

Pubblicato il 26/01/2022

**N. 00530/2022REG.PROV.COLL.**  
**N. 05607/2018 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5607 del 2018, proposto da Codacons - Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati di Tutela dell'Ambiente e dei Diritti degli Utenti e dei Cons, Associazione Utenti Trasporto Aereo, Marittimo e Ferroviario, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo C/O Codacons Rienzi in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

***contro***

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Stefano Paleari, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Di Lascio, Saul Monzani, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Enrico Laghi, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Annoni, Aristide

Police, Andrea Zoppini, con domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A., Alitalia Cityliner S.p.A., rappresentati e difesi dagli avvocati Marco Annoni, Aristide Police, Andrea Zoppini, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Annoni in Roma, via Udine, 6;

Società Alitalia Cityliner s.p.A., Luigi Gubitosi, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza 8 marzo 2018, n. 2636 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Terza

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Gino Giuliano e dello Stato Alessandro Jacoangeli.

FATTO

1.- Il Ministero dello sviluppo economico, con decreto 2 maggio 2017, ha ammesso Alitalia alla procedura di amministrazione straordinaria, in ragione della sua situazione di crisi economica, nominando i sig.ri. Luigi Gubitosi, Enrico Laghi e Stefano Paleari quali componenti del collegio commissariale preposto alla sua gestione. Lo stesso Ministero, con decreto 12 maggio 2017, ha sottoposto alla medesima procedura anche Alitalia Cityliner s.p.a. interamente posseduta da Alitalia.

Il Tribunale di Civitavecchia, con sentenze 11 maggio 2017, n. 17 e 26 maggio 2017, n. 18, ha dichiarato lo stato di insolvenza, rispettivamente, di Alitalia e di Alitalia Cityliner s.p.a.

Per impedire l'interruzione dell'attività svolta dalle due società, con decreto-legge 2 maggio 2017, n. 55 è stato disposto a favore di Alitalia un

finanziamento di seicento milioni di euro da restituire in sei mesi.

Successivamente: a) i commissari straordinari hanno pubblicato, in data 17 maggio 2107, un avviso per manifestazione di interesse finalizzato a selezionare soggetti interessati a partecipare ad una procedura volta alla acquisizione di proposte non vincolanti che consentissero di definire il programma dell'amministrazione straordinaria; b) sulla base delle proposte pervenute, i commissari hanno individuato il programma di cessione dei beni aziendali – autorizzato dal Ministero con atto del 28 luglio 2017, n. 322072 – come quello più funzionale al perseguimento dell'obiettivo di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali; c) con bando pubblicato in data 1° agosto 2017 è stata prevista la possibilità per i soggetti interessati di presentare offerte vincolanti per l'acquisto delle attività aziendali specificate nel bando stesso.

2.- Il Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) e l'Associazione utenti trasporto aereo marittimo e ferroviario hanno impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gli atti sopra indicati sub a, b e c.

3.- Il Tribunale amministrativo, con sentenza 8 marzo 2018, n. 2636, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione ad agire. In particolare, si è affermato che con l'azione di annullamento le due Associazioni hanno contestato *«il corretto esercizio del potere amministrativo nell'ambito della complessiva gestione commissariale di Alitalia, con ciò (...) facendosi valere un mero interesse diffuso, non direttamente identificabile con quelli statutariamente previsti come propri delle due Associazioni ricorrente e coincidente, semmai, con una generica tutela del cittadino utente del servizio pubblico (laddove si contestano gli atti della procedura di amministrazione straordinaria) o del cittadino contribuente o piccolo risparmiatore (laddove si è contestata la legittimità del cd. prestito ponte)»*. Nella sentenza si aggiunge, inoltre, che la legittimazione

non possa discendere né dalla previsione della azione inibitoria collettiva né dalla *class action* pubblica.

