

**FATTO**

Con ricorso notificato al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati e ai sigg.ri Giorgio Guazzaloca e Antonio Pilati il 9.2.2005, depositato il successivo 23.2.2005

(notificato anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il 9.3.2005), il "Movimento difesa del cittadino" Onlus, premettendo di essere un'associazione inserita nell'elenco degli enti legittimati ad agire a tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori di cui all'art. 5 l. n. 281/98, ha chiesto l'annullamento della determinazione del 29.12.2004 con la quale i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati hanno nominato i sigg.ri Giorgio Guazzaloca e Antonio Pilati componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In particolare, la ricorrente ha contestato la sussistenza in capo al primo dei requisiti stabiliti dall'art. 10 l. n. 287 del 1990 ai fini della nomina ("notoria indipendenza" e "alta e riconosciuta professionalità" acquisita in settori economici) e ha prospettato il vizio di difetto assoluto di motivazione, non rinvenendosi nel provvedimento le qualifiche professionali del secondo.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura generale dello Stato per il Presidente del Senato della Repubblica e per il Presidente della Camera dei deputati, che ha eccepito l'inammissibilità del gravame e ne ha dedotto l'infondatezza nel merito.

Con atto depositato il 22 marzo 2005 si è costituito in giudizio, con comparsa di stile, anche il Codacons, che ha parimenti eccepito l'inammissibilità del gravame, deducendone inoltre l'infondatezza.

All'udienza del 26 ottobre 2005, depositate dalle parti ulteriori memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

**DIRITTO**

1. Il Movimento difesa del cittadino, associazione inserita nell'elenco di cui all'art. 5 l. n. 281/98, impugna la determinazione con cui i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati hanno nominato gli odierni controinteressati componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In disparte le questioni relative alla peculiare natura, e dunque alla sindacabilità nella presente sede, della "determinazione" di nomina (atto formalmente promanante dai Presidenti delle Assemblee legislative), ritiene il Collegio che il gravame vada comunque dichiarato inammissibile poiché l'istante non versa in posizione differenziata e qualificata rispetto al provvedimento impugnato.

2.1. Più volte in giurisprudenza è stato affrontato il problema della legittimazione a ricorrere o a intervenire delle associazioni dei consumatori e degli utenti nelle varie materie in cui sono coinvolti interessi dei medesimi (dalla pubblicità ingannevole al diritto di accesso), potendosi l'estensione del contenzioso spiegare agevolmente alla luce di due elementi, quali la latitudine della nozione legislativa di "consumatore o utente" e le regole del sistema italiano di tutela giurisdizionale, che caratterizzano le controversie instaurate da questo tipo di associazioni.

Sotto il primo profilo, è sufficiente ricordare la definizione contenuta nell'art. 2, 1° comma, l. 30 luglio 1998, n. 281 (si intendono per "consumatori o utenti [...] le persone fisiche che acquistino o utilizzino beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta"), e quella oggi vigente (probabilmente più ampia della precedente in virtù del diverso predicato verbale utilizzato), contenuta nel sopravvenuto "Codice del consumo", approvato con d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (in prosieguo, Cod. cons.): è "consumatore o utente [...] la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta" (il nuovo testo di legge dichiaratamente provvede al completo "riassetto" del c.d. "statuto del consumatore", attraverso l'armonizzazione e il riordino delle "normative concernenti i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti"; esso ha tra l'altro abrogato la l. 30 luglio 1998, n. 281; cfr. artt. 1, 3, 1° comma, lett. f, e 146 Cod. cons.).

Quanto all'altro aspetto, vanno menzionati gli esiti dei ripetuti e per molti versi fruttuosi tentativi di individuare una soddisfacente tecnica di protezione degli interessi diffusi in un contesto processuale tuttora retto dal principio personalistico (l'ordinamento processuale italiano, connotato dalle tradizionali limitazioni desumibili dagli artt. 24 Cost. e 99 e 100 c.p.c., non conosce ancora le class actions tipiche del diritto statunitense e contempla solo eccezionali casi di azioni popolari). L'articolato modello incentrato sulla imputazione degli interessi diffusi in capo ad enti che siano dotati di una certa rappresentatività e la cui ragion d'essere risiede nella tutela di questo tipo di interessi (autolegittimazione), costituisce nel diritto interno il punto di arrivo di una lunga evoluzione che ha riguardato le c.d. "azioni di interesse collettivo" e le corrispondenti esigenze di tutela derivanti, come giustamente osservato in dottrina, dagli attuali modelli di produzione e distribuzione di massa.

La perdurante effettività di questo schema sembra implicitamente ribadita anche dalla recente pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 2207 del 4 febbraio 2005, la quale, nel dare soluzione positiva al quesito se anche i singoli consumatori siano legittimati, ai sensi dell'art. 33 l. n. 287/1990 (disposizione relativa alle azioni di nullità delle intese antitrust), a denunciare l'invalidità dei contratti c.d. "a valle" di una intesa illecita, afferma: "il giudice, che dirime controversie e non si occupa di fenomeni, può essere officiato solo in presenza o in vista almeno di un pregiudizio" (sub1.h). Si sottolinea in tal modo come la funzione giurisdizionale possa legittimamente dispiegarsi solo qualora si ravvisi una lesione (attuale o potenziale) di una posizione giuridica di vantaggio presente nel patrimonio di chi agisce.

