



Diritto e Processo Amministrativo

Legittimazione, accertamento e risarcimento: il punto sulla capacita' delle associazioni esponenziali (nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, 28 maggio 2021 n. 4116)

di [Silvia Casilli](#)

6 ottobre 2021

Legittimazione, accertamento e risarcimento: il punto sulla capacita' delle associazioni esponenziali (nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, 28 maggio 2021 n. 4116)

di Silvia Casilli

Sommario: 1. Premessa: i fatti di causa e il ricorso al Consiglio di Stato – 2. La soluzione della Sezione Terza – 3. Interessi diffusi e collettivi: approdi in tema di legittimazione (soggettiva) ad agire delle associazioni (Ad. Plen. n. 6/2020). La funzione tutoria dell'interesse collettivo come interesse proprio dell'associazione di consumatori – 4. Sulla legittimazione (oggettiva) delle associazioni: azioni di accertamento e annullamento.

1. Premessa: i fatti di causa e il ricorso al Consiglio di Stato

Con la sentenza n. 4116 del 2021, la Terza Sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata in tema di legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni esponenziali di utenti e consumatori affermando, coerentemente con i più recenti ed ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali^[1], l'ammissibilità dell'azione di accertamento, proposta da un'associazione a tutela dei consumatori, essenzialmente volta a verificare l'illegittimità del comportamento asseritamente omissivo dell'amministrazione per i danni causati dalla commercializzazione e dall' utilizzo delle protesi mammarie di gel di silicone.

La vicenda contenziosa trae origine dal ricorso presentato davanti al Tar Lazio dalle due associazioni, Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (di seguito "Codacons") e Associazione Italiana per i Diritti del Malato e del Cittadino (di seguito "AIDMA"), nonché da alcune persone fisiche, le quali chiedevano la condanna dei Ministeri della Salute e dello Sviluppo Economico al risarcimento dei danni asseritamente derivati dall'omesso esercizio dei poteri di vigilanza sulla commercializzazione dei presidi sanitari.

A sostegno della domanda, le associazioni allegavano che il responsabile per i dispositivi medici aveva comunicato al Ministero della Salute di aver sospeso la commercializzazione e distribuzione dei presidi a seguito di un'ispezione presso lo stabilimento di produzione – da cui erano emerse difformità rispetto al procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio – originata dall'incremento della segnalazione di incidenti; il Ministero della Salute disponeva di conseguenza il ritiro di tutti i dispositivi medici, invitando il distributore italiano del prodotto a ritirarlo dal mercato.

Le parti ricorrenti lamentavano di aver subito, per effetto del comportamento della società produttrice delle protesi, ma anche e soprattutto in ragione dell'omissione di controllo da parte dei Ministeri, ingenti pregiudizi anche di natura non patrimoniale, per cui chiedevano la condanna degli enti resistenti al risarcimento dei danni.

Costituitisi in giudizio i Ministeri, il Tar Lazio^[2] dichiarava parzialmente inammissibile il ricorso, con riferimento alla sola domanda proposta dalle due associazioni ricorrenti, e lo respingeva nel merito, poiché infondato, con riguardo alle parti ricorrenti e alle persone fisiche. In particolare, venivano differenziate le posizioni dell'AIDMA e del Codacons. Per la prima, il Tar ravvisava una carenza di legittimazione attiva, e soggettiva, motivata in ragione della mancata iscrizione^[3] nell'elenco delle associazioni di consumatori ed utenti previsto dall'art.137 comma 1 del Codice del consumo^[4]. Per quanto riguarda il Codacons, invece, il Tar ha sostenuto che la legittimazione al ricorso prevista dal Codice del consumo riguardasse esclusivamente la

proposizione di domande di annullamento di atti e non potesse estendersi anche alle azioni risarcitorie, dal momento che la pretesa patrimoniale inerisce a situazioni individualizzabili, riferite alle posizioni dei singoli danneggiati e, non già alla lesione subita dalle due associazioni in sé considerate.

Dunque, a titoli diversi, ma entrambe le associazioni sarebbero prive di legittimazione ad agire, soggettiva in un caso, oggettiva nell'altro.