4.- Le Associazioni ricorrenti di primo grado hanno proposto appello contestando la sentenza nella parte in cui ha ritenuto che le stesse fossero prive di legittimazione. Nello specifico, si è affermato che l'illegittimità dei provvedimenti impugnati di ammissione alla procedura straordinaria e del prestito ponte *«comprometterebbe il corretto agire dell'amministrazione straordinaria»* e, dunque, non potrebbe garantire *«la continuità del trasporto aereo su tutte le rotte nazionali (...) ed evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni nonché la dispersione del valore aziendale, in vista della tutela dei livelli occupazionali e di esigenze strategiche dell'economia»*. Tali circostanze *«si riflettono inevitabilmente sulla sicurezza e sulla qualità del servizio di trasporto nazionale ed internazionale, in particolare sulla sicurezza e corretta applicazione della normativa inerente ai contratti di viaggio in generale ed al trasporto aereo che vede coinvolti ogni anno un grandissimo numero di viaggiatori»*. Da qui l'interesse della categoria dei consumatori, degli utenti e dei cittadini ad avere assicurato non solo la tutela del bene della vita ma anche *«la trasparenza e correttezza»*. Si è aggiunto che *«vi è poi il concreto dubbio sulla possibilità che il prestito stesso possa essere restituito e sussistono, altresì, ragionevoli perplessità su come tali fonti potranno essere gestiti, anche tenuto conto della scarsa trasparenza sin ora palesatesi con precipuo riferimento alla nomina dei commissari straordinari incaricati di fronteggiare l'ennesima crisi emergenziale di Alitalia»*.

Sulla base di queste premesse si sostiene che Codacons, alla luce delle previsioni statutarie, sarebbe legittimata a tutelare la concorrenza, il corretto impiego delle risorse pubbliche, nonché i consumatori e utenti quali parti deboli. In particolare, lo Statuto attribuisce all'ente le seguenti finalità: 1) tutelare la concorrenza e, pertanto, agire per rimuovere atti e comportamenti lesivi della concorrenza che, risolvendosi in intese anticoncorrenziali,

determinano un danno ai “consumatori” che subiscono conseguenze negative da dette intese, nonché *«tutelare il migliore utilizzo delle risorse pubbliche»* per perseguire *«ogni attività illecita finalizzata alla corruzione e comunque alla violazione delle norme e dei principi che devono informare il corretto andamento della pubblica amministrazione»* (art. 2, comma 1); ii) *«tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento finanziario, i diritti e gli interessi dei consumatori ed utenti, categoria socialmente debole prestando particolare attenzione agli utenti ed ai consumatori che versano in condizioni di famiglie monoreddito, di disagio psicofisico con necessità di assistenza, provenienti dai Paesi comunitari ed extracomunitari specie del Sud del mondo, anche per agevolare il reperimento di abitazione per i non proprietari di casa e la tutela di ogni forma di credito al consumo o di altro genere con oneri economico-finanziari in violazione della legge antiusura (...)»* (art. 2, comma 2); iii) contrastare gli abusi, la corruzione e i principali reati contro la pubblica amministrazione (art. 2, comma 3, n. 3); iv) tutelare *«tutti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori, degli utenti e dei contribuenti, nei confronti di qualsiasi soggetto, promuovendo azioni giudiziarie»*, vigilando, altresì, *«sulla corretta gestione del territorio da parte della pubblica amministrazione in materia di pubblici servizi, ivi compresi i trasporti»* (art. 2 cit.). Si aggiunge che il Codancos è anche: i) associazione di volontariato; ii) associazione di protezione ambientale; iii) è iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui agli artt. 137 e 139 del decreto legislativo n. 206 del 2005 (Codice del consumo).

