

Roberto GAROFOLI Giulia FERRARI

Il RIPARTO di GIURISDIZIONE

Con *online*

 **Approfondimenti** avanzati

 **Temi** svolti

 **Giurisprudenza** per esteso

Edizione **2026**



**Neldiritto
Editore**

ordinanze del tribunale amministrativo regionale essere appellate da chi è legittimato a ricorrere avverso l'autorizzazione paesaggistica, anche se non abbia proposto il ricorso di primo grado³⁸.

4.2. La tutela degli interessi collettivi al di fuori dei casi previsti dalla legge: la tesi del doppio binario. Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

Come si è visto, in differenti settori, è lo stesso legislatore che riconosce a taluni enti la legittimazione alla tutela di interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo.

Ci si è di recente chiesti, tuttavia, se sia quindi sempre necessario un espresso conferimento legislativo della legittimazione straordinaria alla tutela di interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo o se, invece, possa ancora sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali.

La persistente validità e attualità della c.d. tesi del doppio binario, diretta a riconoscere la tutela degli interessi legittimi collettivi dinanzi al giudice amministrativo anche quando manchi una specifica previsione di legge non è stata condivisa in giurisprudenza da Cons. St., Sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, secondo cui se, *“in una prima fase, a fronte di un ordinamento ancora non adeguato alle emergenti istanze di tutela degli interessi meta-individuali, il ruolo degli enti esponenziali è stato....determinante e meritorio, perché ha consentito a questi interessi di assumere una dimensione giuridica e di avere un centro soggettivo di riferimento”*, *“successivamente, tuttavia, ... il legislatore ha progressivamente preso atto dei cambiamenti in corso e ha iniziato a prevedere – introducendole per legge – forme e modalità specifiche di tutela”*. Si sarebbe così avuta una *“progressiva istituzionalizzazione di quella tutela ...prima, pretoriamente, ... affidata, o lasciata, all’iniziativa dei gruppi e delle associazioni private”*.

L'intervento di Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6

L'impostazione non è stata tuttavia condivisa da Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, intervenuto con riguardo a controversia azionata dal Codacons contro i provvedimenti con i quali la Banca d'Italia ha disposto la risoluzione degli istituti di credito a causa del ritenuto stato di dissesto in cui essi si trovavano. Il contenzioso si riferisce dunque al settore bancario e l'interesse azionato riguarda l'ambito della tutela dei consumatori.

Materia consumeristica: non è prevista la legittimazione di enti esponenziali all'azione di annullamento

L'art. 32 *bis*, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza) prevede testualmente che: *“Le associazioni dei consumatori inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio, nelle forme previste dagli articoli 139 e 140 del predetto decreto legislativo”*.

Gli artt. 139 e 140 (oggi trasposti nel nuovo titolo VIII *bis* del libro quarto c.p.c., in materia di azione di classe), richiamati dal citato art. 32 *bis*, prevedono e disciplinano due azioni esperibili innanzi al giudice ordinario: l'azione inibitoria e quella volta ad ottenere l'ordine di pubblicazione del provvedimento giudiziale.

Diversamente da quel che accade in altri settori, primo tra tutti quello ambientale, non è quindi prevista, nella materia consumeristica, la legittimazione delle associazioni ad

3.

³⁸Ha chiarito Cons. St., Sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769, richiamando principi già espressi da Cons. St., Ad. Plen., 11 gennaio 2007, n. 1, che con tale disciplina speciale e derogatoria è stata espressamente ampliata in ipotesi peculiari la legittimazione ad appellare le sentenze di primo grado, riconoscendola anche a chi, pur essendo legittimato, non abbia proposto il ricorso originario, ovvero non abbia comunque partecipato al giudizio di primo grado. Trattasi come posto in evidenza da Cons. St., Sez. VI, 2 aprile 2020, n. 2220 di una forma di *“legittimazione straordinaria all'appello di colui che, pur non avendo partecipato al giudizio di primo grado, può essere qualificato come controinteressato sostanziale in quanto titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante, caratterizzata da un concreto interesse di segno opposto rispetto a quello fatto valere col ricorso di primo grado”*.

agire dinanzi al giudice amministrativo a mezzo dell'azione di annullamento: il legislatore riconosce espressamente alle associazioni dei consumatori la sola legittimazione ad agire innanzi al giudice ordinario.