Avverso la sentenza proponevano appello Codacons e AIDMA, sostenendo nuovamente la sussistenza della responsabilità concorrente e solidale dei Ministeri per omessa vigilanza sui prodotti risultati dannosi e ribadendo la propria legittimazione attiva, nonché la fondatezza della pretesa risarcitoria azionata.

2. La soluzione della Sezione Terza

Il Collegio ha ritenuto l'appello in parte fondato.

Affrontata, seppur con un *obiter dictum* dal momento che il difetto era stato sollevato tardivamente ed irritualmente, la questione sulla giurisdizione^[5], la decisione della Terza Sezione del Consiglio di Stato ha poi fornito importanti risposte sulla questione della legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti.

Le appellanti avevano contestato, in sede di ricorso al Consiglio di Stato, la dichiarazione di difetto di legittimazione attiva dell'AIDMA, incentrata, secondo il Tar, sulla mancata iscrizione nel registro di cui all'art. 137 del Codice del consumo. Il Collegio ha accolto la ricostruzione delle appellanti, perfettamente coerente con la sua stessa giurisprudenza, culminata con la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 6/2020, secondo la quale l'iscrizione nel registro delle associazioni dei consumatori non costituisce condizione ineludibile ai fini della legittimazione degli enti portatori di interessi collettivi, ben potendo le associazioni di categoria interessate dare dimostrazione di possedere quegli indici univoci e chiari delineati dalla giurisprudenza e da ultimo confermati dalla stessa Adunanza^[6]. Dunque, la mancata iscrizione nel registro dei consumatori non può, per mero automatismo, comportare l'assenza della legittimazione ad agire, ma deve verificarsi, come d'altronde era già previsto prima dell'introduzione dell'art. 137 Codice del consumo, la sussistenza effettiva dei citati criteri.

In sostanza, se l'iscrizione nel registro comporta certamente una presunzione *iuris et de iure* ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire degli enti collettivi, al contrario, la

manca di iscrizione non impedisce di riconoscere la medesima legittimazione in capo ad enti che siano comunque in possesso di adeguati indici di rappresentatività della categoria.

Sotto un diverso profilo si pone, invece, la questione inerente alla legittimazione oggettiva del Codacons. La sentenza impugnata, infatti, aveva fondato, in secondo luogo, la pronuncia di inammissibilità sul fatto che, pur riconosciuta la legittimazione a ricorrere^[7] sotto il profilo soggettivo, quest'ultima dovesse riguardare solo la proposizione di azioni dirette all'impugnazione di atti, non potendosi dunque estendere anche a domande risarcitorie. In particolare, la sentenza impugnata affermava che le Associazioni non potessero chiedere il risarcimento del danno spettante ai singoli utenti, in quanto si sarebbe venuta così a realizzare un'inammissibile sostituzione processuale; d'altra parte, non potrebbero far valere, in proprio, alcuna pretesa risarcitoria, perché il pregiudizio descritto riguarda esclusivamente la lesione delle posizioni giuridiche dei singoli.

Pur ritenendo tali premesse condivisibili, il Collegio ha ritenuto ammissibile la domanda proposta dalle due associazioni, riqualificandola, tuttavia, sul piano sostanziale, come *“azione di accertamento dell'illegittimità dell'inerzia della amministrazione”* il cui carattere, oltre che rispondere al principio di effettività della tutela, risulterebbe anche dal tema decisorio introdotto dalle ricorrenti, nonché dalle posizioni assunte dalle parti resistenti.

Dunque, un *“interesse all'accertamento del mancato esercizio del potere di controllo”*, volto a verificare l'illegittimità del comportamento, asseritamente omissivo, dei Ministeri.

L'interesse e la legittimazione delle associazioni ricorrenti sussistono, ma vengono ancorati esclusivamente all'azione di accertamento; quest'ultima potrà poi eventualmente fungere da presupposto per la responsabilità risarcitoria delle amministrazioni e, sempre che i singoli utenti possano effettivamente beneficiare degli effetti del giudicato^[8], costituire la base per ulteriori iniziative nei riguardi delle soccombenti. Si legge infatti che *“la prospettata dimensione generale della lamentata violazione e la sua attitudine a coinvolgere una pluralità di soggetti giustifica la legittimazione degli enti esponenziali della categoria all'esercizio di un'azione diretta all'accertamento della violazione, costituente il presupposto (necessario, ancorché non sufficiente) della responsabilità risarcitoria delle amministrazioni convenute”*.