Allo stesso modo l'Associazione utenti del trasporto aereo marittimo e ferroviario, alla luce delle previsioni statutarie, sarebbe legittimata a garantire *«un utilizzo pieno, completo e soddisfacente del diritto di movimento e trasferimento dell'individuo nell'ambito del territorio nazionale e all'estero, con i mezzi di trasporto su terra, mare, aria»*. In particolare, si rileva come lo

statuto attribuisce a tale associazione lo scopo di: *i) garantire «il diritto al controllo sulle ricerche, investimenti, piano di sviluppo, utilizzo di fondi pubblici per i servizi di trasporto pubblico e, soprattutto, diretti al maggior conseguimento di condizioni di sicurezza assoluta dell'utente, sia in rapporto all'ambiente in cui avviene il trasporto che ai mezzi di trasporto e le strutture e imprese adibite alla produzione, fabbricazione e manutenzione di tali mezzi e servizi» (art. 2, comma 1); ii) intervenire «con tutti i mezzi previsti dalla legge contro ogni abuso da chiunque posto in essere al fine di migliorare, in ogni senso, la qualità del servizio e l'ambiente di vita degli utenti delle strutture e servizi indicati e di quanti altri frequentano per qualsiasi ragione tali strutture e servizi pubblici e privati che, in considerazione della sua indispensabilità non può che essere considerato, a tutti gli effetti verso e proprio “servizio sociale”, strettamente legato all'ambiente di vita dei cittadini» (art. 2, comma 2); iii) tutelare «l'ambiente di vita dei cittadini» (art. 2, comma 3).*

Le appellanti hanno, inoltre, ritenuto erronea la sentenza nella parte in cui ha ommesso di esaminare le eccezioni di rito sollevate dalle appellanti stesse relative alla ritualità della costituzione in giudizio delle controparti, nonché l'inammissibilità della difesa congiunta da parte dei medesimi avvocati del libero foro sia per le Società che per i commissari straordinari per conflitto di interessi che renderebbe nulli gli atti difensivi. Nel merito si è rilevato che: *i) sarebbe illegittima la nomina dei commissari straordinari, trovandosi gli stessi nelle situazioni impeditive indicate dall'art. 4 del decreto ministeriale n. 60 del 2013, nonché per carenza di idonea motivazione; ii) sarebbe illegittima la nomina di Enrico Laghi per conflitto di interessi; iii) sarebbe illegittima la nomina dei professori Laghi e Paleari, in quanto la posizione di professore sarebbe incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria; iv) sarebbe illegittimo il compenso previsto per i commissari; v) sarebbe in*

contrasto con il diritto europeo il “prestito ponte” perché integrerebbe gli estremi di un non consentito aiuto di Stato.

4.1.- Le Associazioni appellanti hanno proposto, in data 26 giugno 2018, motivi aggiunti in appello, contestando la legittimità del decreto-legge n. 38 del 2018 nella parte in cui: *i)* ha prorogato al 31 ottobre 2018 il termine per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali; *ii)* ha prorogato al 15 dicembre 2018 il termine per il rimborso della prima rata del “prestito ponte”.

4.2.- Si sono costituite le parti intime, chiedendo che la sentenza venga confermata e nel merito rilevando la infondatezza delle censure prospettate.

4.3.- Le appellanti hanno depositato, nell'imminenza dell'udienza pubblica, una memoria difensiva con la quale hanno fatto presente che la Commissione europea, con decisione 10 settembre 2021, n. 6659, ha ritenuto che il “prestito ponte” ad Alitalia costituisca aiuto di Stato, in quanto tale vietato, con conseguente conferma della fondatezza dei motivi prospettati con l'atto di appello. Nella stessa memoria si rileva, inoltre, che sono stati rimossi dall'incarico anche i commissari straordinari originariamente nominati senza che determini il venire meno dell'interesse alla decisione *«tenuto conto dell'effetto conformativo del giudicato, che pone un vincolo all'azione futura della pubblica amministrazione nel medesimo ambito oggetto del giudicato»*.

4.4. – Il Ministero ha depositato una memoria difensiva prima dell'udienza pubblica, confermando le conclusioni già rassegnate e facendo presente che, a seguito della suddetta decisione della Commissione europea, ha avviato la procedura per il recupero del prestito erogato ad Alitalia.

5.- La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 25 novembre 2021.

## DIRITTO

1.- La questione all'esame della Sezione attiene alla sussistenza della legittimazione ad agire delle Associazioni appellanti e nel merito alla fondatezza delle pretese azionate.