Ad avviso di *Cons. St., Ad. Plen.*, 20 febbraio 2020, n. 6, tuttavia, “la tenuta del diritto vivente sulla tutela degli interessi sovra individuali non è messa in dubbio nemmeno dalla richiamata disciplina consumieristica, che riguarda altro ambito processuale, e che di certo non può essere letti nell’ottica di un ridimensionamento della tutela degli interessi collettivi nel giudizio amministrativo, nei termini sin qui chiariti dalla giurisprudenza amministrativa. Deve quindi ritenersi che un’associazione di utenti o consumatori, iscritta nello speciale elenco previsto dal codice del consumo oppure che sia munita dei requisiti individuati dalla giurisprudenza per riconoscere la legittimazione delle associazioni non iscritte, sia abilitata a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità. La legittimazione, in altri termini, si ricava o dal riconoscimento del legislatore quale deriva dall’iscrizione negli speciali elenchi o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza. Una volta “legittimata”, l’associazione è abilitata a esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e comunque l’azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità”³⁹.

4.3. Il riconoscimento normativo in capo a soggetti pubblici della legittimazione alla tutela di interessi sovraindividuali. La legittimazione dell’AGCM (art. 21 *bis*, l. 10 ottobre 1990, n. 287) e dell’ANAC (art. 220, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

In alcune ipotesi, di recente introduzione, è intervenuto direttamente il legislatore, attribuendo a determinati soggetti pubblici, deputati alla cura di interessi sovraindividuali, una speciale legittimazione a ricorrere⁴⁰.

È questa l’ipotesi disciplinata, ad esempio, dall’art. 21 *bis*, l. 10 ottobre 1990, n. 287⁴¹, che prevede la legittimazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato “ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato”.

Al riguardo, parte della dottrina ha ritenuto che il suddetto riconoscimento sia indice dell’introduzione di una giurisdizione di diritto oggettivo, mirando l’Autorità pubblica al rispetto generalizzato dell’interesse diffuso alla tutela della concorrenza⁴².

Altro orientamento, invece, ha escluso la ricorrenza dei caratteri della giurisdizione di diritto oggettivo, ravvisando nella fattispecie un’ipotesi di trasformazione legislativa di un interesse diffuso in interesse collettivo, mediante l’individuazione normativa del soggetto pubblico abilitato all’esperimento dell’azione giurisdizionale a tutela della

³⁹ La Plenaria giunge a simili considerazioni raffrontando il diverso atteggiarsi degli interessi collettivi nella dimensione civilistica, caratterizzata da posizioni paritarie, seppur asimmetriche, da quella pubblicistica, ove la cura dell’interesse pubblico caratterizza la dimensione unilaterale e autoritativa dell’esercizio del potere, ciò consentendo di dare rilievo a posizioni giuridiche ulteriori, non necessariamente legislativamente esplicitate.

⁴⁰ Per una rassegna delle ipotesi di legittimazione *ex lege* in capo a pubbliche amministrazioni v. MACCHIA (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019.

⁴¹ Su cui v. MOLITERNI, *La legittimazione ad agire dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in MACCHIA (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato*, cit., p. 35 ss.; CLARICH, *I poteri di impugnativa dell’AGCM ai sensi del nuovo art. 21 bis della l. n. 287/1990*, in *Concorrenza e mercato*, 2013, 868 ss.; MATTARELLA, *I ricorsi dell’autorità antitrust al giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 291 ss.; CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in *federalismi.it*, 2012.

⁴² *Amplius*, M. A. SANDULLI, *Il processo davanti al giudice amministrativo nelle novità legislative della fine del 2011*, in *Foro Amm.ro TAR*, 2011, 12, 73 ss.; CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 341 ss.

Nell’ambito della tendenza a rinvenire ipotesi di giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo si colloca anche il dibattito sorto in ordine alle sanzioni alternative di cui all’art. 123 c.p.a. In simili evenienze, difatti, il giudice amministrativo opererebbe come tutore della legalità violata, irrogando la sanzione a prescindere dalla domanda di parte.



relativa situazione giuridica soggettiva⁴³.

Altra ipotesi contigua è oggi rappresentata dalla legittimazione a ricorrere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione⁴⁴, ai sensi dell'art. 220, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. nuovo codice dei contratti pubblici)⁴⁵, *“per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”*⁴⁶. Anche la suddetta fattispecie è stata inquadrata, nella più recente giurisprudenza, come *“conferimento all'ANAC di una legittimazione processuale straordinaria al pari di quanto disposto da altre previsioni normative”*⁴⁷.