Tale pronuncia si colloca nella scia di quella, già citata, dell'Adunanza Plenaria^[9], riconoscendo in capo agli enti associativi esponenziali una legittimità generale in ordine alla tutela degli interessi collettivi, anche in assenza di una previsione di legge che espressamente autorizzi l'esercizio dei relativi strumenti.

Diverse sono le questioni rilevanti affrontate, seppur talvolta implicitamente, dalla sentenza in commento. Il nodo centrale, attinente alla legittimazione, sembrerebbe apparentemente incontrare dei limiti nel generale divieto di sostituzione processuale, sancito dall'art. 81 c.p.c., e nelle norme del Codice del consumo. Il Codice del consumo prevede, infatti, che gli enti esponenziali in possesso dei requisiti di rappresentatività di cui all'art. 137 possano iscriversi nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale, legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti (art. 139). Dette associazioni sono titolate ad invocare provvedimenti inibitori di comportamenti lesivi, nonché ad esercitare azioni riparative del danno subito (art. 140). Proprio a partire dal dato letterale dell'art. 140 Codice del consumo, si è sviluppato un orientamento giurisprudenziale che sostiene la tassatività sia delle ipotesi di legittimazione straordinaria degli enti esponenziali, sia delle azioni esperibili, in relazione alle quali, a detta di tale indirizzo, sarebbe sempre necessaria un'espressa previsione di legge.

Si reputa, pertanto, opportuno soffermarsi di seguito su questi aspetti.

3. Interessi diffusi e collettivi: approdi in tema di legittimazione (soggettiva) ad agire delle associazioni (Ad. Plen. n. 6/2020). La funzione tutoria dell'interesse collettivo come interesse proprio dell'associazione di consumatori

Aspetto preliminare nella risoluzione delle questioni poste, e tutt'altro che secondario, è quello attinente agli interessi collettivi ed al loro strettissimo legame, tale da valere a qualificarli, con la sussistenza di un ente esponenziale di un gruppo non occasionale. In assenza di un ente che sia predisposto per la loro tutela, non potrà più parlarsi di interessi collettivi, ma semplicemente di interessi diffusi, interessi di mero fatto non tutelabili giuridicamente, a carattere adespotato, riferibili in modo indistinto ad una collettività di soggetti^[10].

La questione definitoria circa l'interesse collettivo e la sua distinzione rispetto agli interessi diffusi, non è sempre di agevole risoluzione, dal momento che spesso le due espressioni vengono usate promiscuamente, ma è, tuttavia, essenziale scioglierla, perché è proprio sul riconoscimento degli interessi collettivi che si fonda la pronuncia in esame, confermando ancora una volta il superamento della teoria che ancora la legittimazione ad una specifica previsione normativa.

La Terza sezione, collocandosi nel solco dell'orientamento tradizionale, cd. "del doppio binario", abbracciato da ultimo dalla citata Ad. Plen. n. 6/2020 riconosce la legittimazione generale ad agire in capo alle associazioni, superando il contrasto giurisprudenziale interno allo stesso Consiglio di Stato sorto in passato[11].

La legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni di consumatori e utenti deve dunque desumersi, laddove presente, da un riconoscimento legislativo (quale l'iscrizione nel pubblico registro di cui all'art. 127 del Codice del consumo), ma, in assenza di esplicita tipizzazione legislativa, deve ricavarsi dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza[12]. Si fa riferimento, in particolare, a degli "indici di selezione"[13] consistenti: nel fine istituzionale statutario di protezione di un bene a fruizione collettiva; nell'assetto organizzativo dell'ente che deve essere adeguato rispetto al raggiungimento del fine, e che deve comunque presentare il carattere della stabilità e rappresentatività della collettività di riferimento; infine, l'organismo deve essere portatore di un interesse localizzato, in altre parole deve esserci un collegamento territoriale tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso[14].