Si spiega allora perché nelle decisioni riguardanti gli enti portatori di interessi collettivi il problema dell'accesso al giudice sia nelle varie fattispecie risolto soffermandosi vuoi sull'interesse a ricorrere vuoi sulla sussistenza di una posizione differenziata e qualificata (per la ricostruzione delle condizioni dell'azione nel processo amministrativo v., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 12 marzo 2002, n. 1452); e si spiega anche perché viene costantemente escluso che l'azione possa essere esperita per perseguire "mere finalità di giustizia" ovvero per tutelare il "generico interesse, generale ed indifferenziato, di tutti i cittadini al ripristino della legalità violata".

**Quanto detto giustifica infine il canone giurisprudenziale secondo cui la legittimazione a ricorrere di un'associazione di consumatori va verificata caso per caso "alla luce dei provvedimenti effettivamente impugnati e della loro concreta attitudine a ledere, in rapporto di diretta congruità, gli interessi" di cui l'ente è portatore statutario (così Cons. Stato, sez. VI, n. 4116/2001 cit. e sez. IV, n. 1271/2002 cit.).**

2.2. Poste queste premesse, è ora possibile passare all'esame dell'odierna impugnazione.

Non vi è dubbio che la qualità del Movimento difesa del cittadino di associazione di consumatori ed utenti, regolarmente iscritta nell'apposito elenco ministeriale, le consenta di esperire iniziative a tutela dei "diritti fondamentali" che l'art. 2, 2° comma, Cod. cons. (riproduttivo dell'art. 1, 2° comma, l. n. 281/1998) "riconosce" in favore dei consumatori e degli utenti (si tratta dei diritti: "a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; d) all'educazione al consumo; e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza").

Il successivo art. 139 ("legittimazione ad agire"), contenuto nel Titolo II (significativamente dedicato all'"accesso alla giustizia"), Parte V, Cod. cons., sancisce (con norma sostanzialmente coincidente con l'art. 3 l. n. 281/98) che tali associazioni "sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti", mentre l'art. 140 ("procedura") specifica come esse possano richiedere "al tribunale:

- a) di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti;
- b) di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;
- c) di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate". Lo statuto del Movimento difesa del cittadino (v. mem. 24.6.2005 ric.) va letto in correlazione con tali disposizioni.

In esso si prevede infatti (v. art. 2) che l'associazione persegue le finalità della "tutela dei diritti e degli interessi del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni" (lett. a), nonché "la difesa

del consumatore utente nei rapporti con le Aziende pubbliche o private produttrici di beni o servizi" (lett. b). Per raggiungere tali scopi, il Movimento "promuove ed esercita azioni nelle sedi giudiziarie civili, amministrative e penali e dinanzi alle Autorità di garanzia, ai sensi della legge 281/95 e della vigente legislazione" (art. 3, lett. d).

**I dati normativi appena riportati permettono di ribadire la conclusione di carattere generale innanzi anticipata (punto 2.1, infine): la pur ampia legittimazione ad agire in giudizio dell'associazione ricorrente non è tuttavia così vasta da ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicistico che si rifletta, in modo diretto o indiretto, sui cittadini, dovendo al contrario esser commisurata a quegli atti che siano idonei ad interferire con specificità ed immediatezza sulla posizione dei consumatori e degli utenti.**

2.3. In questa ottica, va evidenziato che nel caso concreto non si riscontrano elementi dai quali desumere l'attitudine dell'atto impugnato a vulnerare, in modo certo o almeno probabile, gli interessi la cui tutela costituisce finalità statutaria del Movimento.

**Non vale invocare, in contrario, il disposto dell'art. 12, 1° comma, l. n. 287/90, norma concernente le facoltà di denuncia e di partecipazione delle associazioni di consumatori nei procedimenti che si svolgono innanzi all'Autorità antitrust, potendosi in proposito osservare che la giurisprudenza (anche quella maggiormente aperta alle istanze di tali enti; v. ad es. Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280) ha sempre negato che dall'esercizio degli anzidetti poteri possa automaticamente discendere la legittimazione a ricorrere.**

La contestata determinazione non è dunque idonea a incidere sull'interesse collettivo dei consumatori e degli utenti né cagiona a costoro un pregiudizio meritevole di riparazione in sede giudiziaria, non rinvenendosi alcun interesse, tra quelli tutelati dal Movimento, intaccato in modo diretto dalla nomina.

Ne segue che il gravame, preordinato non tanto alla protezione di un interesse collettivo quanto piuttosto alla tutela oggettiva della legittimità degli atti amministrativi, dev'essere dichiarato inammissibile (conclusione che si pone in linea con l'orientamento espresso dalla Sezione in un caso analogo; v. sent. 24 dicembre 2002, n. 14089, concernente la nomina del presidente dell'Istat).

3. Sembra equo disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, definitivamente pronunciando, dichiara il ricorso inammissibile. Spese compensate. La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 ottobre 2005. Il Presidente L'estensore