5. La *class action* pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

Al rafforzamento delle forme di tutela di interessi sovraindividuali dinanzi al giudice amministrativo ha concorso il d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, che ha introdotto il nuovo istituto dell'azione, individuale o collettiva, avverso le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, dettandone altresì la relativa disciplina processuale.

La c.d. azione collettiva nei confronti della Pubblica amministrazione rappresenta il corollario di un disegno riformatore che, sul piano della teoria generale, si fonda sulla concezione dell'amministrazione di risultato, in cui domina il principio del buon andamento.

L'art. 4 della legge delega n. 15 del 2009 muove, infatti, dall'idea che l'attività della Pubblica amministrazione, sia essa destinata all'erogazione di atti come di servizi, assuma la configurazione di un *“servizio”* reso alla comunità nazionale (art. 98 Cost.).

**Differenza
tra class
action ex
d.lgs. n. 198
del 2009 e
class action
civile**

La *class action* ex d.lgs. n. 198 del 2009 va quindi ben distinta dalla c.d. *“class action”* disciplinata dal c.p.c.⁴⁸, anche se si assiste a un progressivo avvicinamento dei due sistemi, rispetto all'originaria distanza tra la disciplina del d.lgs. n. 198 del 2009 e quella consumeristica.

L'azione disciplinata agli artt. 840-*bis* ss. c.p.c. è infatti esperibile da tutti coloro che

⁴³ In tal senso, vedasi da ultimo Cons. St., Sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1760, secondo cui *“Il ricorso ai sensi dell'art. 21-bis, l. n. 287 del 1990 non configura un'ipotesi di “giurisdizione oggettiva”, ma delinea piuttosto un potere d'azione, riconducibile alla giurisdizione a tutela di situazioni giuridiche qualificate e differenziate, di matrice quindi soggettiva, sebbene provenga da un soggetto pubblico ad hoc che agisce a tutela di un determinato bene giuridico, la tutela della concorrenza e del mercato (i primi commentatori hanno evocato, per assonanza, da un lato, in ambito nazionale, la figura del PM nel giudizio civile, legittimato ad agire in casi limitati, per lo più a tutela di interessi sovraindividuali, come tradizionalmente è avvenuto in materia di famiglia e di società; dall'altro, in ambito UE, la Commissione europea al cospetto delle infrazioni comunitarie degli Stati membri)”. L'AGCM è così investita “della salvaguardia dell'interesse al corretto funzionamento del mercato e la titolarità di detto interesse discende direttamente da una precisa scelta del legislatore che le ha affidato la relativa tutela; pertanto, l'Autorità non agisce per far valere una propria posizione soggettiva, ma quale portatrice di un interesse pubblico alla promozione della concorrenza e alla garanzia del corretto esplicarsi delle dinamiche competitive”*, Cons. St., Sez. VI, 22 aprile 2024, n. 3641.

⁴⁴ Su cui v. SOLINA, *La legittimazione speciale dell'Anac*, in MACCHIA (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato*, cit., p. 65 ss.

⁴⁵ Cfr. la precedente disciplina di cui all'art. 211, commi 1-*bis* ss., d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁴⁶ In relazione alla suddetta ipotesi è stato recentemente emanato il Regolamento ANAC del 13 giugno 2018, pubblicato in G.U., *Serie Generale*, n. 164 del 17 luglio 2018.

⁴⁷ Cons. St., Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4.

⁴⁸ Si v. il Titolo VIII-*bis* del Libro IV del c.p.c., artt. 840-*bis* ss., dedicati ai procedimenti collettivi, inserito dall'art. 1, l. 12 aprile 2019, n. 31 ed entrato in vigore dal 19 maggio 2021. Sulla differenza tra *class action* amministrativa e la previgente disciplina di cui all'art. 140-*bis* Cod. cons., Cass. civ., Sez. un., 30 settembre 2015, n. 19453: *“La “class action pubblica” prevista dal d.lgs. n. 198 del 2009 è funzionale al conseguimento di un risultato che giovi, indistintamente, a tutti i titolari dell'interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio, mentre l'azione di classe prevista dal codice del consumo postula l'esercizio di un diritto individuale, oggetto di trasposizione in capo a ciascun titolare singolarmente identificato, sicché appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria svolta, a norma dell'art. 140-*bis*, d.lgs. n. 206 del 2005, dall'utente di un servizio pubblico nei confronti del soggetto privato assunto come inadempiente in relazione al corrispondente contratto (nella specie, di trasporto pubblico) attuativo del servizio”*.