Ne consegue l'inesistenza di qualunque automatismo tra la mancata iscrizione nel registro dei consumatori e l'assenza della legittimazione ad agire. Semplicemente, accanto alla legittimazione straordinaria di matrice legislativa, ve ne è una di carattere generale che si giustifica in ragione delle caratteristiche dell'azione giurisdizionale amministrativa e della funzione di tutela dell'interesse collettivo che, per la loro natura stessa, le associazioni sono chiamate a svolgere [15].

È evidente una chiara preferenza del giudice amministrativo per l'associazionismo come canale legittimante principale per la tutela degli interessi degli utenti e consumatori. Non a caso la Plenaria cui la sentenza in commento espressamente rimanda, opera un'approfondita ricostruzione dell'interesse collettivo inteso come risultato della "*cd. collettivizzazione dell'interesse diffuso a mezzo della sua entificazione*".

Tuttavia, la distinzione tra le due espressioni, interesse collettivo e diffuso, non è così agevole, tenuto anche conto del fatto che spesso la stessa dottrina e giurisprudenza fa ricorso indistintamente all'uno o all'altro termine oppure fa ricorso ad espressioni onnicomprensive, quali quelle di "interessi superindividuali" o "sovraindividuali" oppure ancora "metaindividuali". Se tradizionalmente, e perlomeno in teoria, gli interessi collettivi si distinguono da quelli diffusi, in quanto sono pertinenti ai membri di una collettività definita e sono al contempo interessi propri della collettività per mezzo del gruppo organizzato che ne

diviene portatore^[16], nella pratica la questione definitoria si fa più complessa; proprio per questa ragione sembra essenziale prevedere il doppio binario di accesso alla tutela, per evitare che vengano a crearsi delle lacune in quei casi, come quelli previsti dal codice del consumo, in cui gli interessi in questione sembrano assumere più la connotazione di interessi diffusi, posto che consumatori ed utenti comprendono al loro interno soggetti legati da un'aggregazione solo occasionale, che formano un gruppo dalla conformazione indefinita e al cui interno si conservano chiaramente le diverse individualità^[17].

Non a caso può riconoscersi un vero e proprio percorso di progressivo innalzamento della tutela degli interessi diffusi o "adespoti", radicata negli artt. 2 e 118 Cost.: in prima battuta con il riconoscimento, operato in via legislativa, della titolarità degli interessi diffusi in materia ambientale in capo alle associazioni ambientaliste, e successivamente per mezzo dell'orientamento consolidatosi in seno alla giurisprudenza. Si tratta, sostanzialmente, di un processo volto a riequilibrare lo squilibrio dei rapporti tra privati ed il potere pubblico, nell'ottica di un innalzamento delle garanzie nei confronti dell'Amministrazione e della piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. comma 4 quale strumento di resistenza contro il rischio di una regressione in termini di tutela^[18].

È evidente che in base alla nozione stessa di interesse collettivo, la critica alla teoria del doppio binario, imperniata sulla presunta violazione dell'art. 81 c.p.c. perde completamente di consistenza. È lo stesso processo di soggettivizzazione dell'interesse che lo rende imputabile all'ente esponenziale che, di conseguenza, è legittimato all'immediata impugnazione delle disposizioni ritenute lesive di siffatto interesse collettivo. Se si riconosce l'interesse collettivo come "*sintesi e sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria*"^[19], che viene a dotarsi della protezione propria dell'interesse legittimo^[20] ai fini dell'azionabilità in giudizio, totalmente inconferente appare di conseguenza la sostituzione processuale.

Quanto, infine, al profilo strettamente consumeristico, altro elemento – letto congiuntamente al principio generale di divieto di sostituzione processuale di cui all'art. 81 c.p.c. – al fine di escludere la legittimazione soggettiva delle ricorrenti, ci viene in soccorso il dato della lettura sistematica della nuova disciplina del titolo VIII bis c.p.c., in cui sono confluiti gli artt. 139 e 140 del Codice del consumo. Secondo il Supremo Consesso è la stessa conformazione della nuova *class action* civilistica, esperibile ex art. 840 bis c.p.c. in generale da tutti coloro che lamentano una violazione di diritti individuali omogenei, a testimoniare una graduale espansione (da

iscrivere in quel discorso di percorso progressivo di innalzamento della tutela degli interessi diffusi *ut supra*) verso la dimensione collettiva di tutte quelle situazioni omogenee e seriali emergenti nell'ambito del consumo[21].