2.- Con un primo motivo le appellanti hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto non sussistente la loro legittimazione. In particolare, si afferma che le previsioni statutarie, riportate con maggior dettaglio nella parte in fatto, riconoscerebbero a Codacons la legittimazione ad agire, nel settore della tutela della concorrenza, del corretto impiego delle risorse pubbliche, nonché dei consumatori e utenti quali parti deboli. Allo stesso modo l'Associazione utenti del trasporto aereo marittimo e ferroviario, alla luce delle previsioni statutarie, sarebbe legittimata a garantire *«un utilizzo pieno, completo e soddisfacente del diritto di movimento e trasferimento dell'individuo nell'ambito del territorio nazionale e all'estero, con i mezzi di trasporto su terra, mare, aria»*.

Il motivo non è fondato.

Il processo amministrativo, per indicazioni costituzionali (artt. 103-113 Cost.), ha natura soggettiva avendo ad oggetto il rapporto giuridico di diritto pubblico controverso basato sulla relazione della situazione giuridica fatta valere di interesse legittimo (e nelle materie di giurisdizione esclusiva anche di diritto soggettivo) con il potere pubblico ai fini dell'ottenimento di un bene della vita (da ultimo, Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22). Il principio di legalità impone che il suddetto rapporto sia definito con legge. Le azioni proposte nel processo sono plurime e finalizzate ad ottenere la tutela della suddetta situazione giuridica.

La Costituzione, implicitamente, ammette forme di processi di natura oggettiva ma le stesse, derogando al modello generale, per la loro valenza eccezionale, sono ammissibili nei soli casi previsti dalla legge, senza che sia possibile ricorrere ad interpretazioni analogiche. Le azioni proposte nel processo, in questi casi, sono a tutela dell'interesse pubblico e possono assumere connotazioni peculiari a seconda del soggetto che le fa valere.

Nel processo amministrativo soggettivo, le condizioni dell'azione sono la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire che si devono caratterizzare nel senso di seguito indicato.



La legittimazione ad agire presuppone la dimostrazione dell'effettiva titolarità di una situazione giuridica di interesse legittimo (e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, anche di diritto soggettivo) e, dunque, di una posizione giuridica qualificata e differenziata.

Nel processo civile, ai fini del riconoscimento della sussistenza della legittimazione ad agire, si ritiene sufficiente la mera affermazione della astratta titolarità di un diritto soggettivo fatto valere (cd. possibilità giuridica). Tale diversità è conseguenza del fatto che nel processo civile alla fase preliminare di natura processuale nel cui ambito si accerta l'astratta titolarità del diritto soggettivo segue la fase di merito di accertamento effettivo di tale diritto. Nel processo amministrativo, l'anticipazione di tale accertamento alla fase preliminare si giustifica in quanto il riconoscimento della titolarità dell'interesse legittimo non definisce ancora il giudizio, occorrendo che nella fase di merito si confronti l'interesse legittimo con l'interesse pubblico al fine di stabilire se il rapporto giuridico debba essere accertato con prevalenza del primo sul secondo per l'illegittimità dell'azione amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2021, n. 8232).

La qualificazione giuridica e la differenziazione non sono due criteri autonomi. L'unico criterio è quello della qualificazione giuridica imposto dall'operatività del principio di legalità. La differenziazione è insita nella qualificazione nel senso che la norma assegna rilevanza all'interesse legittimo che si presenta in modo differenziato rispetto alla posizione di altri.

Il processo di differenziazione può essere "espreso" nei casi in cui la qualificazione e la differenziazione dell'interesse legittimo è effettuata dalla norma in modo diretto stabilendosi quale sia il soggetto che possa essere parte di un rapporto giuridico con la pubblica amministrazione.

Il processo di differenziazione può essere "implicito" nei casi in cui la qualificazione e la differenziazione è effettuata dalla norma in modo indiretto mediante la richiesta della sussistenza di una specifica condizione desumibile dalla complessiva disciplina della materia, che può essere ricostruita sulla base

di «*criteri materiali o caratteri fattuali*» diversi a seconda del settore che viene in rilievo (quest'ultimo inciso è tratto da Cons. Stato, Ad. plen., n. 22 del 2021, cit.).

