, cioè alle imprese diverse da quelle che vengono controllate, nonché alle organizzazioni dei consumatori che lamentano l'omesso controllo da parte dell'Autorità garante.

Tale orientamento<sup>19</sup> si fondava sull'affermazione secondo cui i ricorsi proposti da soggetti terzi avverso i provvedimenti adottati dall'Autorità *antitrust* fossero inammissibili, atteso che l'attività di vigilanza dell'AGCM sarebbe stata preordinata esclusivamente alla tutela oggettiva del diritto di iniziativa economica nell'ambito del libero mercato e non alla garanzia di posizioni, individuali o associate, di soggetti fruitori del mercato.

A fronte dell'esplicazione dei detti poteri, tutti i soggetti diversi da quelli direttamente incisi e menzionati nell'atto sarebbero stati, quindi, da ritenere titolari di un mero interesse indifferenziato rispetto alla generalità dei cittadini a che le autorità preposte alla repressione dei comportamenti illeciti esercitino correttamente e tempestivamente i poteri loro conferiti a tale specifico fine.

Il giudice amministrativo riteneva, dunque, la normativa *antitrust* una normativa a tutela del mercato, e non di posizioni soggettive specifiche.

Tale impianto argomentativo ha subito un duro colpo a seguito della pronuncia delle sezioni unite della Cassazione sul tema<sup>20</sup>; la Suprema Corte ha, infatti, reputato che i comportamenti violativi delle norme *antitrust* non sono solo lesivi del diritto oggettivo di iniziativa economica, ovvero degli interessi delle imprese concorrenti, ma incidono negativamente sul mercato, e, quindi, sull'interesse dei consumatori ad un corretto funzionamento dello stesso, legittimando gli stessi a contestare innanzi alla Corte di Appello ex articolo 33, comma 2, della L. n. 287/90, l'intesa restrittiva a monte per dedurre la nullità derivata del contratto a valle con il singolo imprenditore e azionare le opportune iniziative risarcitorie<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup>Cfr., tra le altre, T.A.R. Lazio, sez. I, 1 agosto 1995 n. 174, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e Tar Lazio, sez. I, 5 maggio 2003 n. 3861, in *Foro Amm.,T.A.R.*, 2003, p.1942

<sup>20</sup> Cass., Sez. un., 4 febbraio 2005 n. 2207, in *Giust. Civ.*,2005, 7/8, I, p. 1795

<sup>21</sup> La Suprema Corte ha espressamente affermato che “*la legge antitrust non è la legge degli imprenditori soltanto, ma è la legge dei soggetti del mercato ovvero di chiunque abbia interesse, processualmente rilevante, alla conservazione del suo carattere competitivo*”.

Già prima di tale sentenza, però, in alcune pronunce il Consiglio di Stato si era mostrato aperto all'ampliamento della legittimazione ad impugnare i provvedimenti *antitrust*.

In particolare la sezione VI del supremo Consesso, già nella sentenza n. 1258 del 1° marzo 2002<sup>22</sup> aveva riconosciuto in materia di pubblicità ingannevole ad un'associazione di categoria la legittimazione a ricorrere avverso un provvedimento di archiviazione di un procedimento.

Successivamente, con la sentenza n. 3865 del 14 giugno 2004 la stessa sezione del Consiglio di Stato<sup>23</sup> ha riconosciuto la legittimazione ad agire in capo ad un'impresa concorrente avverso un provvedimento di autorizzazione in deroga rilasciato dall'autorità *antitrust*.

Con tale sentenza, il giudice amministrativo ha ricondotto la questione della legittimazione ad agire avverso i provvedimenti assolutori dell'Autorità garante nell'ambito dei principi in tema di condizioni dell'azione e di requisiti necessari per individuare una situazione di interesse legittimo.

Tale posizione ricorre nel caso di colui il quale si contrappone all'esercizio del potere dell'amministrazione, essendo titolare di una posizione giuridica sostanziale lesa ad opera del potere amministrativo, sempre che la lesione abbia i caratteri della personalità, dell'attualità e della concretezza.

I criteri utilizzati in tale verifica sono anche in questo caso dal giudice individuati in quelli generali della differenziazione e della qualificazione: nel caso all'esame del giudice è stato ritenuto che le imprese concorrenti nel medesimo settore economico non si trovano sullo stesso piano degli altri appartenenti alla collettività.. Esse vantano invece un interesse personale e individuale al rispetto della normativa *antitrust*, in quanto dalle determinazioni dell'Autorità, dirette ad altri, può derivare uno svantaggio (in presenza di deliberazioni di natura autorizzatoria) - o un vantaggio (come nel caso di

---

<sup>22</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2002, n. 1258, in *Studium iuris*, 2002, p. 805

<sup>23</sup> Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2004 n. 3865 in *Giur.It.*, 2005, p.1081

provvedimenti inibitori e sanzionatori) - chiaramente riferibile alla loro sfera individuale.

Pertanto, la circostanza che l'Autorità sia tenuta a perseguire l'interesse pubblico alla tutela oggettiva del diritto di iniziativa economica non è ritenuta dal giudice idonea ad escludere che anche soggetti diversi da quelli immediatamente lesi dai provvedimenti finali possano vantare interessi, pretensivi o oppositivi, suscettibili di ricevere protezione giuridica.

Tale orientamento del Consiglio di Stato si pone in linea con la giurisprudenza comunitaria, che da tempo ha riconosciuto la legittimazione di soggetti terzi ad impugnare i c.d. provvedimenti assolutori della Commissione sia con riguardo ai provvedimenti di archiviazione<sup>24</sup>.