4. Sulla legittimazione (oggettiva) delle associazioni: azioni di accertamento e annullamento

Appurata la sussistenza della legittimazione soggettiva delle dette associazioni, sorge però, consequenzialmente, il problema di individuare la tipologia di azioni esperibili. Quanto alla legittimazione oggettiva, la Terza sezione conferma quanto statuito dal Tar Lazio, ritenendo inammissibile la proposizione di una domanda risarcitoria, dal momento che il pregiudizio, nel caso di specie, riguarda esclusivamente la lesione delle posizioni giuridiche dei singoli e che verrebbe altrimenti a crearsi, in questo caso sì, un'inammissibile sostituzione processuale. La domanda delle ricorrenti viene, dunque, ritenuta ammissibile, ma solo se riqualificata come domanda di accertamento.

Tale riqualificazione potrebbe destare dei dubbi, ma nel caso di specie non sembra esserci alcun vizio di ultrapetizione del Collegio, che motiva come di fatto vi fosse uno scollamento tra la tutela risarcitoria, formalmente richiesta dalle ricorrenti, e quella di accertamento, sostanzialmente risultante dal tema decisorio introdotto dalle ricorrenti, nonché dalla posizione e dalle eccezioni assunte dalla parte resistente. Quello delle associazioni[22] è di fatto un interesse all'accertamento del mancato esercizio del potere di controllo, *“ossia un interesse a verificare che la P.A. ha errato nel non esercitare i doverosi controlli”*. Le associazioni avrebbero allora esercitato un'azione volta ad accertare la violazione di doveri istituzionali da parte dei Ministeri. Ed è proprio la dimensione generale della violazione lamentata, per sua attitudine incline a coinvolgere una pluralità di soggetti, a giustificare la legittimazione degli enti esponenziali all'esercizio dell'azione diretta all'accertamento della violazione; accertamento che costituisce il *“presupposto (necessario, ancorché non sufficiente) della responsabilità risarcitoria delle amministrazioni convenute”*.

Dunque, non domanda risarcitoria, ma domanda di accertamento, che possa costituire la base per l'attivazione di ulteriori iniziative nei riguardi delle amministrazioni da parte dei singoli utenti e consumatori, senza che per questo sia scalfito l'interesse[23] e la legittimazione delle associazioni alla proposizione della domanda di mero accertamento[24].

Se la pronuncia in esame ha definitivamente e ulteriormente chiarito il discorso della legittimazione soggettiva, quanto alla tipologia delle azioni esperibili, la sentenza si arresta però al riconoscimento dell'esperibilità azione di accertamento e, al più, mediante il rinvio alla Plenaria del 2020, di quella di annullamento. È evidente che nel caso di specie, dovendosi verificare l'illegittimità del comportamento omissivo dei Ministeri, non sussiste alcun interesse all'esperimento dell'azione di annullamento, ma è bene tuttavia ricordare che la legittimazione in seno agli enti esponenziali in tal senso è stata pacificamente riconosciuta dal Supremo Consesso consacrando l'intervento del legislatore in materia ambientale che consente alle associazioni ambientaliste di *“intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”* [\[25\]](#).

Deve allora necessariamente superarsi quell'orientamento che, argomentando della mancata espressa previsione nell'ambito del codice del consumo dell'azione di annullamento di provvedimenti amministrativi, e postulata la tassatività delle azioni esperibili dalle associazioni a tutela dei consumatori, porta a dubitare della legittimazione generale di queste in ordine alla tutela di interessi collettivi. Una volta “legittimata” l'associazione, sia che la legittimazione scaturisca dalla legge che dal possesso dei cd. indici di selezione menzionati, questa sarà abilitata a esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e comunque certamente l'azione di annullamento.