L'art. 81 cod. proc. civ. dispone che «*fuori dai casi espressamente previsti dalla legge nessuno può fare valere nel processo in nome proprio un diritto altrui*». La legittimazione sostitutiva è sottoposta, pertanto, al principio di tipicità.

L'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 cod. proc. civ. (applicabile nel processo amministrativo per il tramite del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, cod. proc. amm.), presuppone che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità cioè un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso. Corollari dell'interesse ad agire sono: *i*) la personalità, dovendo l'utilità essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; *ii*) l'attualità della lesione); *iii*) la concretezza del pregiudizio.

L'individuazione della legittimazione ad agire e dei corollari della qualificazione e differenziazione nonché dell'interesse ad agire assume connotati di maggiore complessità in presenza di situazioni giuridiche meta-individuali, quali sono gli interessi diffusi.

L'interesse diffuso è una situazione giuridica autonoma che si trova allo stato fluido, “diffusa” tra più soggetti e, per questa ragione, si assume che sia “adespota” e cioè priva di un effettivo titolare.

La principale difficoltà è stabilire, in presenza di tale posizione giuridica, come avviene il processo di differenziazione ai fini dell'individuazione del soggetto che può proporre l'azione in giudizio.

La giurisprudenza è costante nell'affermare che tale processo avvenga mediante il riconoscimento della legittimazione in capo ad enti collettivi.

Un primo orientamento ritiene che si tratti di una forma di legittimazione ad agire sostitutiva, in quanto gli enti fanno valere in giudizio un “interesse di altri” e cioè della collettività cui si riferisce l'interesse diffuso. In tale prospettiva, la legittimazione deve ritenersi tipica e, pertanto, ammissibile, ai

sensi dell'art. 81 cod. proc. civ., nei soli casi ammessi dalla legge (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303).

Un secondo orientamento, seguito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ritiene, invece, che gli enti fanno valere in giudizio un "interesse proprio", rilevando che *«la situazione giuridica azionata»* è *«propria»* delle associazioni ed *«è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarni»* (Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6).

In questa ultima prospettiva, cui la Sezione aderisce, deve rilevarsi che il processo di differenziazione dell'interesse diffuso mediante l'attribuzione della sua titolarità ad un ente collettivo possa avvenire espressamente mediante un chiaro riconoscimento legislativo ovvero implicitamente mediante l'analisi della disciplina complessiva che di volta in volta viene in rilievo (cd. doppio binario).

In presenza di un riconoscimento espresso riferito ad un particolare ambito, non si pongono particolari questioni interpretative che sono risolte direttamente dalla legge mediante l'individuazione del soggetto che può proporre l'azione in giudizio.

In presenza di un riconoscimento implicito, la giurisprudenza amministrativa richiede, affinché possa ritenersi che l'ente faccia valere un "interesse proprio", che ricorrano in modo cumulativo le seguenti condizioni: *i*) il fine di tutelare tale interesse deve essere stabilito dallo statuto; *ii*) l'ente abbia una certa dose di rappresentatività ed una organizzazione stabilmente finalizzata a tutelare tale interesse; *iii*) l'interesse diffuso abbia connotati di sostanziale "omogeneità" tra i soggetti che compongono la "comunità" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 2020, cit.). Si tratta di criteri materiali o fattuali che fanno emergere la dimensione giuridica della legittimazione.

E' bene chiarire che la differenza tra le due forme di riconoscimento, espresso o implicito, da parte della legge non significa, come ha chiarito la citata