Nella sentenza n. 280/2005 la sezione VI del Consiglio di Stato<sup>25</sup> ha applicato i principi contenuti nelle precedenti pronunce e quelli di derivazione comunitaria in materia di pubblicità ingannevole.

In particolare il supremo giudice amministrativo ha ritenuto riferibile il requisito della differenziazione non più solo alle imprese terze ma anche ai singoli consumatori<sup>26</sup>, riconoscendo di conseguenza la legittimazione ad agire ad un'associazione di consumatori portatrice degli interessi dei singoli a non essere ingannati da messaggi pubblicitari.

Maggiore incisività e completezza all'apertura della giurisprudenza amministrativa sul tema oggetto del presente contributo è conseguita alla sentenza delle sezioni unite della Cassazione che si è espressa sulla *ratio* della legge *antitrust*.

---

<sup>24</sup> Corte di Giustizia 31 marzo 1998, cause riunite C - 68\94 e C - 30\95, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1998, p. 1042

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 3, p.886

<sup>26</sup> Così come l'interesse delle imprese terze rispetto a un intervento repressivo di un'intesa restrittiva della libertà di concorrenza è oggetto di valutazione positiva da parte dell'ordinamento (Cons. Stato, VI, 14 giugno 2004 n. 3865 in *Giur.It.*, 2005, p.1081), allo stesso modo tale valutazione positiva riguarda l'interesse del consumatore a non essere "ingannato" da messaggi pubblicitari.

Come già detto sopra essa ha ritenuto tale legge funzionale alla tutela non solo degli imprenditori ma anche dei soggetti del mercato.

Sulla base di tale relevantissimo approdo il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1113/2005<sup>27</sup> ha riconosciuto la legittimazione ad agire in materia di pubblicità ingannevole in capo ad un'associazione di consumatori.

Il riferimento alla rinnovata interpretazione della *ratio* della legge *antitrust* rende evidente l'intenzione del giudice amministrativo di arricchire la posizione delle associazioni di categoria dell'ulteriore elemento fondante la legittimazione ad agire e cioè la qualificazione normativa<sup>28</sup>.

##### 5. Considerazioni conclusive.

La disamina degli orientamenti giurisprudenziali evidenzia lo sforzo ermeneutico compiuto dai giudici al fine di individuare, tra gli interessi superindividuali perseguiti dagli enti esponenziali, quelli che risultino meritevoli di ingresso alla tutela giurisdizionale, tali cioè da conferire ai relativi enti esponenziali la legittimazione ad agire in giudizio.

Funzionali alla selezione degli interessi meritevoli di tutela sono i requisiti della differenziazione e della qualificazione. Il primo postula la necessità che l'ente esponenziale faccia valere in giudizio un interesse specifico del gruppo esponenziato e allo stesso riferentesi in modo complessivo e unitario.

---

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. VI, 21 marzo 2005, n. 1113, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 3, p. 877

<sup>28</sup> Per ragione di completezza si ritiene di dover menzionare la recentissima sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 11 gennaio 2007, n. 1, in *www.giustamm.it*, in cui si riconosce alle associazioni dei consumatori la legittimazione a proporre appello avverso atti dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas “*solo quando dette associazioni abbiano proposto esse stesse ricorso di primo grado, o anche quando si siano limitate ad un mero intervento ad opponendum*”. Nella citata sentenza si pone il problema dell'ammissibilità dell'appello nel caso in cui l'associazione che intende proporre il gravame non è stata parte e non ha partecipato in primo grado. In tal caso, quindi, il Supremo Consesso ha ritenuto l'inammissibilità dell'appello proposto da un'associazione dei consumatori ritenendo la stessa legittimata soltanto ad un mero intervento *ad adiuvandum*.



Il secondo presuppone, invece, che l'interesse differenziato, in tal modo individuato, si caratterizzi per essere un interesse giuridicamente protetto, connotato cioè dal requisito della qualificazione da parte di norme giuridiche.

Ciò tuttavia non esclude che l'indagine sulla sussistenza delle condizioni dell'azione possa essere affidata anche alla singola valutazione del giudice del caso concreto.

Ma ciò che costituisce, a parere di chi scrive, l'aspetto più innovativo e rivoluzionario degli orientamenti esaminati è il riconoscimento della tutelabilità di interessi diffusi, differenziati e qualificati, in capo ai singoli siano essi utenti o consumatori.

E ciò assume tanto più rilievo in quanto tale riconoscimento consegue alla valorizzazione dei diritti della personalità in virtù della rilevanza riconosciuta nei casi esaminati all'articolo 2 della Costituzione, dalla quale deriva l'attribuzione alla pretesa sostanziale, sottesa all'interesse adespota e non qualificato, la stessa dignità riconosciuta dall'ordinamento alla posizione sostanziale dell'interesse legittimo.

Tuttavia, non si può fare a meno di sollevare qualche perplessità sulla tendenza della giurisprudenza amministrativa, in materia ambientale, ad estendere il proprio sindacato sull'attività della p.a. ogni qualvolta essa pregiudichi un interesse che, pur non essendo riferibile alla sfera soggettiva e personale di un determinato soggetto, possa essere fatto vale da *chiunque* si trovi in rapporto di collegamento fisico-spaziale con la fonte del danno. Infatti, il riconoscimento della tutela giurisdizionale dell'insediamento abitativo in quanto luogo in cui si sviluppa la personalità di un soggetto rischia di determinare contrasti tra posizioni soggettive diverse, allorché si facciano valere interessi opposti rispetto ad una determinata azione amministrativa che si presume illegittima.