Ed anzi, privare gli enti esponenziali di tale tutela, configurando una legittimazione selettivamente limitata quanto al diritto di azione, significherebbe garantire una tutela solo “monca”, privando di conseguenza la situazione soggettiva dell'ordinario diritto di derivazione costituzionale che le è proprio. La naturale conseguenza di una legittimazione solo straordinaria, e soprattutto tipizzata strettamente dal punto di vista delle azioni esperibili, comporterebbe inevitabilmente una frustrazione dell'art. 24 Cost., spezzando quell'irrinunciabile legame tra titolarità della situazione soggettiva sostanziale e accesso al giudice [\[26\]](#).

[\[1\]](#) Culminati, tra tutte, nella pronuncia Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020 n. 6. Tale sentenza paradigmatica, baluardo del progresso giurisprudenziale raggiunto, è ben salda nel dimostrare che l'evoluzione del dato normativo positivo non può in alcun modo comportare una diminuzione della tutela (cfr. P.L. Portaluri, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, 136)

[2] Nel solco dell'orientamento giurisprudenziale, il cui caposaldo può rinvenirsi in Cons. stato, Sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, che contrappone a quello tradizionale la specialità di una legittimazione a ricorrere tassativamente prevista nei soli casi indicati dalla legge.

[3] Che risulterebbe, secondo il Tar, requisito ineludibile affinché vi sia legittimazione a ricorrere e resistere in giudizio per la tutela degli utenti dei servizi.

[4] Per maggiore immediatezza si continuerà a fare riferimento agli articoli 137, 139 e 140 del Codice del consumo di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206; si tenga però in considerazione che tali articoli sono oggi trasposti nel nuovo titolo VIII bis del libro quarto del codice di procedura civile, in materia di azione di classe, per effetto della legge 12 aprile 2019, n. 31.

[5] I Ministeri convenuti avevano, infatti, sollevato la questione inerente al difetto di giurisdizione con semplice eccezione formulata in memoria e, dunque, irritualmente rispetto a quanto prescritto dall'art. 9 cpa, che pone in capo alle parti l'onere di far valere il difetto di giurisdizione mediante la proposizione di uno specifico motivo di gravame, potendosi rilevare tale difetto d'ufficio solo nel primo grado di giudizio (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. III, sentenza 29 aprile 2019 n. 2697).

Per tale motivo, nella sentenza in esame la Terza Sezione ritiene, in mancanza di tempestivo appello incidentale, di non poter esaminare la questione, chiarendo però poi, tuttavia, che in un caso analogo il Tar Lazio aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Tale decisione richiama consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenze nn. 6324/2020, 15916/2005 e 3134/2001) che ha qualificato come diritto soggettivo la posizione di chi lamenta un danno da omessa vigilanza, poiché non vi è alcuna relazione diretta tra la situazione giuridica vantata e il potere amministrativo dell'Autorità istituzionalmente titolare della relativa funzione. Apparterrebbe, pertanto, *“alla giurisdizione ordinaria la cognizione delle controversie riguardanti le pretese risarcitorie correlate all'omessa vigilanza da parte di organismi istituzionalmente preposti a funzioni di controllo e regolazione di particolari settori economici”* (Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2021 n. 4116, p. 6).

[6] Nel dettaglio, i criteri elaborati dalla giurisprudenza impongono di accertare la sussistenza della legittimazione delle associazioni (che non lo siano già *ex lege*) con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela del bene a fruizione collettiva, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sentenza del

16 febbraio 2010 n. 885).

[7] Riferendosi essenzialmente solo al Codacons, avendo ritenuto l'AIDMA carente di legittimazione in sé in quanto non iscritta al registro di cui all'art. 137, come richiesto dall'art. 140 del Codice del consumo.

[8] Deve verificarsi in concreto se il giudicato sia direttamente azionabile dal singolo utente; come si ricava dall'applicazione analogica dell'art. 2909 c.c., la tutela di mero accertamento dispiega la propria efficacia *inter partes*, per cui, diversamente da quanto accade rispetto alla sentenza di annullamento, efficace *erga omnes*, chi non sia parte non rimane pregiudicato dalle statuizioni della sentenza, né può giovare dei suoi effetti favorevoli.

[9] Cfr. ancora Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020 n. 6.

[10] Nel momento in cui un gruppo omogeneo (e non occasionale) si organizza in un ente esponenziale, questo diviene il centro di imputazione di un interesse metaindividuale, il quale “è, per un verso, astrattamente riferibile a ciascuno degli individui facenti parte del gruppo sociale che si riconosce nel soggetto collettivo, mentre, per altro verso, risulta, per così dire, sottratto alla sfera di disponibilità del singolo, in quanto si radica nel soggetto collettivo medesimo che ne diviene l'esclusivo titolare e portatore nel giudizio amministrativo” (R. Ferrara, *Interessi collettivi e diffusi – ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *E. d. D.*, 487).

[11] Si veda Cons. stato, Sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303.

[12] È evidente la differenza, in termini di ricadute applicative, tra quella concezione “iperpositivistica – per cui il diritto di ricorso può derivare solo da una norma che, concernendo un bene della vita, individui in modo intenzionale il destinatario della protezione da essa assicurata nella fruizione del bene stesso” e quella che invece legittima in via giurisprudenziale soggetti “terzi”, che, in base al semplice dato normativo, sarebbero privati dell'accesso alla tutela. Si rinvia sul punto, per una trattazione accurata, a P.L. Portaluri, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, 122 ss.

[13] Espressione adoperata in tal senso da A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2003, 1145.

[14] È evidente la genesi, da far risalire alle fattispecie di tutela ambientale, di quest'ultimo requisito (criterio cd. della *vicinitas*). È proprio quest'ultimo aspetto, come si legge in P.L. Portaluri, *La cambiale di Forsthoff*, cit., 123, a risultare paradigmatico come fattore genetico della legittimazione processuale: quello della *vicinitas* è un dato metanormativo, fattuale, ma che

viene ritenuto dal giudice sufficiente per l'ammissibilità del ricorso, purché vi sia anche la prova di un concreto pregiudizio derivante dall'atto gravato.

[15] Sul riequilibrio del rapporto tra “generalità” e “specialità” della legittimazione a ricorrere si legga S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra “generalità” e “specialità”*, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020 n. 6, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 4, 520 ss.

[16] C. Cudia, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 39.

[17] Sul carattere sia collettivo che individuale delle figure giuridiche del consumatore e dell'utente si legga S. Mirate, *La figura del cittadino utente/consumatore*, in P. Cendon, C. Pongibò, *Il risarcimento del danno al consumatore*, Milano, 2014, 535 ss.

[18] Sul ruolo che il principio di sussidiarietà orizzontale ha rivestito nella citata pronuncia della Plenaria, quale fonte di accesso al giudizio, nonché sulle sue “*potenzialità fortemente innovative*”, si rimanda ancora a P.L. Portaluri, *La cambiale di Forsthoff*, cit., 143 ss.

[19] Ad. Plen. n. 6/2020 punto 6.2.

[20] Sulle criticità scaturenti dall'equiparazione con l'interesse legittimo, dalla ricostruzione a carattere ibrido a metà tra l'interesse pubblico e quello legittimo e dai pericoli della prassi creativa del giudice amministrativo in merito alle posizioni soggettive si legga G. Mannucci, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020 n. 6, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 4, 529 ss.

[21] S. Mirate, *La figura del cittadino utente/consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, 1, 40 ss.

[22] Si legge nella sentenza in commento alle pagine 9 e 10.

[23] Si legge ancora nella sentenza in commento “*Se è vero che le associazioni dei consumatori non possono intentare azioni risarcitorie di classe, né avanzare azioni risarcitorie per se stesse, nulla esclude tuttavia – come del resto può trarsi argomento sistematico dall'art. 34 del c.p.a. – che tali enti possano avere interesse all'accertamento dell'illegittimità degli atti o delle omissioni delle amministrazioni per l'interesse della categoria*”.

[24] E al più di annullamento, come sancito dalla già citata Ad. Plen. n. 6/2020.

[\[25\]](#) Art. 18 comma 5 della legge n. 349 del 1986 (comma sopravvissuto all'abrogazione disposta dall'art. 318 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

[\[26\]](#) Sulla configurazione della legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo in rapporto al tema delle azioni giurisdizionali si legga C. Cudia, *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 2, 393 ss.