Adunanza plenaria n. 6 del 2020, che la tutela dell'interesse diffuso presupponga necessariamente l'esistenza di una previsione di legge. La previsione legislativa che deve sempre ricorrere è quella imposta dal principio di legalità operante nel processo di qualificazione giuridica e differenziazione dell'interesse diffuso e della conseguente legittimazione ad agire. Ciò vuol dire che, quando si afferma che l'ente collettivo può agire a tutela di un interesse diffuso anche in mancanza di una previsione di legge perché sta facendo valere un "interesse proprio" e non di "altri", lo si fa per escludere che occorra, ai sensi dell'art. 81 cod. proc. civ., una espressa previsione di legge ma non anche che si possa prescindere da una, sia pure implicita, base legale che richiede che l'ente sia comunque in possesso di determinati requisiti che sono quelli tipizzati dalla giurisprudenza. Si deve, pertanto, distinguere tra base legale ai fini della legittimazione sostitutiva ai sensi dell'art. 81 cod. proc. civ. e base legale ai fini della individuazione in generale della legittimazione mediante il processo di qualificazione giuridica e differenziazione dell'interesse diffuso.

In definitiva, può ritenersi che l'interesse diffuso è una situazione giuridica autonoma azionata in giudizio da un ente collettivo che fa valere un "interesse proprio" e che viene individuata mediante una tipizzazione legislativa espressa ovvero una previsione legislativa implicita risultante da una tipizzazione giurisprudenziale effettuata attraverso la previsione della necessità del possesso da parte dell'ente dei requisiti sopra riportati.

L'interesse ad agire presuppone che l'ente collettivo e la comunità che "rappresenta" subiscano un pregiudizio personale, concreto ed attuale, che, per la particolare natura del soggetto che agisce in giudizio, si connota in modo diverso e meno rigoroso rispetto all'interesse ad agire che deve accompagnare le azioni individuali.

Nel processo amministrativo oggettivo, colui che agisce in giudizio lo fa a tutela di un "interesse pubblico" che, per definizione, è un "interesse di altri"

e, pertanto, ai sensi dell'art. 81 cod. proc. civ., è necessaria sempre una "espressa" previsione di legge che fondi la cd. legittimazione legale.

Nella fattispecie in esame, le Associazioni sono prive sia della legittimazione ad agire sia dell'interesse ad agire.

Con riferimento alla legittimazione ad agire, in primo luogo, manca una espressa previsione di legge che riconosca ad esse la specifica legittimazione ad agire nella fattispecie in esame. Non si può, pertanto, evocando il cd. doppio binario, seguire il percorso più agevole che è quello della legittimazione espressa.

In secondo luogo, manca anche una implicita previsione di legge che riconosca la legittimazione ad enti che abbiano le caratteristiche richieste dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata.

In particolare, in relazione a Codacons, è assente il fine specifico, rilevante nel caso in esame, stabilito nello statuto. Quest'ultimo attribuisce a tale associazione lo scopo di tutelare la concorrenza tra imprese a beneficio dei consumatori, tutelare direttamente i consumatori con specifico riferimento agli utenti ed ai consumatori che versano in condizioni di famiglie monoreddito, di disagio psicofisico con necessità di assistenza, nonché di proteggere gli altri interessi riportati specificamente nella parte in fatto (si v. parte in fatto).

Nella fattispecie in esame, l'azione proposta ha una duplicità finalità.

La prima finalità è quella di contestare la procedura di amministrazione straordinaria e la nomina dei commissari sul presupposto che tale nomina sia illegittima. Si tratta di uno scopo che non rientra tra quelli indicati nello statuto. Non sussiste alcuna specifica correlazione tra la nomina di organi di una società che si ritiene illegittima e le finalità statutarie, anche perché l'asserito beneficio per i consumatori prospettato nei motivi di appello è solo indiretto e, soprattutto, non dimostrato. Seguendo la logica difensiva degli appellanti, qualunque provvedimento della pubblica amministrazione che incida, come nella specie, sull'organizzazione di una società (mediante la

previsione di un programma di amministrazione straordinaria) che eroga prestazioni potenzialmente a tutti i cittadini consentirebbe di ritenere sussistente la legittimazione ad agire. Non vengono in rilievo, pertanto, attività idonee ad incidere sui consumatori intesi come parti deboli perché privi di adeguate informazioni. Né varrebbe rilevare, come fanno gli appellanti, che la rimozione dei commissari nominati dimostrerebbe la fondatezza dei motivi dedotti, in quanto si tratta di una decisione autonomamente assunta dall'amministrazione che presenta connotati neutrali ai fini del giudizio sulla legittimazione ad agire.

La seconda finalità è quella di tutelare la concorrenza ma con riguardo al divieto di aiuti di Stato. Tale divieto è finalizzato ad evitare di alterare il principio del pari trattamento tra imprese che operano nel mercato, evitando che l'assegnazione di finanziamenti possa incidere sul rispetto delle regole paritarie nei rapporti tra imprese. Si tratta anche in questo caso di un scopo non statutario, in quanto, come esposto nella parte in fatto, lo statuto prevede che l'Associazione possa agire per fare valere eventuali intese anticoncorrenziali che per il loro oggetto si risolverebbero in un pregiudizio per i "consumatori", da intendersi in senso ampio come coloro che stipulano contratto attuativi di tali intese le quali devono ritenersi, per tale collegamento funzionale, nulle (Cass. civ., sez. un., 30 dicembre 2021, n. 41994).

La contestazione del "prestito ponte" è, invece, finalizzata a tutelare il mercato e le imprese che hanno interesse a che non operi nello stesso settore un'altra impresa che abbia un ingiusto vantaggio competitivo derivante dagli aiuti di Stato erogati. Tale contestazione non è, pertanto, finalizzata a proteggere anche i consumatori, se non in modo indiretto ed eventuale. Né varrebbe rilevare, come fanno gli appellanti, che la decisione della Commissione europea che ha ritenuto che il prestito erogato integri gli estremi di un aiuto di Stato costituirebbe dimostrazione della fondatezza dell'appello. Tale decisione prova soltanto l'illiceità del finanziamento e il conseguente obbligo dell'amministrazione nazionale di provvedere a dare

attuazione alle prescrizioni europee. Del resto, lo stesso Ministero nella memoria depositata prima dell'udienza pubblica ha dichiarato di avere avviato già la procedura amministrativa per il recupero delle somme oggetto del finanziamento.

In relazione all'Associazione utenti del trasporto aereo marittimo e ferroviario, è assente il fine specifico, che viene in rilievo nel caso in esame, stabilito nello statuto. Quest'ultimo attribuisce a tale associazione lo scopo di controllare, soprattutto, l'utilizzo di fondi pubblici per i servizi di trasporto pubblico per assicurare la sicurezza dell'utente, nonché di intervenire «*con tutti i mezzi previsti dalla legge*» contro ogni forma di abuso da chiunque posto in essere al fine di migliorare, «*la qualità del servizio e l'ambiente di vita degli utenti*» dei servizi di trasporto.

Si tratta di finalità statutarie che non ricomprendono quelle specifiche, sopra riportate, che rilevano in questa sede.

Con riferimento all'interesse ad agire, le appellanti non hanno dimostrato quale sia l'utilità concreta ed attuale che le stesse potrebbero ottenere dall'accoglimento del ricorso. Non si specifica nel dettaglio quali sarebbe gli effetti benefici per l'interesse diffuso azionato in giudizio derivanti dall'interruzione della procedura di amministrazione straordinaria, essendosi le parti limitate a generiche prospettazioni.

In definitiva, le Associazione appellanti hanno proposto un'azione non a tutela di un "interesse diffuso" che possa definirsi "proprio" - mancando sia una espressa previsione di legge sia i requisiti richiesti implicitamente dalla legge e tipizzati dalla giurisprudenza che dimostrano la sua effettiva sussistenza - ma a tutela di "interessi pubblici" che, essendo interessi di "altri", presuppongono, ai sensi dell'art. 81 cod. proc. civ., una espressa autorizzazione legislativa, che, nella specie, come già rilevato, manca.

3.- L'accertamento della assenza delle condizioni delle azioni rende non necessario l'esame delle altre questioni di rito e delle questioni di merito prospettate.

4.- La particolare natura della controversia che ha posto la complessa questione relativa all'individuazione della legittimazione ad agire a tutela degli interessi diffusi giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del presente grado di processo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Vincenzo Lopilato**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO