



### La prevenzione degli illeciti civili al tempo delle Autorità di vigilanza e garanzia



Massimo Basile

Prof. ord. (f.r.) dell'Università di Messina

**SOMMARIO:** 1. Premesse. – 2. Le azioni inibitorie. – 3. Segue: le pronunzie. – 4. La prevenzione degli illeciti da parte delle Autorità di vigilanza e garanzia. – 5. Segue: i provvedimenti. – 6. L'alternatività delle tutele.

#### 1. Premesse

In ogni Paese civile l'osservanza del diritto si considera di primario rilievo, tanto che, in previsione della eventualità che i suoi destinatari non lo osservino in modo spontaneo, si apprestano mezzi più o meno efficaci che li inducano a farlo. In effetti, posto che il diritto consiste in un sistema di valori, la sua osservanza dovrebbe essere garantita al massimo grado possibile<sup>1</sup>. Di impiego diffuso risultano la prescrizione di obblighi di

<sup>1</sup> La trasgressione del diritto e le sue cause sono indagate in maniera esemplare, nell'ambito di una prospettiva assiologica del fenomeno giuridico, da DE STEFANO, *Il rifiuto della legge*, in *Scritti sul diritto e sulla scienza giuridica*, Milano, 1990, 167 ss., dove, fra l'altro, il rilievo che "la società corrotta rifiuta ogni tipo di legalità" (177), e l'affermazione che "l'istanza della legalità sociale è conaturata alla esistenza stessa della società ed è tanto più avvertita quanto più profonda è la crisi delle leggi positive" (179); "il senso della legalità" – osservava nel 1944 CALAMANDREI, *Non c'è libertà senza legalità*, Bari-Roma, 2013, 58 – "è il portato della libertà"; per una rivalutazione dell'istanza v. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, 2013, 371 ss., 402 ss.; N. IRTI, *Viaggio tra gli obbedienti*, Milano, 2021, nota che "l'autentica libertà, cioè la nostra capacità di decisione e di scelta, ha bisogno di regole e si costruisce attraverso la loro osservanza" (149), e che "la libertà, come misura storica e positiva, e insieme di doveri verso gli altri, presuppone l'obbedienza alle leggi" (150); ribadisce che "il valore primario di ogni ordinamento giuridico è la legittimità, che è fatta di legalità e giustizia", GENTILI, *Pene private e teoria delle sanzioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2025, 68. Da qui il grave proble-

rispettare le leggi, e la minaccia di misure sanzionatorie a carico di chi le trasgredisca: entrambe costituiscono, indirettamente, tecniche di contrasto preventivo alla inosservanza delle norme giuridiche. Oltre che a queste tecniche si suole però ricorrere pure a meccanismi di prevenzione specifici, cioè rivolti a preservare valori garantiti dal diritto impedendo a determinati soggetti, in alcune circostanze, condotte contrarie alle norme che li garantiscono.

Il disegno di rafforzare le tecniche idonee a prevenire la trasgressione delle regole con misure specifiche si manifesta soprattutto nel diritto penale, preferendosi, per motivi politici economici e sociali, evitare in primo luogo i reati<sup>2</sup>. Alla prevenzione con misure specifiche della inosservanza di norme civilistiche, e della conseguente offesa di diritti soggettivi, suole attribuirsi rilievo inferiore a quello che si assegna alla prevenzione dei crimini. L'atteggiamento può spiegarsi con il minor allarme sociale prodotto dall'omesso rispetto delle norme che regolano i rapporti fra privati. Ma sottovaluta il fatto che pure cercar di impedire gli illeciti civili – cioè i comportamenti lesivi di interessi giuridici, quindi contrari a norme inderogabili, riconducibili al diritto privato<sup>3</sup> – riveste, in linea di principio, importanza prioritaria di fronte al rischio di lasciarli commettere, così da dover poi sanzionare le condotte anti-giuridiche e farne riparare gli effetti nocivi<sup>4</sup>.

Sebbene gli si attribuisca un ruolo minore, prevenire con misure specifiche gli illeciti civili costituisce comunque, in Italia, una necessità presente al legislatore, oggi rivalutata anche alla luce della attitudine garantista del diritto europeo, con la coscienza che è tuttavia impossibile impedire ogni illecito e ogni danno, così che resta inevitabile ritagliare un ampio spazio agli strumenti attraverso i quali risolvere i problemi sanzio-

---

ma delle condizioni di ammissibilità della “disobbedienza civile” alle leggi ingiuste: v., di recente, CORSO, *Obbedire alle leggi? La lezione di Socrate*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, 2025, 419 ss.

<sup>2</sup> Cfr. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire (Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi)*, Milano, 2021.

<sup>3</sup> TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, 3 ediz., Milano, 2021, 23 ss., 41 ss.; FALZEA, *Situazioni giuridiche soggettive e tutela giurisdizionale*, in *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, Milano, 2010, 449 ss.; ASTONE, *L'autonoma rilevanza dell'atto illecito. Specificità dei rimedi*, Milano, 2012, 11 ss., 36 ss.

<sup>4</sup> Per TRIMARCHI, *op. cit.*, 581, “la reazione che l'ordinamento giuridico appresta contro l'atto illecito mira preventivamente ad impedirne il compiersi, e successivamente ad eliminarne le conseguenze. Perciò, ancor prima che l'atto illecito sia compiuto, il diritto opera non solo con la minaccia della successiva sanzione, che può scoraggiare il comportamento vietato, ma anche con misure immediate volte ad impedire il comportamento lesivo o la lesione prima del loro verificarsi”. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, 4 ediz., Milano, 2003, 144 s., identifica le ragioni della difficoltà che incontra un “principio indifferenziato di tutela preventiva” nel fatto che “con essa in sostanza si viene a limitare per il futuro la libertà e l'azione dei soggetti a fronte della minaccia presente di (future) lesioni nei diritti”. La distinzione tra prevenzione generale e prevenzione specifica degli illeciti si differenzia dalla distinzione tra prevenzione generale e prevenzione specifica descritta da CALABRESI, *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, Milano, ristampa, 2015, 101 ss., con riguardo alla riduzione del costo degli incidenti quale scopo della responsabilità civile.

natori e riparatori posti dal contrasto di condotte omissive o commissive con le norme e i diritti dei soggetti.

Ma per tutti gli operatori giuridici, stabilire come e quando la prevenzione con mezzi specifici possa essere decisa e attuata si rivela rischioso oltre che complicato: ciò in specie perché, imponendo vincoli a condotte umane in linea di principio legittime, quei mezzi sollevano difficili problemi di bilanciamento nella tutela di valori in conflitto garantiti ai massimi livelli. Le note vicende che interessano l'impianto siderurgico di Taranto mostrano come sia complesso contemperare con misure preventive, ad esempio, la tutela della salute o della sicurezza umana con l'altrui libertà di impresa (art. 41 cost.).

Le tecniche impiegate per impedire che una condotta violi norme imperative e leda diritti di terzi variano a seconda sia della pericolosità della condotta sia della consistenza dei danni che essa può produrre.

A scopi preventivi, anche in Italia si legittimano con larghezza misure inibitorie prese dalla autorità giudiziaria<sup>5</sup>. A esse si riferiscono numerose discipline civilistiche – disseminate in vari luoghi del sistema – da cui non è però agevole desumere qualche direttiva generale, pur ammettendo l'estensibilità di singole norme, con gli adattamenti del caso, a fattispecie analoghe a quelle volta a volta previste; mentre sulla ammissibilità di inibitorie atipiche perdurano molte incertezze.

Pur nella loro varietà, i mezzi di prevenzione si distinguono dai rimedi alla inosservanza della legge predisposti a tutela delle vittime<sup>6</sup>. Non perseguono scopi di tutela anticipata né i provvedimenti punitivi – che pur possono consistere nell'interdire ai responsabili degli illeciti certe attività – né le pronunzie tese alla rimozione totale o parziale delle conseguenze già prodotte da atti compiuti o in corso di svolgimento. Quelle misure – sebbene siano compatibili con le inibitorie, e possano coesistere con queste, ponendo seri problemi di proporzionalità della reazione del diritto all'illecito – appartengono, rispettivamente, al genere delle sanzioni<sup>7</sup> e al genere dei mezzi per risarcire il danno in forma specifica (art. 2058 c.c.). A questo secondo genere possono ricondursi, per esempio, le pronunzie che dispongono la riduzione in pristino di immobili modificati violando norme edilizie (art. 872, secondo comma, c.c.; v. anche l'art. 902 c.c.); l'eliminazione degli effetti di atti che realizzino una concorrenza sleale (art. 2599 c.c.); l'ordine di ritirare dal commercio cose frutto di violazioni della proprietà industriale (artt. 124, comma 1, e 131 d. lgs. 10 febbraio 2005, n. 30); l'ordine al convenuto in una inibitoria collettiva di

<sup>5</sup> Cfr. NARDO, *Profili sistematici dell'azione civile inibitoria*, Napoli, 2017; BASILICO, *La tutela civile preventiva*, Milano, 2013; ASTONE, *op. cit.*, 111 ss.

<sup>6</sup> SCALISI, *Lineamenti di una teoria assiologica dei rimedi giuridici*, in *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, a cura di GRISI, Napoli, 2019, 149 ss.; diversamente C.M. BIANCA, *L'inibitoria come rimedio di prevenzione dell'illecito*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Milano, 2008, 133 ss. La terminologia in proposito è comunque fluttuante e imprecisa: cfr. CAFAGGI, *Rimedi e sanzioni nella tutela del consumatore: l'applicazione del new deal*, in *Effettività delle tutele e diritto europeo (Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria)*, a cura di IAMICELI, Napoli, 2020, 295 ss.

<sup>7</sup> Cfr. D'AGOSTINO, *Sanzione (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XLI, 1989, 303 ss.

prendere le misure idonee a eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate (art. 840-*sexiesdecies*, settimo comma, c.p.c.); la rimozione degli effetti di condotte antisindacali tenute dai datori di lavoro (art. 28, comma 1, l. 20 maggio 1970, n. 300).

Il grado di efficacia delle regole tese a prevenire illeciti civili dipende dalle risposte che con esse si forniscono ai maggiori problemi prospettati dalla prevenzione, tenendo presente che quanto più i livelli di questa si alzano tanto più si mette a rischio la libertà delle iniziative il cui illecito esercizio si mira a impedire. Nella disciplina dei mezzi di prevenzione è essenziale (a) diversificare il contenuto delle misure impeditive in dipendenza dei fatti che le reclamano, (b) stabilire i presupposti della loro concessione, (c) sottoporre quelle misure a controlli di legittimità, (d) prevedere garanzie idonee a favorirne l'ottemperanza. Allora, il livello della prevenzione varia a seconda che lo specifico provvedimento diretto a conseguirla (a) prescriva al destinatario divieti di agire, oppure obblighi di conformare la sua attività alle norme; (b) presupponga il manifestarsi di semplici indizi di un prossimo illecito, oppure il suo avvenuto inizio; (c) sia sottoposto a controlli di validità a opera di soggetti imparziali; (d) preveda o meno meccanismi attuativi del provvedimento.

Negli ultimi decenni, in Europa, il favore per la prevenzione degli illeciti civili con misure specifiche è cresciuto a seguito della loro frequente incidenza su interessi umani diffusi e ad alto rilievo pubblico. Da un verso, si legittimano all'esercizio di azioni inibitorie – per conto di gruppi o categorie suscettibili di venire colpiti dagli illeciti – enti che ne assumono la rappresentanza e la difesa<sup>8</sup>. Da altro verso, si ammette che misure con scopi di prevenzione siano disposte da strutture amministrative. Specialmente in alcuni settori, a vigilare sul rispetto di discipline rientranti nell'area del diritto civile si responsabilizzano pubbliche Autorità provviste di una formale indipendenza dal Parlamento, dal Governo e dagli indirizzi politici da questi seguiti. Invero, a tal fine le Autorità possono anche irrogare sanzioni ai soggetti che trasgrediscano le regole di disciplina a loro destinate. In specie le pene pecuniarie applicabili – e spesso applicate – dalle Autorità producono effetti dissuasivi dalle infrazioni<sup>9</sup>. Si è tuttavia estesa, al contempo, la consapevolezza che, ferma l'efficacia di un giusto apparato sanzionatorio, la garanzia degli interessi in gioco viene accresciuta dal conferimento alle Autorità di vigilanza del compito di adottare misure precauzionali, spesso senza predeterminarne i contenuti<sup>10</sup>. Preve-

<sup>8</sup> Cfr. FOLKERT, *Private Enforcement of EU Law before National Courts (The EU Legislative Framework)*, Cheltenham Northampton, 2015, 288 ss.

<sup>9</sup> Cfr. TAKANEN, *Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 2023, 142 ss.; ALVARO, *Sanzioni e procedimenti sanzionatori CONSOB*, in *Riv. soc.*, 2023, 107 ss.; BINDI, LUCCARELLI, PISANESCHI, *Le sanzioni della Banca d'Italia e della Consob*, in *Giur. comm.*, 2021, 553 ss.; ROMAGNOLI, *Il potere punitivo delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari*, Napoli, 2020; *Le sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, a cura di FRATINI, Padova, 2011.

<sup>10</sup> Cfr. VETTORI, *Autorità indipendenti e concentrazione dei poteri: distinzione delle funzioni a garanzia dei diritti*, Napoli, 2024, 41 ss., che include nell'ambito della vigilanza le misure delle Autorità dirette a far cessare i comportamenti scorretti (v. anche 175 ss.); ma v. SILVESTRI, *Le Autorità Indipen-*

nire gli illeciti dei soggetti a esse sottoposti – ossia indurli a osservare le norme – rientra in pieno fra le pubbliche funzioni delle quali le Autorità sono investite; così che queste possono disciplinarne l'esercizio nei propri Regolamenti. Dunque, a impedire gli illeciti concorrono sia l'autorità giudiziaria adita dagli interessati, sia Autorità amministrative affidatarie, nell'interesse pubblico, di penetranti funzioni di controllo sul rispetto della legge, e di incentivo a osservarla<sup>11</sup>. La natura pubblicistica delle Autorità non preclude loro la legittimazione a prevenire qualsiasi tipo di illecito: in linea di principio, le condotte umane possono assumere rilievo sia come illeciti civili sia come illeciti amministrativi e/o penali.

Molteplici sono i problemi che prospetta il concorso, nel prevenire condotte anti-giuridiche, della autorità giudiziaria e di quella amministrativa, che si suole ricondurre rispettivamente al *private enforcement* e al *public enforcement* del diritto. In questa sede ci si sofferma sulle risposte fornite, in Italia, all'esigenza di prevenire l'inosservanza di norme assegnate per tradizione al diritto civile; e si considerano in specie le misure di competenza delle Autorità di vigilanza che presiedono al rispetto di norme rivolte a disciplinare l'esercizio dell'impresa e i rapporti di mercato, nonché di regole poste a tutela di alcuni diritti assoluti.

Preliminarmente è tuttavia opportuno richiamare le azioni inibitorie esercitabili nei medesimi campi di esperienza dagli individui interessati, o dai soggetti collettivi investiti della rappresentanza dei loro interessi. Quelle azioni sono ricorrenti, grazie non solo alle molteplici basi puntuali loro offerte dai testi di legge, ma anche all'applicazione evolutiva, da parte dei giudici, di norme molto generiche idonee a essere utilizzate per prevenire gli illeciti e i danni che ne conseguono.

---

denti nella cornice costituzionale ed europea, in *Le giurisdizioni e le Autorità indipendenti (Un dialogo al plurale sulle metamorfosi del diritto)*, a cura di LEGNINI e MOROSINI, Quaderni del CSM, 2018, 71 ss. Già CLARICH, *L'attività delle autorità indipendenti in forme semicontenziose*, in *I garanti delle regole*, a cura di CASSESE e FRANCHINI, Bologna, 1996, 150, osservava che, “qualora emerga la violazione da parte delle imprese di regole poste direttamente a livello legislativo o a livello amministrativo..., il regolatore interviene esercitando, a seconda dei casi, poteri ordinatori, inibitori e sanzionatori”. L'ampiezza delle disposizioni che definiscono i poteri delle Autorità ne mette in dubbio la rispondenza al principio di legalità: v. VETTORI, *op. cit.*, 239 ss.; ACOCELLA, *Poteri indipendenti e dimensioni della legalità. Le prospettive di sostenibilità dell'implicito nell'esperienza delle autorità indipendenti, in Autorità indipendenti (funzioni e rapporti)*, a cura di ACOCELLA, Napoli, 2022, 11 ss., partic. 62 ss.

<sup>11</sup> Segnala il ruolo “centrale e insostituibile”, in uno Stato moderno, di una “funzione di controllo” SILVESTRI, *Poteri dello Stato*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 703 ss.; sulla spettanza alle Autorità indipendenti di una funzione del genere v. le *Conclusioni* di AMATO, in *Le giurisdizioni e le Autorità cit.*, 150 s.; più in generale, DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 855 ss., che considera i controlli sui privati “il necessario ponte di conoscenza tra la regola, il fatto (non scontato) dell'adempimento e il ricercato (quanto difficile da conseguire) effetto di prevenzione e tutela” (881).

## 2. Le azioni inibitorie

Le situazioni in presenza delle quali l'ordinamento ammette iniziative giudiziarie dirette a pronunzie che interdicano condotte illecite sono numerose. Ai fini dell'indagine in corso può bastare il richiamo a quelle più emblematiche.

I) Nell'esperienza imprenditoriale è classica la possibilità di prevenire una condotta antiggiuridica tramite un provvedimento inibitorio a seguito della richiesta al giudice avanzata da un operatore economico contro un altro che compia atti di concorrenza sleale (ai sensi dell'art. 2598 c.c.): il giudice che li accerti “ne inibisce la continuazione” (art. 2599 c.c., la cui rubrica è “sanzioni”; v. anche l'art. 27, comma 15, del “codice del consumo”: d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206)<sup>12</sup>.

Allo scopo di prevenire l'inosservanza della disciplina *antitrust* è poi possibile emettere “provvedimenti d'urgenza” alle condizioni e nelle forme stabilite nel codice di procedura civile (art. 33, comma 2, l. 10 ottobre 1990, n. 287)<sup>13</sup>.

Verso la fine del secolo scorso si è aggiunta l'azione inibitoria consentita all'impresa “cliente o fornitore” contro l'abuso che quella dominante commetta dello “stato di dipendenza economica” in cui la prima si trovi nei suoi riguardi (art. 9, comma 3, l. 18 giugno 1998, n. 192)<sup>14</sup>.

In seguito, si sono legittimate le associazioni di rappresentanza degli imprenditori presenti nel CNEL a chiedere al giudice, a tutela degli interessi collettivi, di accertare la “grave iniquità” – in un contratto commerciale – delle clausole generali relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero. Accertata la gravità, quando ricorrano giusti motivi d'urgenza il giudice può inibire l'uso della clausola contrattuale iniqua all'impresa che la imponga (art.8, comma 1, lett. a, e comma 2, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che attua la Direttiva 2000/35/CE).

II) Maggiore spazio, per esercitare nei confronti di imprese azioni volte a prevenirne gli illeciti, viene ritagliato ai consumatori.

La sede principale in cui queste iniziative vengono consentite è il “codice del consumo”, dove si legittimano ad agire soprattutto gli organismi di rappresentanza degli interessi esposti a rischio dalle imprese.

<sup>12</sup> Cfr. GENOVESE, *Concorrenza sleale*, in BERTANI, COGO, FABBIO, GENOVESE, OTTOLIA, *Lineamenti di diritto industriale*, Milano, 2024, 137 ss.; DE ROSE, *Inibitoria e altri rimedi nella concorrenza sleale*, in *Prove e tutele nel diritto d'autore e nel diritto industriale*, a cura di CASSANO, FRANCESCHELLI, TASSONE, Milano, 2023, 977 ss.; Trib. Milano, sez. spec. impresa, 23 aprile 2020, n. 2547, in AIDA, 2020, 731; Trib. Milano, sez. spec. impresa, 4 giugno 2013, n. 7825, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2015, 255.

<sup>13</sup> Cfr. App. Milano, 4 novembre 2009, in *Foro it.*, 2009, I, 3497; NEGRI, *Giurisprudenza e amministrazione nella tutela della concorrenza*, II (*La tutela della concorrenza innanzi al giudice civile*), Torino, 2012, 163 ss.

<sup>14</sup> Cfr. MAUGERI, *Subfornitura e abuso di dipendenza economica (Fra diritto civile e diritto della concorrenza)*, Torino, 2022, 86; BACHELET, *Abuso di dipendenza economica e squilibrio nei contratti tra imprese*, Milano, 2020, 44 ss., 311 ss.; Cass., 4 giugno 2025, n. 15023, ined.

a) Tali organismi possono convenire in giudizio le imprese o le loro associazioni “che utilizzano o che raccomandano l’uso di condizioni generali di contratto”, e richiedere al giudice competente che “inibisca l’uso di cui sia accertata l’abusività” (art. 37, comma 1). “Quando ricorrono giusti motivi d’urgenza” l’inibitoria può essere concessa ai sensi degli artt. 669-*bis* e seguenti c.p.c. (art. 37, comma 2)<sup>15</sup>.

b) Più in generale, gli organismi di rappresentanza possono ottenere “un provvedimento con il quale il giudice ordina la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva posta in essere in violazione delle disposizioni di cui all’allegato II-*septies*” (art. 140-*octies*, comma 1; art. 140-*ter*, comma 1, lett. *i*). Sempre “quando ricorrono giusti motivi di urgenza”, possono inoltre chiedere in corso di causa “un provvedimento provvisorio teso a far cessare una condotta omissiva o commissiva o a inibire la reiterazione di una condotta che appaia costituire una violazione” delle predette disposizioni (art. 140-*octies*, comma 5)<sup>16</sup>.

All’esperienza incoraggiante delle iniziative aperte alle associazioni nei rapporti di consumo si lega il riconoscimento – nell’art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. – della inibitoria collettiva proponibile da “chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti o comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti”. Chi ha tale interesse – stabilisce la norma – “può agire per ottenere l’ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva”. L’ampiezza della apertura sembra destinata a venir circoscritta (*a*) dall’esplicito conferimento legislativo del potere di agire solo nei confronti di imprese, o di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, con riguardo ad atti e comportamenti compiuti nel corso del loro rispettivo operato (secondo comma); e (*b*) dal prevedibile riconoscimento giudiziale dell’interesse ad agire soprattutto in capo a enti portatori di interessi diffusi. Dovrebbe inoltre restringere l’area di applicabilità della norma l’aver il legislatore fatte salve le leggi speciali (ultimo comma)<sup>17</sup>.

III) Inibitorie sono poi consentite a difesa di alcuni diritti assoluti.

A) Nel codice civile, sono previste anzitutto a tutela di interessi e diritti che definiscono l’identità di ogni individuo:

(a) può “chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo” la persona alla quale “si contesti il diritto all’uso del proprio nome o che possa risentire pregiudizio dall’uso che altri indebitamente ne faccia” (art. 7, primo comma, c.c.; nell’art.8 si ammette che l’azione venga promossa “anche da chi, pur non portando il nome contestato o indebita-

<sup>15</sup> Cfr. RUFFOLO, *Interessi collettivi (o diffusi), azione inibitoria collettiva e “misure idonee” correttive*, in *Class action ed azione collettiva inibitoria (Commentario sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31)*, Milano, 2021, 245 ss.; Trib. Torino 29 giugno 2020, ined.; Trib. Milano 3 aprile 2015, in *Foro it.*, 2015, I, 9; Cass. 21 maggio 2008, n. 13051, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 2465.

<sup>16</sup> RUFFOLO, *op. loc. cit.*

<sup>17</sup> RUFFOLO, *op. loc. cit.*; DE SANTIS, *L’inibitoria collettiva: profili processuali*, in *Class action*, cit., 267 ss.

mente usato, abbia alla tutela del nome un interesse fondato su ragioni familiari degne d'essere protette"; nell'art. 9 la tutela viene estesa alla protezione dello pseudonimo);

(b) "l'interessato" può chiedere al giudice un ordine di far cessare "l'abuso dell'immagine" (che si verifica quando "l'immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l'esposizione o la pubblicazione è dalla legge consentita, ovvero con pregiudizio al decoro o alla reputazione della persona stessa o dei detti congiunti": art. 10 c.c.)<sup>18</sup>.

B) Delle fonti normative extracodicistiche in primo piano viene la legge sul diritto d'autore (l. 22 aprile 1941, n. 633): vi si stabilisce, infatti, che "chi ha ragione di temere la violazione di un diritto di utilizzazione economica a lui spettante in virtù di questa legge oppure intende impedire la continuazione o la ripetizione di una violazione già avvenuta ... da parte dell'autore della violazione ... può agire in giudizio per ottenere che il suo diritto sia accertato e sia vietato il proseguimento della violazione" (art. 156, comma 1). Nella stessa fonte si precisa che "il titolare di un diritto di utilizzazione economica può chiedere che sia disposta l'inibitoria di qualsiasi attività, ivi comprese quelle costituenti servizi prestati da intermediari, che costituisca violazione del diritto stesso ..." (art. 163, comma 1). Con alcuni adattamenti, il medesimo mezzo di tutela viene offerto a difesa del diritto morale dell'autore dell'opera protetta (artt. 168 ss.)<sup>19</sup>.

C) Un ruolo da protagonista l'inibitoria occupa, inoltre, fra le tutele predisposte nel "codice della proprietà industriale" (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).

Vi si afferma, in primo luogo, che "con la sentenza che accerta la violazione di un diritto di proprietà industriale possono essere disposti l'inibitoria della fabbricazione, del commercio e dell'uso delle cose costituenti violazione del diritto" (art. 124, comma 1)<sup>20</sup>.

Poi si ammette che – secondo la disciplina generale riguardante i procedimenti cautelari – il titolare di un diritto di proprietà industriale chieda "l'inibitoria di qualsiasi violazione imminente del suo diritto e del proseguimento o della ripetizione delle violazioni in atto", e in particolare "l'inibitoria della fabbricazione, del commercio e dell'uso delle cose costituenti violazione del diritto" (art. 131). I provvedimenti possono essere concessi pure in corso di brevettazione o di registrazione (art. 132). Sempre a fini cautelari il giudice può inoltre disporre l'inibitoria dell'uso del nome a dominio illegittimamente registrato, e del suo trasferimento provvisorio (art. 133)<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. ALPA, RESTA, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, 2 ediz., in *Trattato dir. civ.*, diretto da Sacco, Torino, 2019, 622 ss.; Cass. 8 aprile 2024, n. 9289, in *Foro it.*, 2024, I, 1494.

<sup>19</sup> FERRARI, BOSSI, *L'inibitoria e le misure cautelari in generale*, in *Prova e tutele*, cit., 629 ss.; FERRARI, *L'ingiunzione dinamica*, ivi, 769 ss.

<sup>20</sup> SCOTTI, GARCEA, RAGONESI, *La tutela giurisdizionale dei diritti di proprietà intellettuale*, in *Proprietà intellettuale*, a cura di GENOVESE e OLIVIERI, Milano, 2021, 1253 ss.; FERRARI, *L'inibitoria e le misure cautelari in generale*, in *Prova e tutele*, cit., 783 ss.

<sup>21</sup> Cfr. Trib. Bologna, 4 giugno 2021, n. 1396, ind.; SCOTTI, *La tutela cautelare*, in SCOTTI, GARCEA, RAGONESI, *op. cit.*, 1222 ss.

D) Nei rapporti di lavoro, gli organismi locali di rappresentanza delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse possono chiedere al tribunale nella cui circoscrizione il datore di lavoro assuma “comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero” di ordinare a quel datore, “con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo ...” (art. 28, comma 1, l. 20 maggio 1970, n. 300)<sup>22</sup>.

E) Con le sentenze che definiscono controversie in materia di discriminazioni, i giudici possono “ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole”; e, “al fine di impedire la ripetizione della discriminazione”, possono disporre che venga adottato “un piano di rimozione delle discriminazioni accertate” (art. 28, comma 5, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150)<sup>23</sup>.

F) Al contributo innovativo della giurisprudenza si deve la deduzione della ammissibilità di nuove inibitorie da altre norme che prevedono fattispecie particolarmente ampie. Fra di esse emerge in specie il primo comma dell'art. 844 c.c., che obbliga “il proprietario di un fondo” a “non impedire le immissioni ... derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avendo riguardo alla condizione dei luoghi”. Ai giudici è stato agevole desumere dalla norma il corollario che quel proprietario può “impedire” le immissioni intollerabili del vicino; così come tradurre questa tutela nella possibilità di ottenere un provvedimento che vieti al vicino di proseguire le immissioni, o almeno lo obblighi a prendere i rimedi necessari ad attenuarle riconducendole entro il limite della tollerabilità. Aperta la maglia, la giurisprudenza è poi andata oltre, estendendo il potere di agire a chi abbia, rispetto alla cosa su cui si riversino le immissioni, un diritto personale, al di là dei rapporti di vicinato, e talvolta perfino nei confronti di responsabili delle immissioni che siano soggetti pubblici<sup>24</sup>.

La crescente consapevolezza della importanza di iniziative giudiziarie di tipo inibitorio per garantire il rispetto della legge, la tutela dei diritti, e la prevenzione dei danni induce dottrina e giurisprudenza a interpretare estensivamente i testi normativi che consentono azioni inibitorie, e a ritenerle possibili anche in difetto dei presupposti delle domande giudiziali<sup>25</sup>. La tendenza va vista con favore; ma non può far eludere la necessità di identificare le condizioni essenziali di accoglibilità delle domande quando manchi una previsione normativa che le legittimi. Il problema esiste soprattutto rispetto alle inibitorie definitive, potendo quelle cautelari servirsi di una base molto ampia come l'art. 700 c.p.c.<sup>26</sup>. Con riguardo alle prime, appare plausibile ammetterle atipiche in presenza

<sup>22</sup> DE MARCO, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori tra storia e attualità*, Napoli, 2019, 151 ss.

<sup>23</sup> Cass., 16 agosto 2023, n. 24686, ined.; Trib. Torino, 20 marzo 2024, n. 1824, ined.

<sup>24</sup> Cass., 5 dicembre 2023, n. 33966, ined.; Cass., 23 maggio 2023, n. 14209, in *Resp. civ. prev.*, 2023, 1532; Cass., 8 settembre 2021, n. 24188, ined.

<sup>25</sup> Cfr. PANZAROLA, GIORDANO, *Dei provvedimenti d'urgenza*, in *Commentario del Cod. Proc. Civ.*, a cura di CHIARLONI, *Libro quarto- Dei procedimenti speciali (art. 700.702)*, Bologna, 2016, 214 ss.

<sup>26</sup> Sulla atipicità dei provvedimenti d'urgenza v. Cass., sez. un., 18 novembre 2016, n. 23469, in *AIDA*, 2017, 867.

di condotte antiggiuridiche (non soltanto di una semplice probabilità del loro compimento), pur mancando l'attualità del pregiudizio da esse causabile.

### 3. Segue: le pronunzie

Sulla base dei dati censiti appaiono opportune alcune sottolineature in ordine alle pronunzie adottabili in sede giudiziaria.

A) La possibilità per l'attore di ottenere la richiesta inibitoria è subordinata a presupposti che variano in ragione di due evenienze: il carattere temporaneo o definitivo della pronunzia cui mira; l'interesse che fa valere in giudizio. In ogni caso, ai fini dell'accoglimento della domanda attrice – abbia questa come oggetto una inibitoria temporanea o una inibitoria definitiva – di regola la legge attribuisce rilievo alla semplice pericolosità del comportamento che l'attore chiede al giudice di inibire, non alla attualità del pregiudizio<sup>27</sup>; e non esige – né ha motivo di esigere – stati soggettivi, come il dolo o la colpa, in capo al convenuto che abbia intrapreso quel comportamento<sup>28</sup>. Dannosità e colpevolezza costituiscono circostanze eventuali nelle fattispecie che legittimano misure inibitorie. Quindi gli illeciti che si tende a evitare con queste ultime non coincidono con quelli che fondano la responsabilità civile.

a) Le inibitorie definitive sono condizionate (i) a circostanze sintomatiche dell'avvio, più o meno prossimo, di una condotta antiggiuridica da parte del convenuto, oppure (ii) all'intrapreso inizio – ad opera del medesimo – di una condotta del genere suscettibile di proseguimento.

(i) Di regola, bastano indizi di una prossima condotta antiggiuridica, ai fini di una pronunzia inibitoria, se l'attore assuma che la controparte leda un suo diritto assoluto: il nome di una persona può essere tutelato in via preventiva nel caso della altrui “contestazione” del diritto all'uso di quel segno identificativo, oltre che nel caso dell'uso indebito del nome che altri ne faccia (art. 7, primo comma, c.c.); lo sfruttamento di un'opera dell'ingegno può essere protetto quando si “ha ragione di temere la violazione” del diritto

<sup>27</sup> NARDO, *op. cit.*, 87 ss.; sulla ammissibilità di una azione inibitoria in presenza di un semplice pericolo di danno v. BASILICO, *op. cit.*, 67 ss., 248 ss. È però incontrovertibile che il danno, seppur “non presente”, deve essere prossimo: Trib. Roma, 18 dicembre 2024, in *N.G.C.C.*, 2025, I, 708 ss., con il commento di GIUSSANI, *L'azione inibitoria quasi di classe nel labirinto dell'azione collettiva*, ha respinto la domanda di un gruppo di ambientalisti che gli chiedeva di inibire alla società “Stretto di Messina” il riavvio delle attività di realizzazione del ponte sospeso sullo Stretto; ad avviso del giudice, l'iniziativa era “prematura” essendo stata proposta in mancanza della imminenza del prospettato pregiudizio all'ambiente, così che difettava in capo ai ricorrenti un interesse concreto, effettivo e attuale alla richiesta pronunzia inibitoria; maggiori precisazioni in NOTARIANNI, *L'azione collettiva alla prova*, in *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, a cura di FEDERICO e BILARDO, Pisa, 2025, 277 ss.

<sup>28</sup> NARDO, *op. cit.*, 101 ss.; nel senso che non occorra il dolo o la colpa del soggetto agente per poter inibire atti di concorrenza sleale v. Cass., 28 maggio 2024, n. 1494, ined.

d'autore da parte del convenuto (art. 156, comma 1, l. 1941/633). Tuttavia l'inibitoria della fabbricazione, del commercio e dell'uso delle cose lesivi della proprietà industriale esige il previo accertamento dell'illecito (art. 124, comma 1, d.lgs. 2005/30<sup>29</sup>).

(ii) È condizionata, di solito, all'avvenuto inizio di una infrazione la fondatezza della inibitoria definitiva proposta nei confronti di un'impresa da un concorrente, oppure da consumatori che lamentino l'inosservanza di regole sull'attività economica: il successo dell'iniziativa giudiziaria presuppone l'accertamento di atti di concorrenza sleale (art. 2599 c.c.), la raccomandazione dell'uso oppure l'utilizzo di condizioni generali di contratto inique (art. 37, comma 1, d.lgs. 2005/206), e, più in generale, l'inosservanza di norme di origine europea sulla tutela dei consumatori (art. 140-*octies*, comma 1, d.lgs. 2005/206). L'interesse tutelabile con l'inibitoria collettiva (esperibile ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.) è determinato da atti o comportamenti pregiudizievoli posti in essere, nel corso delle loro iniziative, da imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità: sembra plausibile che, dovendo dimostrarsi "in pregiudizio di una pluralità di individui o enti", gli atti o comportamenti – per giustificare la domanda – debbano essere contrari a norme inderogabili; il pregiudizio plurisoggettivo richiesto dalla norma consiste nella tensione degli atti o comportamenti verso l'offesa a interessi protetti.

b) Le circostanze che devono sussistere affinché venga accolta una inibitoria temporanea a fini cautelari sono, in linea di principio, meno rigorose. Un provvedimento d'urgenza presuppone che il diritto soggettivo sia "minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile" (art. 700 c.p.c.). Analoga eventualità deve verificarsi per poter prevenire con un provvedimento del genere una violazione della disciplina *antitrust* (art. 33, comma 2, l. 1990/287). Affinché una proprietà industriale possa essere difesa con una inibitoria cautelare basta "qualsiasi violazione imminente" del diritto (art. 131 d.lgs. 2005/30). Su richiesta degli organismi di rappresentanza dei consumatori, in corso di causa una inibitoria provvisoria può essere concessa quando ricorrano "giusti motivi di urgenza" davanti a una condotta che "appaia costituire una violazione" di norme di origine europea (art. 140-*octies*, comma 5, d.lgs. 2005/30).

In breve, il rilascio di inibitorie provvisorie non presuppone, oltre alla pericolosità della condotta che l'attore chiede al giudice di impedire, il suo avvenuto inizio e l'accertamento della sua illiceità.

B) Il contenuto delle pronunzie inibitorie adottabili dipende in larga misura dalle valutazioni che i giudici compiono dei relativi presupposti; e può variare in grado sensibile, in quanto va costruito in maniera che possa adattarsi alle diverse domande e situazioni fatte valere in causa<sup>30</sup>. A tal fine conta in specie il carattere temporaneo (per

<sup>29</sup> Trib. Torino, 16 giugno 2021, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2021, 948; nel senso che la pronunzia della inibitoria non consegna in modo automatico all'accertamento dell'illecito, essendo rimessa alla valutazione del giudice, v. FABBIO, *La proporzionalità dell'inibitoria per violazione dei diritti di proprietà intellettuale*, in *Riv. dir. ind.*, 2021, 57 ss.

<sup>30</sup> LIBERTINI, *Nuove riflessioni in tema di tutela civile inibitoria e di risarcimento del danno*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1995, 389, scrive che "il contenuto del provvedimento inibitorio dev'essere 'costrui-

avere scopo soltanto cautelare) oppure definitivo dell'inibitoria. Poi importa se l'illecito da prevenire ha avuto già inizio oppure è più o meno imminente, mentre in presenza di un illecito concluso e irripetibile l'inibitoria non avrebbe senso (in questa ipotesi si porrebbero solo problemi riparatori o sanzionatori).

Così, in via di urgenza si può "sospendere o provvisoriamente vietare" la condotta pregiudizievole prossima (art. 700 c.p.c.); la pronuncia che accerti un atto di concorrenza sleale "ne inibisce la continuazione" (art. 2599 c.c.); visto l'impiego di condizioni generali di contratto abusive, il giudice può interdirlne l'uso all'impresa che l'imponga (art. 37, comma 1, d.lgs. 2005/206); di condotte contrarie a norme poste a garanzia dei consumatori il giudice "ordina la cessazione o il divieto di reiterazione" (art. 140-*octies*, comma 1, d.lgs. 2005/206); a tutela di un diritto di proprietà industriale si può disporre "l'inibitoria della fabbricazione, del commercio e dell'uso delle cose costituenti violazione del diritto, e l'ordine di ritiro dal commercio delle medesime cose" (art. 131 d.lgs. 2005/30).

Si discute se il giudice possa emettere "inibitorie positive", così da correggere una condotta anti-giuridica in modo che il suo prosieguo o la sua ripetizione divengano conformi alle regole<sup>31</sup>. La possibilità di ordini giudiziali di fare è espressamente prevista con riguardo alle violazioni della proprietà intellettuale: ordini del genere ammessi in queste ipotesi si affiancano ai provvedimenti inibitori, connotando gli uni e gli altri come "misure correttive" (v. la rubrica dell'art. 124 d.lgs. 2005/30). Inoltre, ordini di fare rientrano fra gli "opportuni provvedimenti" che il giudice può decidere in presenza di atti di concorrenza sleale (art. 2599 c. c.): il requisito della "opportunità" è tuttavia indice della esigenza di circoscrivere i limiti entro i quali il giudice legittimato a emettere ordini positivi può farlo.

C) Uno dei punti deboli dei provvedimenti inibitori è stato, negli anni scorsi, la carenza di garanzie della loro esecuzione nell'ipotesi che i destinatari non intendano attenersi. Di fronte alla incertezza sulla possibilità di imporre sanzioni o misure coercitive ai destinatari inadempienti, talvolta la stessa fonte che ha consentito l'inibitoria ne ha autorizzato il rinforzo con un rimedio alla inottemperanza. È il caso delle normative sulla tutela della proprietà intellettuale: in base a esse, quindi, il giudice che vieti il proseguimento della violazione del diritto di utilizzare l'opera creata dall'attore, o della proprietà industriale del medesimo, può fissare una somma di denaro che il convenuto

---

to' dal giudice in base alla considerazione dell'ambito concreto del pericolo che minaccia l'interesse protetto".

<sup>31</sup> Nel senso che la pronuncia giudiziale non si esaurisca in un ordine di astensione potendo consistere nel comando di tenere un certo comportamento a determinate condizioni v. NARDO, *op. cit.*, 62, 87 (dove il rilievo che l'azione inibitoria serve non solo per arrestare una condotta illecita ma anche "per meglio regolamentare l'esercizio di un diritto di terzi che comunque comprime in modo non del tutto regolare il diritto di chi...agisce in inibitoria"). Afferma che nelle azioni inibitorie la pronuncia giudiziale consiste in un "ordine di *non facere*" BASILICO, *op. cit.*, 208 ss., la quale non esclude però la possibile compresenza, nella pronuncia, di collaterali ordini di fare, ai fini del ripristino della situazione antecedente all'illecito o della rimozione del pericolo.

dovrà corrispondergli “per ogni violazione o inosservanza successivamente constatata o per ogni ritardo nell’esecuzione del provvedimento” (artt. 156, comma 1, e 163, comma 2, l. 1941/633; art. 124, comma 2, d.lgs. 2005/30). Oggi però la possibilità di adottare questo mezzo coercitivo della esecuzione di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro è codificata a livello generale (art. 614-*bis* c.p.c.)<sup>32</sup>; e la si riconosce in modo esplicito ai giudici che accolgano domande di inibitorie relative ad atti o comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti (art. 840-*sexiesdecies*, sesto comma, c.p.c.).

D) Come tutti i provvedimenti giudiziari, le inibitorie sono sottoposte a controlli di validità. E anche sotto questo profilo rilevano le differenze fra inibitorie temporanee e inibitorie definitive (o finali).

a) Le prime hanno funzione cautelare, possono essere rese prima dell’inizio della causa di merito, e sono sottoposte, in linea di principio, alle regole codificate negli artt. 669-*ter* ss. c.p.c. Quindi il giudice investito della domanda le pronunzia con una ordinanza reclamabile al Collegio (art. 669-*sexies*, primo comma; art. 669-*terdecies* c.p.c.).

Se pronunziata anteriormente all’inizio della causa di merito, l’ordinanza deve fissare un termine perentorio per l’inizio di questa (art. 669-*octies*, primo comma, c.p.c.; nel secondo comma si stabilisce che, se nell’ordinanza non è fissato alcun termine, vale quello di sessanta giorni). Se il giudizio non viene iniziato in tempo (oppure se, dopo il suo inizio, si estingue) la pronunzia perde efficacia (art. 669-*novies*, primo comma, c.p.c.). Quest’ultima norma riceve però una vistosa deroga nei casi di ordinanze che valgano ad “anticipare gli effetti” delle sentenze: in tali casi, le ordinanze non perdono efficacia se il giudizio di merito non viene intrapreso (o si estingue), fermo restando il diritto dell’interessato a intraprenderlo (art. 669-*octies*, sesto comma, c.p.c.; art. 162-*bis*, comma 4, l. 1941/633; art. 132, comma 4, l. 2005/30)<sup>33</sup>. La deroga – giustificata con il proposito di accrescere la tutela di chi ottiene l’ordinanza “anticipatoria” – sembra tuttavia di dubbia legittimità alla luce dell’obbligo degli Stati della UE di far cessare l’efficacia delle misure provvisorie rese a difesa della proprietà intellettuale se gli attori che le hanno ottenute non promuovono l’azione di merito (art. 9, par. 5, Direttiva 2004/48). Il dubbio è stato proposto in una procedura cautelare intrapresa qualche anno fa dal titolare di un certo segno distintivo che aveva beneficiato di una ordinanza con cui si vietava al convenuto l’utilizzo di quel segno. E la Suprema Corte – adita a seguito della impugnazione (da parte del convenuto) dell’ordinanza cautelare e delle pronunzie di merito che l’avevano confermata – ha investito della questione la Corte di giustizia europea in base all’art. 267 T.F.U.E. Le ha chiesto infatti di stabilire se il cit. art. 9, par. 5, Direttiva 2004/48 osti alle norme italiane secondo le quali i provvedimenti cautelari anteriori al giudizio di merito

<sup>32</sup> Cfr. MAZZAMUTO, *La coercizione indiretta*, in *Eur. dir. priv.*, 2021, 465 s.

<sup>33</sup> Sulla distinzione dei provvedimenti cautelari in “conservativi” e “anticipatori” v. VULLO, *Dei procedimenti cautelari in generale*, in *Commentario cod. proc. civ.*, a cura di CHIARLONI, Libro IV – *Dei procedimenti speciali* (art. 669-*bis* – 669-*quaterdecies*), Bologna, 2017, 213 ss.; PANZAROLA, GIORDANO, *op. cit.*, 44 ss.

che “anticipano gli effetti” delle sentenze definitive non perdono efficacia in caso di mancato inizio di detto giudizio<sup>34</sup>.

b) Le inibitorie definitive (o finali) hanno invece natura di sentenza; secondo l’opinione che appare preferibile, consistono precisamente in sentenze di condanna<sup>35</sup>. Quindi possono essere impugnate alle condizioni, nelle forme e nei limiti di queste pronunzie.

#### 4. La prevenzione degli illeciti da parte delle Autorità di vigilanza e garanzia

Impedire con misure specifiche la violazione di norme giuridiche, l’offesa di diritti e i danni conseguenti è prerogativa delle Autorità di vigilanza e garanzia distinta dal comminare sanzioni ai responsabili degli illeciti; e ciò anche se fra le sanzioni ne sono comprese alcune che aggiungono ai caratteri propri della punizione quelli propri del divieto di perpetrare o proseguire illeciti<sup>36</sup>.

La spettanza alle Autorità di compiti di prevenzione specifica non è singolare se si considera che poteri-doveri di attivarsi per impedire illeciti civili spettano, in alcune materie, anche ad altri enti pubblici, e, sul piano europeo, alla stessa Commissione.

A) A livello nazionale è opportuno richiamare almeno tre prerogative tese al rispetto di norme la cui inosservanza può costituire pure un illecito civile:

a) la potestà del Ministro dell’ambiente (i) di chiedere all’“operatore interessato” “informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente” (“operatore interessato” si intende chi eserciti o controlli un’attività professionale avente rilevanza ambientale o comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di detta attività: art. 302, comma 1, n. 4, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152); (ii) di prescrivere all’ “operatore” le dovute misure di prevenzione, precisando la metodologia da seguire; (iii) di assumere quelle necessarie (art. 304, comma 3, d.lgs. 2006/152; v. anche il comma 4)<sup>37</sup>; peraltro, misure tese a prevenire la lesione di interessi protetti dal diritto dell’ambiente possono essere incluse anche in autorizzazioni di competenza di diverse autorità amministrative: molto importanti sono, ad esempio, le misure che devono inserirsi – a seguito della Direttiva 2010/75/UE – nella “autorizzazione integrata ambientale” (artt. 29-*sexies* ss. d. lgs. 2006/152);

<sup>34</sup> Cass., 10 febbraio 2025, n. 3332, ined.

<sup>35</sup> Riconducono l’inibitoria alla tutela di condanna BASILICO, *op. cit.*, 191 ss., 252, e LIBERTINI, *Nuove riflessioni*, cit., 390 ss.; diversamente NARDO, *op. cit.*, 53 ss.

<sup>36</sup> Sulle sanzioni interdittive v. SCOCA, *Il punto sulla nozione e sulla disciplina delle sanzioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2025, 15.

<sup>37</sup> GIRACCA, *Danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, a cura di FERRARA, SANDULLI, Milano, 2014, I (*Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*), 597 ss.; IANNONE, *Il danno ambientale*, Pisa, 2023.

b) la possibilità che prendano provvedimenti inibitori varie pubbliche amministrazioni nei casi di iniziative imprenditoriali commerciali o artigianali irregolari munite di “segnalazione certificata di inizio attività” (c.d. SCIA): in questi casi, l’amministrazione, se accerti “carenza dei requisiti e dei presupposti” prescritti per l’avvio di una di quelle iniziative, “adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività”, oltre che di rimozione di suoi eventuali effetti dannosi (art. 19, comma 3-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241); qualora sia possibile “conformare l’attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente”, l’amministrazione invita l’interessato a provvedere, “prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine...per l’adozione di queste ultime”; in difetto di ottemperanza, “l’attività si intende vietata”, e “l’amministrazione dispone la sospensione dell’attività intrapresa” (ivi)<sup>38</sup>;

c) il potere del Dipartimento del Ministero delle politiche agricole che presiede alla osservanza della disciplina sulla cessione dei prodotti agricoli (ICQRF) di intimare a chi la violi di “porre fine alla pratica commerciale vietata” (art. 8, comma 2, lett. *d*, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198)<sup>39</sup>;

B) Sul piano europeo, in diverse ipotesi la Commissione può prendere provvedimenti cautelari per prevenire illeciti; essa tuttavia fa un uso parco di questa potestà preferendo che ad attivarsi siano in primo luogo gli Stati membri. Ad esempio:

a) presentandosi un “grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l’ambiente che non possa essere adeguatamente affrontato dagli stati membri”, la Commissione può disporre (fra l’altro) la sospensione dell’immissione sul mercato o dell’utilizzazione dell’alimento o del mangime (art. 53, par. 1, lett. *a*, *sub i*, Regolamento 2002/178; v. anche la lett. *b*; per “altre misure urgenti” v. l’art. 54)<sup>40</sup>;

b) davanti al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, la Commissione, se “constati *prima facie* la sussistenza di una infrazione”, può decidere, nei confronti di una impresa, misure cautelari urgenti provvisorie (art. 8 Regolamento CE 2003/1 del 16 dicembre 2002)<sup>41</sup>; questa possibilità oggi è data anche in due evenienze specifiche: *i*) nell’ipotesi che un’impresa fornitrice di servizi di piattaforma di base nel mercato digitale (detta “*gatekeeper*”) commetta un’infrazione dei suoi obblighi dalla quale derivi per gli utenti il rischio di danno grave e irreparabile, la Commissione può disporre – nei confronti dell’impresa – “misure provvisorie” previo parere del “comitato consultivo per i mercati digitali” (art. 24 Regolamento 2022/1925, c.d. *Digital Market Act*); *ii*) nell’ipotesi che “constati *prima facie*” una violazione del Regolamento 2022/2065 (c.d. *Digital Services Act*) o di impegni assunti da parte del fornitore di una piattaforma *online* di dimensioni molto grandi, o di un motore di ricerca *online* di dimensioni molto grandi, che giustifichi

<sup>38</sup> STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, 2020, 96.

<sup>39</sup> Cfr. JANNARELLI, *Il d. lgs. n. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare: una prima lettura*, in *Giust. civ.*, 2021, 739 ss.

<sup>40</sup> BRUNO, *Il diritto alimentare*, Milano, 2022, 43 ss.

<sup>41</sup> LIBERTINI, *Le misure cautelari amministrative nella disciplina antitrust*, in *Riv. dir. ind.*, 2008, 5 ss.

una decisione di “non conformità”, la Commissione, “in caso di urgenza dovuta al rischio di danni gravi per i destinatari del servizio”, “può ordinare... misure provvisorie nei confronti del fornitore” (art. 70, par. 1, Regolamento 2022/2065).

C) Con riguardo a varie Autorità di vigilanza, il potere-dovere di prevenire condotte anti-giuridiche tramite misure temporanee o definitive ha fondamento esplicito in testi inequivoci.

1) La prima istituzione indipendente che da tempo è legittimata a prevenire condotte illecite è la Banca d'Italia. In alternativa alla applicazione di sanzioni pecuniarie, nei casi di inosservanza – da parte di una società o ente – di norme del testo unico in materia bancaria o creditizia (d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385) che sia connotata “da scarsa offensività o pericolosità”, la Banca può disporre nei confronti di quei soggetti “una sanzione consistente nell’ordine di eliminare le infrazioni anche indicando le misure da adottare e il termine per l’adempimento” (art. 144-*bis*, comma 1, d.lgs. 1993/385). La diffida a “eliminare le infrazioni” obbliga il destinatario anzitutto a non proseguire, o a non ripetere, la condotta illegittima<sup>42</sup>.

Ma alla Banca d'Italia e alla “Commissione nazionale per le società e la borsa” (CONSOB) – nei campi di rispettiva competenza – rilevanti compiti di prevenzione vengono attribuiti dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria (d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58)<sup>43</sup>. L’esercizio di quei compiti viene loro affidato – nei confronti degli intermediari, di banche di investimento, di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, e del “Fondo italiano riservato” – nei casi di inosservanza, da parte di questi soggetti, di obblighi derivanti da fonti italiane o europee. La misura interdittiva si traduce nell’ordine di sospendere in via cautelare le irregolarità o di porvi fine; in certi casi, include il divieto di intraprendere nuove operazioni, e ogni altro interdetto riguardante singole tipologie di operazioni servizi o attività (art. 7-*ter*, commi 1 e 2; art. 7-*quater*, commi 1 e 2; art. 7-*quinqies*, commi 1 e 2).

Banca d'Italia e CONSOB possono poi intimare ai gestori delle sedi di negoziazione di non avvalersi transitoriamente, in certi casi, dell’attività professionale di alcuni soggetti; e prescrivere a chiunque, anche in via cautelare, di porre fine a pratiche o condotte contrarie alla disciplina del mercato (artt. 62-*decies*, comma 1, lett. *b* e *d*, e 90-*septies*).

<sup>42</sup> Nota che la vigilanza della Banca si esplica anche con “poteri prescrittivi”, come l’ordine di cessare un dato comportamento (atti inibitori o diffide), oppure di conformarsi a una data prescrizione (attraverso ingiunzioni o ordini che richiamano in via preventiva la necessità di adeguarsi alla disciplina in vigore), *CAMA, La Banca d'Italia*, Bologna, 2010, 236 ss.

<sup>43</sup> Osserva che la CONSOB assolve le sue funzioni attraverso una serie di “prerogative conformative” – fra le quali il potere di emettere “raccomandazioni” per indicare ai destinatari criteri e principi di comportamento cui devono adeguarsi – ROMAGNOLI, *CONSOB. Profili e attività*, Torino, 2012, 93 ss., 124 ss., che segnala anche l’abilitazione della Autorità a rivolgersi al giudice per rimuovere atti illegittimi dei soggetti vigilati (136 ss.); v. pure VESPERINI, *I cinquanta anni della CONSOB*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 655 ss.

La CONSOB può inoltre disporre che le società quotate pubblichino i documenti finanziari idonei a consentire la corretta informazione del mercato (art. 154-ter, commi 5-7).

II) I poteri-doveri finalizzati a prevenire illeciti che spettano alla “Autorità garante della concorrenza e del mercato” (AGCM) sono molto penetranti, e spaziano in diversi settori.

A) Alcuni si fondano sul Regolamento 2003/1, che impegna le Autorità nazionali ad applicare i principi europei sulla concorrenza, oggi inseriti negli artt. 101 e 102 TFUE, anche ordinando di porre termine alle infrazioni, e disponendo misure cautelari (art. 5).

Altri poteri-doveri mirano alla osservanza della l. 1990/287. Qui anzitutto si legittimano misure cautelari a carico delle imprese: “nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l’Autorità può, d’ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un’infrazione, deliberare l’adozione di misure cautelari” (art. 14-bis, comma 1)<sup>44</sup>.

Poi, si ipotizza che, nell’indagare su intese restrittive della libertà di concorrenza o su abusi di posizione dominante, l’AGCM ravvisi “un’infrazione” degli artt. 101 o 102 del TFUE, ovvero degli artt. 2 o 3 della medesima l. 1990/287; e le si permette, in quelle ipotesi, di porre alle imprese e associazioni di imprese interessate un termine per eliminare l’illecito stesso ovvero, se questo è già cessato, di vietarne loro la reiterazione (art. 15, comma 1)<sup>45</sup>. In prosieguo si precisa che a tal fine l’Autorità può imporre “qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale necessario a far cessare effettivamente l’infrazione”.

La diffida a porre termine all’illecito, o a reiterarlo, può essere rivolta dalla AGCM (anche su richiamo di terzi e nell’esercizio dei propri poteri di indagine) pure nei confronti dell’impresa o delle imprese cui sia imputabile un “abuso di dipendenza economica” che sia rilevante per la tutela della concorrenza e del mercato (art. 9, comma 3-bis, l. 18 giugno 1998, n. 192)<sup>46</sup>.

B) Ulteriori poteri-doveri spettano alla AGCM in forza del Regolamento europeo 2017/2394, e della Direttiva 2019/2161 recepita nel “codice del consumo” (d.lgs. 2005/206).

Nel Regolamento 2017/2394 si ricomprendono, fra i poteri minimi spettanti alle autorità nazionali ai fini dell’osservanza delle discipline sulla tutela dei consumatori, “il potere di adottare misure provvisorie volte a evitare il rischio di danno grave degli inte-

<sup>44</sup> LIBERTINI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>45</sup> Cfr. NEGRI, *op. cit.*, 167 ss.

<sup>46</sup> Sull’esperienza applicativa cfr. GHEZZI, *I numeri dell’antitrust – Considerazioni sull’attività di enforcement dell’Autorità garante della concorrenza in materia di intese e abusi di posizione dominante*, in *Riv. soc.*, 2022, 476 ss., dove si rileva che tale Autorità “continua a sposare il modello – seguito anche dalla Commissione Europea – dell’utilizzo della leva sanzionatoria al fine di orientare le condotte delle imprese al fine di rendere conformi alle regole di concorrenza”, e si giudica questa strategia, “se isolatamente considerata, insufficiente” (502); DI CATALDO, *L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a vent’anni dalla sua istituzione. Appunti critici*, in *Concorrenza e mercato*, 2010, 467 ss.

ressi collettivi dei consumatori”, e “il potere di far cessare...le infrazioni” al Regolamento (art. 9, par. 4, lett. *a ed f*). Si precisa che tali poteri possono essere esercitati dalle autorità direttamente oppure mediante richiesta agli organi giudiziari (art. 10, par. 1, lett. *a e d*)<sup>47</sup>.

Nel “codice del consumo”, i poteri inibitori attribuiti alla AGCM vengono specificati con riguardo all’uso – da parte di una impresa – di “pratiche commerciali scorrette”. In tal caso, l’Autorità, d’ufficio o su istanza di chi vi abbia interesse, può inibire la pratica oltre che eliminarne gli effetti (art. 27, comma 2); se sussista “particolare urgenza”, può disporre, con provvedimento motivato, la sospensione provvisoria (ivi, comma 3). In via cautelare, la rimozione di iniziative o attività destinate ai consumatori diffuse attraverso reti telematiche o di telecomunicazione può essere imposta ai fornitori di servizi di connettività alle reti *internet*, ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione nonché agli operatori che, in relazione a esse, forniscono servizi telematici o di telecomunicazione (ivi, comma 3-*bis*).

III) Esplicite basi normative sorreggono inoltre i provvedimenti che possono prendere le “Autorità per i servizi di pubblica utilità” istituite con la l. 14 novembre 1995, n. 481 (art. 2). Nell’assolvere ai propri compiti esse possono, fra l’altro, (a) ordinare ai soggetti che erogano quei servizi “la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti”, e imporre loro l’obbligo di corrispondere un indennizzo; (b) adottare, nell’ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, “provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell’erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio” (art. 2, comma 20, lett. *d ed e*).

IV) Fra le “Autorità per i servizi di pubblica utilità” istituite con la l. 1995/481, un posto a sé stante occupa l’“Autorità per le garanzie nelle comunicazioni” (AGCOM) investita di poteri-doveri funzionali a prevenire illeciti dal d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70 (che attua la Direttiva 2000/31/CE). Qui si determinano, fra l’altro, le responsabilità dei prestatori di servizi informativi; e, con riguardo alle prestazioni di semplice trasporto (“*mere conduit*”), di memorizzazione temporanea (“*caching*”), e di memorizzazione di informazioni (“*hosting*”), si ammette che, nei casi di inosservanza della relativa disciplina, l’autorità giudiziaria oppure quella amministrativa di vigilanza esiga, anche in via di urgenza, che il prestatore di quei servizi “impedisca o ponga fine alle violazioni” (art. 14, comma 3; art. 15, comma 2; art. 16, comma 3). La disciplina è stata poi specificata dal Regolamento sulla tutela del diritto d’autore nelle reti di comunicazione elettronica del quale la AGCOM si è provvista nel 2013 (delibera 680/13/CONS). Invero, alcune associazioni, ritenendo che la delibera con cui l’Autorità ha approvato il Regolamento sia illegittima e leda il diritto d’autore, ne hanno chiesto al giudice amministrativo l’annullamento. La maggior parte delle loro censure si è incentrata sul difetto, in capo alla AGCOM, del duplice potere – riconosciute a tutela del diritto d’autore – (a) di prendere misure inibitorie nei confronti

<sup>47</sup> Cfr. STELLA, *Applicazione*, in *Codice del consumo*, a cura di CUFFARO, BARBA, BARENGHI, Milano, VI ediz., 2023, 268 ss.

dei prestatori di servizi di trasmissione di informazioni i quali violino la disciplina in materia, e (b) di irrogare sanzioni pecuniarie ai prestatori di servizi che non ottemperino agli ordini loro impartiti. Tuttavia il Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado, ha detto che il Regolamento è stato deciso dalla AGCOM “in legittimo e corretto esercizio di attribuzioni proprie”, salvo che nel punto dove essa si è riservata di sanzionare il prestatore di servizi che non ottemperi alle misure inibitorie<sup>48</sup>. La pronunzia e le critiche che ha ricevuto hanno suggerito di fare chiarezza in proposito. Così, nella l. 14 luglio 2023, n. 93, ribadendo la volontà di fornire adeguata tutela al diritto d'autore, si è riconosciuto alla AGCOM il potere-dovere di ordinare ai prestatori di servizi di “disabilitare l'accesso a contenuti diffusi abusivamente” (art. 2, commi 1 e 2). In casi di gravità e urgenza, la disabilitazione può essere decisa con un procedimento cautelare abbreviato la cui disciplina è stata rimessa alla AGCOM (art. 2, comma 3). Si è quindi suggerito a quest'ultima di adeguare il Regolamento del 2013 alla legge (art. 6); ed essa vi ha provveduto con la Delibera 189/23.

Al Consiglio della AGCOM compete poi l'esercizio dei poteri di prevenzione che l'art. 49 del Regolamento europeo sui servizi digitali 2022/2065 (*Digital Services Act*) affida ai “Coordinatori” di cui ciascun Paese deve dotarsi (art. 1, comma 6, lett. c, n. 14-ter, l. 31 luglio 1997, n. 249). Il Consiglio può, fra l'altro, (a) ordinare la cessazione delle violazioni e, ove opportuno, imporre misure correttive proporzionate alla violazione e necessarie per farle cessare, oppure chiedere alla autorità giudiziaria di farlo; (b) adottare misure provvisorie, o chiederle alla autorità giudiziaria, onde evitare il rischio di danno grave (art. 51, par. 2, lett. b e d, Regolamento 2022/2065).

V) Poteri analoghi spettano a istituzioni competenti in materia di servizi di pubblica utilità previste da altre normative. Per esempio, la “Autorità di regolazione dei trasporti” (ART) può ordinare “la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati...”; e, “in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare” (art. 37, comma 3 lett. f, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201)<sup>49</sup>.

VI) Nel Codice delle assicurazioni private (d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209) si affida all'“Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni” (IVASS) il potere di prevenire illeciti nel settore. In specie, dopo avere concesso all'Istituto il compito di sanzionare intermediari e imprese che commettano infrazioni rilevanti agli obblighi di distribuzione dei prodotti assicurativi e di investimento assicurativo (art. 324 ss.), si consente al medesimo di imporre agli intermediari e alle imprese responsabili, in alternativa alle sanzioni, un

<sup>48</sup> Cons. Stato (VI), 15 luglio 2019, n. 4993, in *Dir. inf.*, 2019, 1215.

<sup>49</sup> PISANTI, *Le competenze a “geometria variabile” dell'Autorità dei trasporti*, in *Dir. amm.*, 2022, 249 ss., nota che “l'aver dotato alcune autorità indipendenti di poteri di carattere interdittivo si deve ascrivere a quella tendenza...di sviluppo delle funzioni delle *Authorities*, ormai trasformate in potenziali attori nel processo amministrativo”, e condivide la tesi che “la natura di questa competenza non va intesa alla stregua di un rimedio *ex post*”.

ordine di eliminare le infrazioni, anche indicando le misure da prendere e il termine per l'adempimento (art. 324-*quater*, comma 1; nel comma successivo si autorizza l'Istituto ad applicare sanzioni pecuniarie in caso di inosservanza dell'ordine)<sup>50</sup>. L'IVASS può inoltre "adottare misure idonee a prevenire il compimento di ulteriori irregolarità" da parte degli intermediari assicurativi di altri Stati europei che, nell'esercizio della libera prestazione dei servizi, operino in Italia in modo dannoso per gli assicurati e per il corretto funzionamento del mercato (art. 116-*septies*, comma 2). "Nel caso in cui si renda necessaria un'azione immediata", l'IVASS "può adottare ogni misura non discriminatoria idonea a prevenire o porre fine alle irregolarità commesse" (ivi, comma 4). Analoghe iniziative l'Istituto ha il potere-dovere di assumere di fronte alle irregolarità degli intermediari nell'esercizio della libertà di stabilimento (art. 116-*octies*).

VII) La "Commissione di vigilanza sui fondi pensione" (COVIP) è investita dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, di compiti interdittivi rispetto all'operato dei soggetti sui quali vigila. In particolare, "quando vi sia l'urgenza di provvedere", può inibire – per non più di sessanta giorni – l'attività di un fondo "sospetto di gravi violazioni" dello stesso d.lgs. 2005/252 (art. 19, comma 4, lett. *b-bis*). E può chiedergli di "rimediare alle carenze o alle deficienze" che la stessa COVIP individua nel corso del periodico esame delle strategie dei processi e delle procedure di segnalazione stabiliti dai fondi per rispettare le norme che li disciplinano (art.19, commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*).

VIII) Godono di previsione espressa anche i "poteri correttivi" attribuiti al "Garante per la tutela dei dati personali" (identificato nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196: artt. 153 ss.). Il loro elenco – rinvenibile nell'art. 58, par. 2, Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016 (*General Data Protection Regulation: GDPR*) – risulta costituito, per lo più, da poteri ingiuntivi tesi a garantire l'osservanza della legge. L'Autorità può infatti:

- ingiungere al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento (*a*) di soddisfare le richieste dell'interessato di esercitare i diritti riconosciutigli; e (*b*) di conformare i trattamenti al Regolamento, se del caso, in una determinata maniera ed entro un determinato termine;
- ingiungere al titolare del trattamento di comunicare all'interessato una violazione dei dati personali;
- imporre una limitazione provvisoria o definitiva al trattamento, incluso il divieto di trattamento;
- ordinare la sospensione dei flussi di dati verso un destinatario in un paese terzo o un'organizzazione internazionale<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Cfr. FARSACI, *Sanzioni e procedimenti sanzionatori*, in *Le assicurazioni*, a cura di LA TORRE, Milano, 4 ediz., 2019, 1784 s.

<sup>51</sup> Cfr. CARDARELLI, *Compiti. Poteri*, in *Codice della privacy e data protection*, a cura di D'ORAZIO, FINOCCHIARO, POLLICINO, RESTA, Milano, 2021, 746 ss.; CALIFANO, *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali*, in *federalismi.it*, 2 dicembre 2020, n. 33 2020, 9 ss.; Cass., 16 settembre 2024, n. 24797, ined. Precisa che non tutti i poteri correttivi devono essere esercitati dal Garante su richiesta di chi vi ha interesse, potendo alcuni essere esercitati d'ufficio a garanzia della effettività

Al Garante si permette di adeguare i suoi poteri alla concreta realtà dei fatti dicendosi che, in aggiunta o in luogo di tali misure, può infliggere al loro destinatario una sanzione amministrativa (art. 58, par. 2, lett. *i*; v. pure il considerando 129).

IX) Qualche cenno meritano infine i compiti spettanti – in forza del Regolamento europeo che disciplina l'intelligenza artificiale (Regolamento 2024/1689) – alla Autorità chiamata (a) a vigilare sulla sua attuazione, e (b) a garantire i diritti fondamentali (anzitutto la salute e la sicurezza umana) la cui realizzazione è messa a rischio dai sistemi di IA posti sul mercato<sup>52</sup>.

Nel testo si ipotizza che l'Autorità rilevi l'ingresso nel mercato di un sistema di IA sprovvisto di requisiti necessari; e le si prescrive, in tal caso, di chiedere senza indebito ritardo al pertinente operatore di adottare “tutte le misure correttive adeguate al fine di rendere il sistema di IA conforme, ritirarlo dal mercato o richiamarlo” (art. 79, par. 2, comma 2). Poi si ipotizza che tale operatore “non adotti misure correttive adeguate”; e si chiede alla Autorità, in questa ipotesi, di prendere “tutte le misure provvisorie del caso per vietare o limitare la messa a disposizione o la messa in servizio del sistema di IA sul mercato nazionale, per ritirare il prodotto o il sistema di IA autonomo dal mercato o per ritirarlo” (ivi, par. 5). Qualora si tratti di un sistema di IA ad alto rischio, l'Autorità deve esigere senza indebito ritardo che il fornitore assuma “tutte le misure necessarie per rendere il sistema di IA conforme ai requisiti e agli obblighi di cui al Regolamento”, così come “le opportune misure correttive” (art. 80, par. 2). E, se il fornitore del sistema non le assuma, l'Autorità deve prendere le misure di propria competenza (ivi, par. 6).

Provvedimenti di prevenzione l'Autorità è chiamata ad assumere altresì nei casi di non conformità “formale” al sistema di IA cui non ponga fine il fornitore (art. 83, par. 2).

Dai dati normativi riferiti emergono la molteplicità e l'indeterminatezza anche dei poteri di prevenzione dei quali le Autorità sono investite<sup>53</sup>. Queste caratteristiche hanno

---

della protezione dei dati C.G.U.E. 14 marzo 2024, nella causa C-46 23, ined. (nella specie, si discuteva l'ordine di cancellare dati trattati illecitamente).

<sup>52</sup> Cfr. ALBANESE, *La prevenzione dei danni da utilizzo della intelligenza artificiale tra responsabilità civile e regole europee di Risk Management*, in *Eur. dir. priv.*, 2025, 155 ss.; NIKOLINAKOS, *Policy and Legal Framework for Intelligence, Robotics and Related Technologies – The AI Act*, Springer, 2023, 640 ss.

<sup>53</sup> Ad esempio: la Banca d'Italia e la CONSOB, per proteggere gli investitori e garantire il buon funzionamento del mercato, possono imporre ai soggetti vigilati “ogni limitazione” riguardante singole tipologie di operazioni sevizie o attività (art. 7-ter, comma 2; art. 7-quater, comma 2; art. 7-quinquies, comma 2, d.lgs. 1998/58); le Autorità per i servizi di pubblica utilità possono adottare “provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio, ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento” del servizio (art. 2, comma 20, lett. e, l. 1995/481); l'IVASS può dettare agli intermediari assicurativi “misure idonee a prevenire” irregolarità (art. 116-septies, comma 2, d.lgs. 20057209); il Garante per la tutela dei dati personali ha svariati “poteri correttivi”, fra i quali quello di “ingiungere al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento di soddisfare le richieste dell'interessato di esercitare i diritti “derivanti dal Regolamento UE 2016/679 (art. 58, par. 2, lett. c, di questo Regolamento); l'Autorità di vigilanza sulla IA può chiedere agli operatori “di adottare tutte le misure correttive adeguate al fine di rendere un

il vantaggio di consentire a esse di assolvere i rispettivi compiti di garanzia di osservanza della legge adattando alle specificità degli illeciti riscontrati le misure idonee a impedirne il prosieguo. Ma hanno nel contempo l'inconveniente di permettere misure in qualche grado impreviste e imprevedibili. Per evitarlo dovrebbero estendersi a questo potere i principi di stretta legalità e tipicità che valgono per i poteri sanzionatori a contenuto afflittivo. Ma, così facendo, si trascurerebbe la graduazione del principio di tipicità degli atti amministrativi<sup>54</sup>, e si sacrificerebbe il pregio della flessibilità del potere di prevenzione, che, tutto sommato, conviene invece salvaguardare.

## 5. Segue: i provvedimenti

Gli atti di prevenzione compiuti dalle Autorità di vigilanza e garanzia corrispondono sotto diversi profili alle inibitorie pronunziate dai giudici su domanda di chi abbia interesse e diritto a non far iniziare, o a non far proseguire, altrui illeciti:

a) Pure quegli atti si fondano sull'accertamento delle circostanze previste come presupposti per prevenire l'illecito, e sulla loro qualificazione giuridica ad opera dei decidenti. Neanche le misure preventive adottabili dalle Autorità sono subordinate al carattere colposo o doloso delle condotte antigiuridiche poste in essere, e alla attualità del danno che ne può conseguire (si consente a tal fine la prevenzione di illeciti "di mero pericolo")<sup>55</sup>. E anche le misure delle Autorità possono essere temporanee o definitive, a seconda che abbiano scopo cautelare o tendano a proibire in modo stabile le condotte. In merito va tuttavia sottolineato che, mentre ai giudici è consentito disporre inibitorie temporanee qualora sussistano circostanze sintomatiche della prossimità di una condotta antigiuridica, i provvedimenti di prevenzione consentiti alle Autorità di solito pre-

---

sistema di IA conforme" al Regolamento 2024/1689, e, se l'operatore non ottemperi, può prendere tutte le misure provvisorie del caso per prevenire i danni della diffusione di sistemi di IA difformi (art. 79, par. 2, comma 2, Regolamento 2024/1689); inoltre, qualora si tratti di un sistema di IA ad alto rischio, la medesima Autorità può esigere che il fornitore assuma "tutte le misure necessarie per rendere il sistema di IA conforme ai requisiti e agli obblighi" di cui al Regolamento, nonché "le opportune misure correttive" (art. 80, par. 2).

<sup>54</sup> VETTORI, *op. cit.*, 239 ss., evidenzia che la tipicità "non è sintetizzabile in un unico modello, avendo un'intensità diversa rispetto alle varie forme di azione amministrativa" (244), segnala il crescente ricorso legislativo a dilatazioni dei poteri amministrativi attraverso l'impiego di clausole generali e concetti indeterminati (35 ss., 246 ss.), sostiene che "il canone della tipicità va 'calibrato' sul tipo di potere autoritativo che viene in rilievo e sui diritti su cui incide" (248), e in questa prospettiva distingue i poteri delle Autorità a seconda che consistano nella regolazione, nella vigilanza o nella irrogazione di pene che esprimono una potestà punitiva (260 ss., 280 ss.).

<sup>55</sup> Tali si considerano, ad esempio, la concorrenza sleale attuata attraverso l'appropriazione dei pregi di una impresa concorrente (Cass., 13 luglio 2021, n. 19954, ined.), e condotte contrarie agli interessi dei consumatori, come le pratiche commerciali scorrette: Cons. Stato (VI) 9 settembre 2025, n. 7249, ined.; Cons. Stato (VI), 10 giugno 2025, n. 4997, ined; Cons. Stato (VI) 25 ottobre 2024, n. 8520, ined.

suppongono che essa sia già in corso, sebbene in fase cautelare non se ne debba acquisire piena prova, e mirano a far cessare o a non far proseguire gli illeciti.

b) Inoltre, pure l'ottemperanza ai provvedimenti delle Autorità può essere garantita dalla imposizione di pene pecuniarie ai destinatari che le disattendano: hanno un potere del genere, ad esempio, la Banca d'Italia (art. 144-*bis*, comma 2, d.lgs. 1993/385), la AGCM (art. 14-*bis*, comma 3, l. 1990/287; art. 27, commi 9 e 12, e art. 37-*bis*, d.lgs. 2005/206), la AGCOM (art. 5 l. 2023/93), l'IVASS (art. 324-*quater*, comma 2, d.lgs. 2005/209).

Le richiamate corrispondenze non possono tuttavia far sminuire le importanti note distintive degli atti di prevenzione degli illeciti civili adottabili dalle Autorità rispetto alle inibitorie giudiziali.

1) In primo luogo, essi costituiscono atti amministrativi, e si inseriscono in procedimenti del medesimo genere.

Le Autorità, se nel risolvere controversie fra due parti agiscono - e devono agire - da terzi imparziali, nel determinare il contenuto ordinatorio degli atti di prevenzione devono basarsi sugli interessi pubblici alla cui tutela sono preposte<sup>56</sup>.

Pochi anni fa la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile una questione di costituzionalità sollevata dalla AGCM in un procedimento riguardante una intesa restrittiva della concorrenza<sup>57</sup>. La Corte ha motivato la pronuncia muovendo dal dato normativo che legittima a sollevare questioni di costituzionalità solo i giudici nell'ambito di un giudizio, e sostenendo che, nei procedimenti decisionali cui danno vita, le Autorità non possono equipararsi ai giudici in quanto non sono *super partes*. Secondo la Corte, la circostanza trova conferma nelle norme sulla impugnazione dei provvedimenti delle Autorità, che assegnano a queste la legittimazione ad agire come parte processuale nei giudizi impugnatori. Con specifico riguardo alla AGCM, il giudice delle leggi ha escluso la possibilità di considerarla *super partes* nei procedimenti decisori con il rilievo che essa, "al pari di tutte le amministrazioni, è portatrice di un interesse pubblico specifico, che è quello alla tutela della concorrenza e del mercato..., e quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo". Ciò vale pure nei procedimenti che hanno ad oggetto la comminatoria di sanzioni, visto che l'Autorità vi partecipa "in quanto titolare di un ben definito interesse pubblico"<sup>58</sup>. Il ragionamento svolto dal giudice delle leggi ha offerto il fianco a più di un rilievo<sup>59</sup>; ma ciò

---

<sup>56</sup> Cfr., in generale TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, cit., 55 ss.; ZAMMARTINO, *Sulle Autorità amministrative indipendenti: alcune considerazioni*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, cit., V, 5378 ss.

<sup>57</sup> Corte cost. 31 gennaio 2019, n. 13, in *Giur. cost.*, 2019, I, 94.

<sup>58</sup> Cons. Stato (V), 16 giugno 2025, n. 5969, cit., punto 14.5, precisa che in questi procedimenti l'Autorità "è chiamata non solo e non tanto a curare un interesse pubblico concreto, ma a punire, in nome dell'interesse generale all'osservanza della legge".

<sup>59</sup> AINIS, *Garanzie procedurali dinanzi all'Autorità Antitrust e sindacato giurisdizionale*, in *Tutela dei diritti tra giurisdizione e autorità indipendenti*, a cura di FALZEA, RAIMONDI, Soveria Mannelli, 2024, 80 ss.

non toglie che le Autorità, “nello svolgimento delle funzioni di garanzia loro attribuite, perseguono interessi collettivi dello Stato-Comunità (quali la libertà di mercato, la tutela del risparmio, il corretto funzionamento della borsa e del sistema creditizi, etc.) e, in taluni casi, di diritti soggettivi (come la tutela della riservatezza)”<sup>60</sup>.

La natura dei procedimenti governati dalle Autorità che hanno a oggetto la prevenzione di illeciti (e/o la loro punizione) è quella propria dell’agire amministrativo. Nell’aprire l’esistenza dei presupposti che occorrono per poter pronunciarsi, nel definire sotto il profilo giuridico i fatti accertati, e nello scegliere le misure più congrue, le singole Autorità devono agire nei modi stabiliti dalle proprie regole in base ai principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza (art. 1, comma 1, l. 1990/241). Sulle medesime gravano puntuali obblighi istruttori<sup>61</sup>; e nei procedimenti decisori devono garantire il contraddittorio con i controinteressati, anche perché, potendo concludersi con la comminatoria di sanzioni afflittive, devono rispettare le regole dettate per tale evenienza<sup>62</sup>. Definire “paragiurisdizionali” i procedimenti in esame, come usa farsi con quelli in cui si indaga su infrazioni e si comminano misure afflittive<sup>63</sup>, giova a sottolinearne le specificità, ma non deve indurre a disconoscergli la sostanza amministrativa.

2) In secondo luogo, le Autorità possono prevenire gli illeciti dei soggetti a esse sottoposti non solo vietando loro certi comportamenti, ma anche prescrivendo ai medesimi rettifiche necessarie per adeguarne o conformarne il prosieguo alle regole<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Cass., 2 maggio 2025, n. 11570, cit.

<sup>61</sup> Cfr. VETTORI, *op. cit.*, 251 ss., 260 ss.; NEGRI, *Giurisdizione e amministrazione nella tutela della concorrenza*, Torino, 2006, 1 ss.; SCARSELLI, *La tutela dei diritti dinanzi alle Autorità garanti*, I (*Giurisdizione e amministrazione*), Milano, 2000, 254 ss.

<sup>62</sup> TUCCARI, *La garanzia del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori dell’Autorità nazionale anticorruzione*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, cit., V, 5093 ss., e ivi alcuni rilievi critici verso la propensione ad applicare ai procedimenti sanzionatori la l. 1981/689 escludendo l’operatività della l. 1990/241 (3106 s.).

<sup>63</sup> Assegna natura “paragiurisdizionale” alle funzioni delle Autorità corrispondenti a quelle svolte da organi giurisdizionali CLARICH, *Autorità indipendenti (Bilancio e prospettive di un modello)*, Bologna, 2005, 85 ss., 94 ss., 149 ss.

<sup>64</sup> Come si è detto, ad esempio, la CONSOB può chiedere la pubblicazione di documenti che consentano la corretta informazione del mercato (art. 154-ter, commi 5-7, d.lgs. 1998/58); le Autorità per i servizi di pubblica utilità possono adottare provvedimenti diretti a garantire la continuità dell’erogazione di un servizio (art. 2, comma 20, lett. d ed e, l. 1995/481; con riferimento a una delibera ordinaria della Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – ARERA – Cons. Stato VI, 27 giugno 2019, n. 4422, punto 3.5, ined., sottolinea la “chiara tassonomia legislativa che distingue...il potere sanzionatorio..., cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria, da quello prescrittivo, di cui alla lettera d”); la AGCOM può imporre misure correttive ai prestatori di servizi digitali che violino la disciplina di settore (art. 51, par. 2, lett. b, Regolamento 2022/2065); poteri correttivi ha altresì il Garante per la tutela dei dati personali (art. 58, par. 2, Regolamento 2016/679); l’Autorità che presiede alla attuazione della disciplina sulla IA può prendere tutte le misure correttive necessarie per conformare i sistemi di IA a essa (art. 79, par. 2, comma 2, Regolamento 2024/1689); v. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in *Enc. dir.*, I tematici III (*Funzioni amministrative*), 2022, 311 ss.

Il contenuto impositivo degli atti deve essere il frutto dei risultati correttamente acquisiti nel corso dell'istruttoria svolta, e dell'appropriato uso dei criteri di giudizio di cui le Autorità dispongono. I loro poteri discrezionali tuttavia non comprendono la qualificazione dei fatti dal punto di vista del diritto – che è opera intellettuale prettamente giuridica, non atto di amministrazione – e incontrano limiti di provenienza pubblicistica.

Nel regolare l'esercizio dei compiti di prevenzione di alcune Autorità, il legislatore richiama in modo espresso il principio di proporzionalità. Ad esempio, con riguardo alla AGCM esige che l'attuazione dei suoi "poteri minimi" sia proporzionata, che le misure di esecuzione delle norme europee siano congrue con la natura e il danno complessivo, effettivo o potenziale, dell'infrazione (art. 10, par. 1 e 2, Regolamenti 2017/2394); che le misure cautelari siano commisurate alla violazione e applicabili sino al tempo della decisione finale, oltre che per un periodo di tempo specificato (art. 14-*bis*, comma 2, l. 1990/287); e che, allo scopo di eliminare una infrazione o vietarne il ripetersi, l'Autorità imponga qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato all'infrazione commessa, oltre che necessario per farla effettivamente cessare (art. 15, comma 1, l. 1990/287; qui si aggiunge che, potendo scegliere fra due rimedi di pari efficacia, l'Autorità "opta per il rimedio meno oneroso per l'impresa, in linea con il principio di proporzionalità"). In modo analogo, in ordine alla AGCOM, nell'indicare i provvedimenti adottabili dal Consiglio in caso di infrazioni nella fornitura di servizi digitali, il legislatore ammette solo misure correttive proporzionate alla violazione, e necessarie per far cessare effettivamente la stessa (art. 51, par. 2, lett. b, Regolamento 2022/2065). Nonostante il carattere episodico di questi richiami, è indubbio che al principio richiamato debbano adeguarsi le misure di prevenzione di qualsiasi Autorità, trattandosi di una regola di origine europea (risalente all'art. 5, comma 4, TUE, e all'art. 52, comma 1, TFUE) ormai consolidata nella nostra giurisprudenza. Questa lo considera un "principio generale dell'azione amministrativa"; e precisa che esso, "in presenza soprattutto di provvedimenti restrittivi, impone che il provvedimento adottato sia 'idoneo' – nel senso di essere in grado di raggiungere l'obiettivo perseguito – 'necessario' – nel senso di essere insostituibile con altro mezzo meno gravoso – 'proporzionato in senso stretto' – nel senso di costituire il risultato di una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi, vietando di imporre sacrifici eccessivi a carico della parte incisa dall'esercizio del pubblico potere, non necessari per il conseguimento dell'obiettivo di pubblico interesse in concreto perseguito"<sup>65</sup>. I giudici amministrativi anche nel sindacare la correttezza dei provvedimenti delle Autorità di vigilanza – in specie, degli atti con i quali si comminano sanzioni afflittive – si preoccupano di verificare se quei provvedimenti rispettano il principio di proporzionalità<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Cons. Stato (IV), 4 aprile 2023, n. 3495, punto 4, ined. Sulle origini del principio v. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità (Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo)*, Torino, 2012, 145 ss., 271 ss.; v. anche TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 361 ss.

<sup>66</sup> Cfr. Cons. Stato (VI), 25 marzo 2025, n. 2462, punto 11, ined.; Cons. Stato (VI), 23 agosto 2021, n. 5992, punto 6, ined.; Cons. Stato (VI), 5 agosto 2019, n. 5559, in *Foro amm.*, 2019, 1252.

Applicare questo principio agli atti diretti a prevenire condotte illecite deve farsi dando però il giusto peso alle funzioni loro proprie. Considerato che essi tendono a conformare al diritto la condotta dei soggetti cui si rivolgono, è difficile che un atto idoneo a tale scopo, e insostituibile, possa essere però ritenuto sproporzionato (in senso stretto) per imporre al suo destinatario un sacrificio eccessivo.

L'applicazione del principio di proporzionalità va guadagnando terreno pure nelle inibitorie giudiziali, al fine di evitare che le pronunzie rese a tutela dell'attore sacrificino troppo l'interesse del convenuto. La tendenza si manifesta in specie nelle iniziative giudiziarie in difesa di diritti di proprietà intellettuale<sup>67</sup>. Tuttavia il bilanciamento che in base a quel principio può e deve compiersi nelle azioni inibitorie fra soggetti privati non è riproducibile nel medesimo modo di fronte alle misure preventive di competenza delle Autorità, in quanto gli interessi pubblici all'osservanza delle norme giuridiche in funzione dei quali queste possono e devono prendere misure "proporzionate" non può porsi sullo stesso piano degli interessi e dei diritti dei destinatari delle misure.

3) In terzo luogo, gli atti di prevenzione delle Autorità di vigilanza – così come gli altri loro atti – sono impugnabili instaurando giudizi nei quali esse divengono parti difese dalla Avvocatura dello Stato<sup>68</sup>. In proposito occorre puntualizzare almeno alcuni aspetti di rilievo.

a) In generale, i ricorsi contro i provvedimenti delle Autorità sono devoluti alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi (art. 133, comma 1, lett. l, d.lgs. 2010/104); e fra i provvedimenti impugnabili davanti a questi giudici rientrano quelli che hanno scopi di prevenzione degli illeciti. Incertezze si presentano però in ordine alle impugnative degli atti di prevenzione compiuti dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB: ciò perché le controversie sulle misure sanzionatorie irrogate da queste due Autorità appartengono alla giurisdizione ordinaria (art. 195, commi 4-8, d.lgs. 1998/58, dove si stabilisce la competenza della Corte d'appello, in unico grado di merito, a giudicare le opposizioni ai loro provvedimenti sanzionatori)<sup>69</sup>; e potrebbe ritenersi che gli atti di prevenzione delle predette Autorità (pure alla luce della circostanza che vengono adottati in procedimenti

<sup>67</sup> Promuove questa tendenza, sostiene che la verifica di proporzionalità sia già ammessa nel nostro diritto – tanto per le inibitorie cautelari quanto per quelle definitive – e la giudica rispondente all'esigenza di favorire l'innovazione FABBIO, *op. loc. cit.*, che fa leva soprattutto sul considerando 21 e sugli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, Direttiva 8 giugno 2016, n. 943, recepita con il d.lgs. 11 maggio 2018, n. 63, che ha modificato l'art. 124, comma 6, d. lgs. 2005/30. In giurisprudenza v. Trib. Torino, 16 giugno 2021, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2021, 948; App. Milano, 28 maggio 2019, n. 2323, *ivi*, 2019, 965.

<sup>68</sup> SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle Autorità indipendenti*, Milano, 2019, 83 ss.; COSTANTINO, *Note su Authorities e giurisdizione*, in *Processo e tecniche*, cit., 345 ss.

<sup>69</sup> Cfr. Cass., 2 maggio 2025, n. 11570, *ined.*; Cass., 8 febbraio 2025, n. 5299, *ined.*; Cass., 3 gennaio 2019, n. 4, *ined.*, e i precedenti *ivi* ricordati, fra i quali Corte cost., 27 giugno 2012, n. 162, in *Giust. civ.*, 2013, I, 926, e Corte cost., 15 aprile 2014, n. 94, in *Foro it.*, 2014, I, 1703, su cui v., in senso critico, TROISE MANGONI, *Le sanzioni irrogate dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia: riflessioni in tema di giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 2018, 33 ss.

suscettibili di sfociare altresì in atti sanzionatori) siano equiparabili a questi ultimi sotto il profilo della tutela giurisdizionale. La tesi parrebbe anzi suffragata dalla qualifica legislativa come “sanzione” dell’ordine di eliminare le infrazioni” che la Banca d’Italia può impartire ai responsabili allo scopo di farvi porre termine (art. 144-*bis*, comma 1, d. lgs. 1993/385). Ma in proposito si è già notato che – diversamente da quanto accade per le misure sanzionatorie – quelle di prevenzione non sono sottoposte a un principio di stretta legalità; e non vengono predeterminate in termini precisi. Quindi anche le misure di prevenzione della Banca d’Italia e della CONSOB sono definite nell’esercizio di larghi poteri discrezionali di natura pubblica. Non sembra azzardato allora assumere che le relative controversie rientrino nella giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi<sup>70</sup>.

Appartengono invece alla giurisdizione ordinaria i ricorsi contro gli atti del Garante per la tutela dei dati personali (art. 78 Regolamento UE 2016/679; art. 152, comma 1, d.lgs. 2003/196)<sup>71</sup>; e fra quegli atti rientrano anche le misure che esso prenda per prevenire illeciti<sup>72</sup>. La giurisdizione ordinaria rispetto agli atti del Garante suole giustificarsi con la loro incidenza non su interessi legittimi ma su diritti soggettivi fondamentali, che non possono essere lesi neppure da quella Autorità<sup>73</sup>. Ma è innegabile che, nelle materie riservate alla sua giurisdizione, anche il giudice amministrativo possa conoscere le controversie sulla lesione di diritti fondamentali<sup>74</sup>. Pertanto devolvere ai giudici ordinari le opposizioni agli atti del Garante sembra una scelta legislativa che potrebbe essere rivista.

b) La giurisdizione amministrativa sui ricorsi contro le misure di prevenzione comporta la spettanza ai giudici del compito di annullarle se accertino anomalie proprie degli atti amministrativi, anche se non costituiscono cause di invalidità delle inibitorie giudiziali. Primaria anomalia del genere è l’eccesso di potere; che si concretizza in una divergenza fra l’atto e la sua funzione tipica<sup>75</sup>, in irragionevolezza irrazionalità arbitrarietà della decisione, o nel travisamento dei fatti<sup>76</sup>. La verifica giudiziaria di questa anomalia non comporta un inammissibile sindacato sulla convenienza della misura contestata.

c) D’altra parte, il controllo che i giudici amministrativi possono esercitare sulle misure di prevenzione prese dalle Autorità differisce da quello che i medesimi possono svolgere sui provvedimenti sanzionatori di queste. La differenza non attiene al controllo

<sup>70</sup> Cfr., con riferimento a misure cautelari, Cons. Stato (III), 4 marzo 2025, n. 2815, ined.; TAR Roma (Lazio), 6 luglio 2021, n. 7980, in *Foro amm.*, 2021,1195, ha escluso la equiparabilità ai provvedimenti sanzionatori delle misure correttive consentite alla CONSOB nell’art. 154-*ter*, comma 7, d.lgs. 1998/58 per garantire una congrua informazione finanziaria del mercato.

<sup>71</sup> Cfr. RESTA, *Diritto a un ricorso effettivo nei confronti della autorità di controllo*, in *Codice della privacy cit.*, 858 ss. PIZZETTI, *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Torino, 2021, 169 ss.

<sup>72</sup> Cons. Stato (VI), 22 giugno 2020, n. 3980, ined.; Cass., sez. un., 14 aprile 2011, n. 8487, in *Foro it.*, 2012, I, 843.

<sup>73</sup> Cass., 21 luglio 2025, n. 20387, ined.

<sup>74</sup> Cass., sez. un., 7 settembre 2016, n. 17674, in *Resp. civ. prev.*, 2017, I, 259.

<sup>75</sup> Cons. Stato (V), 9 maggio 2025, n. 4030, ined.; Cons. Stato (V), 8 agosto 2023, n. 7665.

<sup>76</sup> TAR Roma (Lazio), 6 novembre 2024, n. 19621, ined.

sull'accertamento dei fatti o sulla loro qualificazione giuridica da parte delle Autorità, in quanto sotto questi profili il controllo consentito ai giudici sulle misure di prevenzione è uguale al controllo loro consentito sui provvedimenti sanzionatori delle Autorità<sup>77</sup>. Poco tempo fa il Consiglio di Stato ha annullato le misure cautelari che la AGCM aveva preso nei confronti di META e *Facebook Italy* (ai sensi dell'art. 14-bis l. 1990/287) adducendo un abuso di dipendenza economica da parte di META a danno della SIAE: l'abuso riscontrato dalla AGCM si riponeva nell'avere META e *Facebook Italy* interrotto le negoziazioni con la SIAE relative al rinnovo di una licenza d'uso di contenuti musicali concessa da SIAE a META. Il massimo organo di giustizia ha escluso la sussistenza dei presupposti per l'adozione delle misure prese dalla AGCM (ordine di ripristino delle trattative secondo correttezza e buona fede); e ha così deciso dopo un riesame pieno dei fatti provati e della loro qualificazione giuridica – pur se compatibile con il carattere cautelare del provvedimento – che aveva compiuto l'Autorità, giudicando le misure di questa affette sia da vizi di istruzione sia da vizi di motivazione<sup>78</sup>. Nel sindacare la legittimità delle misure di prevenzione prese dalla AGCM, dunque, il Consiglio di Stato non si è fatto condizionare dalla norma secondo la quale, nelle azioni per il risarcimento del danno, “si ritiene definitivamente accertata, nei confronti dell'autore, la violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione” dell'Autorità, seppur nei limiti della natura e della portata materiale della violazione, esclusi dunque il nesso di causalità e l'esistenza del danno (art. 7, comma 1, d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3)<sup>79</sup>. Né si è uniformato alla giurisprudenza in

<sup>77</sup> Si tratta di un controllo giudiziale pieno, come ha chiarito la giurisprudenza a partire da Cons. Stato (VI), 15 luglio 2019, n. 4990, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2020, I, 1143 ss.; Cons. Stato (VI), 5 agosto 2019, n. 5559, cit.; Cons. Stato (VI), 11 novembre 2019, n. 7699, ined.; Cons. Stato (V), 16 giugno 2023, n. 5969, in *Foro amm.*, 2023, II, 911. Per Cass., sez. un., 3 novembre 2021, n. 31311, in *Riv. dir. ind.*, 2021, II, 462, il sindacato che il giudice amministrativo può esercitare sui provvedimenti sanzionatori della AGCM si estende ai profili tecnici il cui esame sia necessario al fine di giudicare della legittimità, ma se i provvedimenti includono valutazioni opinabili, quel sindacato deve limitarsi alla verifica della non esorbitanza dei margini di opinabilità. Cfr., anche per ulteriori richiami, RAMAJOLI, *op. cit.*, 309 ss.; GIOVAGNOLI, *Rapporti tra Autorità Indipendenti e giurisdizioni sindacato sugli atti e profili probatori. Focus sul processo amministrativo*, in *Le giurisdizioni e le Autorità indipendenti*, cit., 175 ss. In ordine al controllo del giudice sui provvedimenti del Garante dei dati personali, C.G.U.E., 7 dicembre 2023, nelle cause riunite C-26/22 e C-64/22, ined., osserva che, in forza dell'art. 78, par. 1, Regolamento 2016/679, quel giudice è chiamato a “esaminare tutte le questioni di fatto e di diritto relative alla controversia a esso sottoposta” (punto 52); affinché il ricorso giurisdizionale contro una pronuncia del Garante sia “effettivo” (come richiesto da quella disposizione) – aggiunge la Corte – tale pronuncia “deve essere sottoposta ad un sindacato giurisdizionale completo” (punti 53 e segg.); tuttavia, visto che l'Autorità “dispone di un margine di discrezionalità per quanto riguarda la scelta di un mezzo appropriato e necessario”, il principio di effettività della tutela giudiziale non implica che il giudice “sia legittimato a sostituire la sua valutazione della scelta delle misure correttive appropriate e necessarie a quella dell'Autorità di controllo, ma esige che tale giudice esamini se l'Autorità abbia rispettato i limiti del suo potere discrezionale” (punto 69).

<sup>78</sup> Cons. Stato (VI), 2 luglio 2024, n.5827, in *AIDA*, 2024, 666.

<sup>79</sup> Cfr. SPIRITO, *Rapporti tra Autorità Indipendenti e giurisdizioni: sindacato sugli atti e profili pro-*

materia di condizioni di contratto che valorizza le pronunzie della AGCM dichiarando che il giudizio di non chiarezza e comprensibilità di una clausola da essa formulato ha valore di “presunzione legale” nel giudizio ordinario avente come oggetto l’interpretazione di quella clausola<sup>80</sup>.

Il potere di controllo dei giudici amministrativi sugli atti di prevenzione delle Autorità di vigilanza diverge da quello sui provvedimenti sanzionatori delle medesime, in quanto questi ultimi sono sottoposti a un principio di stretta legalità cui non sono invece sottoposte le misure di prevenzione; e da tale divergenza deriva, in via immediata, la minore discrezionalità nel comminare le sanzioni (relativamente discrezionale è solo il grado della pena) rispetto a quella di cui le Autorità dispongono nello stabilire le misure di prevenzione. Sembra tuttavia indubbio che alla maggiore discrezionalità amministrativa nel determinare queste misure consegua un inferiore potere di controllo giudiziale su di esse.

## 6. L’alternatività delle tutele

L’affidamento alle Autorità di vigilanza del compito di prevenire illeciti civili in materia di rapporti fra imprese, di rapporti fra queste e i consumatori, e a garanzia di diritti assoluti, mette in luce l’alto valore che assume la tutela anticipata dell’osservanza delle norme che regolano segmenti di primo piano dell’esperienza economica e sociale. Ma comporta il concorso, nella prevenzione di gravi illeciti, della tutela amministrativa con quella giudiziaria.

Ad esempio, in base al “codice del consumo” la cessazione o la sospensione di pratiche commerciali scorrette può essere disposta dalla AGCM (art. 27, commi 2 e 3, d.lgs. 2005/206) e dai giudici aditi dagli interessati, anche se non è chiaro se l’azione possa essere proposta da singoli (ai sensi dell’art. 27, comma 15-bis) e/o da enti che rappresentino la massa dei consumatori (ai sensi dell’art. 140-octies)<sup>81</sup>.

Sempre in forza del “codice del consumo”, nell’ipotesi che in ordine a un certo rapporto vengano predisposte condizioni generali di contratto vessatorie, le associazioni di rappresentanza degli interessi di massa possono convenire in giudizio le imprese o le

---

batori. Focus sul processo civile, in *Le giurisdizioni e le Autorità indipendenti* cit., 224 ss.; NEGRI, *L’efficacia delle decisioni amministrative nel processo civile*, in *N.L.C.C.*, 2018, 476 ss.

<sup>80</sup> App. Bologna, 19 giugno 2024, n. 1324, inedit.

<sup>81</sup> CAFAGGI, *Rimedi e sanzioni* cit., 315 ss.; STELLA, *op. cit.*, 312 ss.; ZUFFI, *Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, ivi, 1189 ss.; PURPURA, *Private enforcement delle pratiche commerciali scorrette: il nuovo comma 15-bis dell’art. 27 c. cons.*, in *Eur. dir. priv.*, 2023, 815 ss.; DE CRISTOFORO, *“Rimedi” privatistici individuali e pratiche commerciali scorrette. Il recepimento nel diritto italiano dell’art. 11-bis della direttiva 2005/29/CE (comma 15-bis, art. 27 c. cons.)*, in *N.L.C.C.*, 2023, 443 ss. In sede di regolamento di giurisdizione ha ammesso il concorso delle azioni collettive con il potere della AGCM di inibire pubblicità ingannevole Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7036, in *Giust. civ.*, 2006, I, 1145.

ro associazioni che utilizzino (o raccomandino l'utilizzo di) condizioni generali vessatorie, e chiedere al giudice, quando ricorrono giusti motivi di urgenza, che ne inibisca l'uso ai convenuti (art. 37). D'altra parte, la AGCM può dichiarare – d'ufficio o su denuncia – la vessatorietà di condizioni generali, e ingiungere agli operatori economici che le usino di diffondere la pronuncia pubblicandola sul rispettivo sito, o con ogni altro mezzo idoneo a informarne compiutamente i consumatori (art. 37-bis, commi 1 e 2). A seguito dell'accertamento dell'utilizzo di clausole vessatorie, la AGCM può comminare ai responsabili pene pecuniarie (art. 37-bis, commi 2-bis, 2-quater)<sup>82</sup>, mentre resta salva la giurisdizione ordinaria sulla validità delle clausole vessatorie richiamate dai contratti individuali e sul risarcimento dei danni subiti dai consumatori (art. 37-bis).

Nel “codice” non si autorizza in forma espressa la AGCM a interdire l'uso delle condizioni di contratto vessatorie; ma il suo potere di farlo sembra indubbio. In questo senso spingono (a) la tendenza legislativa a equiparare i poteri che la AGCM ha di fronte alle condizioni di contratto ai poteri che la medesima ha di fronte alle pratiche scorrette, fra i quali si ricomprende quello di inibirne il proseguimento (art. 37-bis, comma 1, cit., che richiama l'art. 27 d.lgs. 2005/206); e (b) l'inclusione, fra i “poteri minimi” riconosciuti alle autorità nazionali di vigilanza nella normativa sui rapporti di consumo a livello transfrontaliero, del potere di disporre “misure provvisorie volte a evitare il rischio di danno grave degli interessi dei consumatori”, e di por termine alle infrazioni di cui al Regolamento 2017/2394 (v. qui l'art. 9, par. 4, lett. e ed f, e l'art. 10, par. 1, lett. a, e par. 2). Ma, pur prescindendo da questi dati, sarebbe insensato permettere alla AGCM di dichiarare vessatoria una condizione generale di contratto, e di imporre una sanzione a chi ne faccia uso, senza consentirle anche di interdirlo. Può anzi ritenersi che diffidare le imprese dall'utilizzo di una clausola vessatoria costituisca provvedimento accessorio implicito alla dichiarazione di vessatorietà, e alla diffida loro rivolta a informare del vizio negoziale i consumatori.

Inoltre, nell'ipotesi che un'impresa tenga una condotta contraria a norme *antitrust*, la proponibilità di una azione inibitoria da parte di chi abbia interesse al rispetto di quelle norme è ammessa nell'art. 33, comma 2, l. 1990/287, dove si individua nel tribunale delle imprese il giudice competente a pronunziarsi sui “ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza” in materia. La disposizione può far dubitare della ammissibilità anche di domande dirette a ottenere inibitorie definitive. Ma i dubbi potrebbero superarsi alla luce della proponibilità di domande del genere di fronte ad atti di concorrenza sleale (art. 2599 c.c.), e del riconoscimento a livello generale della possibilità, per gli enti di rappresentanza dei consumatori, di ottenere provvedimenti inibitori (art. 140-octies, d.lgs. 2005/206) così come l'ordine di far cessare, o il divieto di reiterare, condotte omissive o

---

<sup>82</sup> DE CRISTOFORO, *Il controllo amministrativo A.G.C.M. delle clausole dei contratti standard b. to c.: fu vera gloria? Ai posteri (rectius, al Consiglio di Stato) l'ardua sentenza...*, in *N.G.C.C.*, 2025, II, 479 ss., sostiene che la realizzazione e l'operatività di un coordinato ed efficace sistema di *public* e *private enforcement* della dir. 13/93/CEE nell'ordinamento giuridico italiano sia ancora un obiettivo molto lontano (487).

commissive pregiudizievoli per più individui o enti (art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.)<sup>83</sup>. D'altra parte, prescrivere alle imprese di non violare norme *antitrust* è atto tipicamente rimesso alla competenza della AGCM (art. 15 l. 1990/287; art. 5 Regolamento 2003/1).

Il concorso di soggetti pubblici e privati nella prevenzione di illeciti civili apre non pochi problemi a causa della complessità delle fonti che lo legittimano. Pressante è l'esigenza di coordinare la prevenzione amministrativa con quella conseguibile in un giudizio intrapreso dagli interessati, per impedire l'eventuale sopraggiungere di pronunzie incoerenti e l'incertezza che ne deriverebbe. Emblematica è la possibilità, espressamente riconosciuta al tribunale che deve pronunziarsi su una azione rappresentativa intrapresa per conto di consumatori, di "sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente..." (art. 140-*septies*, comma 7, d.lgs. 2005/206).

A tal fine, va tenuta ferma la tesi che la tutela davanti ai giudici e gli interventi delle Autorità di vigilanza – ovvero il *private enforcement* e il *public enforcement* delle norme al cui rispetto esse presiedono – sono complementari<sup>84</sup>. La tesi si fonda sulla competenza dei giudici nelle cause riguardanti le nullità negoziali e il risarcimento dei danni prodotti dagli illeciti, e sulla competenza delle Autorità nell'assumere misure sanzionatorie. Ma la complementarità non vale per gli atti interdittivi, che possono essere compiuti sia dai giudici sia in sede amministrativa. Il coordinamento dei poteri di prevenzione si realizza muovendo piuttosto da un principio di alternatività.

Questo risulta con nettezza dalla disciplina sulla tutela dei dati personali. Qui anzitutto si stabilisce in modo espresso che, per far valere i propri diritti, chi vi ha interesse può proporre reclamo al Garante oppure ricorrere alla autorità giudiziaria (artt. 77 e 79 Regolamento 2916/679; art. 140-*bis*, comma 1, d.lgs. 2003/196; nell'art. 152 di questo decreto si dice che la competenza è della autorità giudiziaria ordinaria, e che le controversie devono essere risolte secondo il rito del lavoro: art. 10 d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150). Poi si precisa (a) che il reclamo al Garante "non può essere proposto se, per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, è stata già adita l'autorità giudiziaria" (art. 140-*bis*, comma 2, d.lgs. 2003/196), e (b) che la presentazione del reclamo "rende improponibile un'ulteriore domanda dinanzi alla autorità giudiziaria tra le stesse parti e per il medesimo oggetto" (art. 140-*bis*, comma 3, d. lgs. 2003/196)<sup>85</sup>. Dunque, chi miri alla prevenzione di un altrui trattamento illecito di propri dati può ricorrere al Garante affinché questo accerti l'esistenza dei fatti che giustificano una delle previste misure preventive (art. 58, par. 2, Regolamento 2016/679) e la adotti; ovvero può chiedere direttamente al giudice di accertare

<sup>83</sup> Cfr. NEGRI, *Giurisdizione e amministrazione*, cit. 141 ss.

<sup>84</sup> RAMAJOLI, *op. cit.*, 316 ss.; CAFAGGI, *Rimedi e sanzioni*, cit., 309 ss.

<sup>85</sup> Cass., 17 ottobre 2024, n. 26992, ined., chiarisce che il principio di alternatività, "per essere compatibile con l'art. 24 cost., deve essere inteso nel senso che può trovare applicazione solo quando le due domande siano tali che, in ipotesi di contestuale pendenza davanti a più giudici, potrebbero essere assoggettate al regime processuale della litispendenza o della continenza"; v. già Cass., 7 aprile 2016, n. 6775, ined.

i presupposti della inibitoria e di pronunziarla<sup>86</sup>, visto che i dati personali rientrano fra i segni identificativi tutelabili con questo tipo di azione<sup>87</sup>. Il reclamo al Garante è precluso dall'esercizio dell'inibitoria, restando fermo però il potere dell'Autorità di sanzionare l'illecito nonostante l'iniziativa giudiziaria della vittima a scopo di prevenzione. D'altra parte, quel reclamo rende improponibile l'inibitoria, anche se a determinare l'improponibilità può essere sufficiente una misura preventiva emessa dal Garante senza che l'interessato abbia fatto reclamo: l'adozione di tale misura fa venir meno l'interesse a quella giudiziaria.

L'inesistenza di un esplicito enunciato a carattere generale non impedisce al principio di alternatività fra tutela giudiziaria e tutela amministrativa di valere anche rispetto alla prevenzione di illeciti non riguardanti il trattamento dei dati personali.

L'alternatività è desumibile, del resto, anche da indici di rilievo europeo che attonano ai poteri di controllo spettanti alle Autorità amministrative nazionali. Nel Regolamento 2017/2394, dopo avere riconosciuto compiti di prevenzione alle Autorità di difesa dei consumatori, si precisa che esse li possono esercitare direttamente oppure mediante richiesta agli organi giudiziari (art. 10, par. 1, lett. *a* e *d*). Nel Regolamento 2022/2065 sui servizi digitali, per evitare il rischio di danni conseguenti alla inosservanza della relativa disciplina, si affida ai Coordinatori nazionali il compito di prendere misure provvisorie o di domandare alla autorità giudiziaria di prenderle (art. 51, par. 2, lett. *b* e *d*). Nel d. lgs. 2003/70 – che attua la Direttiva 2000/31/CE sui servizi della società dell'informazione – si ammette l'esercizio di poteri interdittivi ad opera della autorità giudiziaria o di quella amministrativa (art. 14, comma 3; art. 15, comma 2; art. 16, comma 3).

Dunque pure nei casi sopra riferiti – oltre che nelle ipotesi di trattamento illecito di dati personali – il diritto di azione dei titolari degli interessi (o di chi li rappresenta) e le prerogative delle Autorità di vigilanza sono esercitabili secondo un principio di alternatività. Vale a dire, (*a*) qualora ad avere compiuto per primo un atto di prevenzione sia un organismo di vigilanza – eventualmente nel corso di una procedura che può indurlo altresì a sanzionare l'autore dell'illecito – una domanda inibitoria davanti al giudice è improponibile per difetto di interesse ad agire; (*b*) qualora sia invece il giudice in precedenza adito a disporre una inibitoria, l'Autorità amministrativa non può esercitare poteri di prevenzione: un loro eventuale esercizio renderebbe l'atto invalido per eccesso di potere.

Va tuttavia sottolineato che il principio di alternatività delle forme di tutela non riveste valore assoluto in quanto – come è giusto – i provvedimenti amministrativi di prevenzione sono impugnabili in sede giudiziaria, sebbene godano di una resistenza supe-

<sup>86</sup> Cfr. SPIRITO, *op. cit.*, 223; IANNINI, *La tutela dei dati personali tra regolazione e giurisdizione*, in *Le giurisdizioni e le Autorità indipendenti*, cit., 258.

<sup>87</sup> Cfr., anche per ulteriori richiami, ALPA, RESTA, *op. cit.*, 453 ss., part. 460 ss., 477 ss. Nel senso che il Regolamento 2016/679 non precluda agli Stati membri di ammettere al loro interno azioni dirette a inibire a chi tratti dati personali in modo illecito di reiterare questa condotta v. C.G.U.E. 4 settembre 2025, nella causa C-653/23, ined.

riore a quella degli altri atti omologhi essendo emessi nell'esercizio di poteri ampiamente discrezionali.

La circostanza che le misure amministrative di prevenzione possono venire impugnate davanti ai giudici potrebbe far dubitare della convenienza a riconoscere alle Autorità il potere di adottarle, e indurre piuttosto a riservare questo potere in via diretta ed esclusiva alla magistratura. Si tratta però di una tentazione alla quale sembra saggio sottrarsi, non solo perché la riserva aumenterebbe il contenzioso che affligge gli organi giurisdizionali. In un bilancio riguardante la trentennale esperienza della AGCM si è scritto che, “in molti casi, l'intervento più appropriato, da parte dell'Autorità, sarebbe di imporre rimedi comportamentali correttivi piuttosto che ammende esemplari”; e che “il compito precipuo dell'Autorità non è quello di sorvegliare e punire...bensì quello di sostenere l'efficienza dinamica dei mercati...orientando e correggendo le condotte imprenditoriali...che ostacolano tale risultato”<sup>88</sup>. Il suggerimento, viste la sua ragionevolezza e la competenza dello studioso che lo propone, merita di essere accolto e generalizzato. Le Autorità hanno infatti il compito di vegliare sulla condotta dei soggetti a esse sottoposti affinché questi osservino le regole loro destinate, quindi per prevenirne la violazione prima che per disporre pene pecuniarie a chi le violi. Emblematica è la facoltà concessa all'IVASS – in presenza di un inadempimento, da parte di un intermediario o di una impresa assicurativa, che giustificherebbe la comminatoria di una sanzione – di prescrivere al responsabile la fine dell'inadempimento, invece di irrogargli la misura sanzionatoria (art. 324-*quater* d. lgs. 2005/209). Verificatosi un illecito trattamento di dati personali, adottare misure di prevenzione piuttosto che sanzionatorie è inoltre possibilità riconosciuta al loro Garante (art. 58, par. 2, lett. i, Regolamento 2016/679).

Dalla implementazione del potere di prevenire gli illeciti riconosciuto alle Autorità di vigilanza – accompagnata da un più nitido riparto dei compiti interni, e dal potenziamento dei mezzi di indagine – la garanzia del rispetto del diritto trarrebbe sicuro beneficio, tanto più se si estende ai provvedimenti di prevenzione il principio di effettività sancito in ordine alla tutela giurisdizionale (art. 19, par. 1, T.U.E.; art. 47 Carta diritti fondamentali)<sup>89</sup>. Soprattutto in periodi di crisi della legalità, un giudizio del genere dovrebbe essere condiviso senza riserve ingiustificate.

<sup>88</sup> LIBERTINI, *Nel trentesimo anniversario della legge antitrust italiana. Un bilancio dell'attività dell'Autorità nazionale di concorrenza*, in *Riv. reg. mercati*, 2020, 240 ss.; sulla insufficienza della funzione punitiva, e sul crescente ricorso a meccanismi di *compliance* – cioè di persuasione e cooperazione con i regolati – v. CACCIATORE, *L'enforcement delle regole nelle autorità indipendenti*, Roma, 2020, 57 ss., part. 95 s., 103 (v. qui il richiamo alla “strategia generale della *compliance*, che si ripone nel “prevenire il danno piuttosto che nel punire l'autore”).

<sup>89</sup> CAFAGGI, *Tutela amministrativa, tutela giurisdizionale e principio di effettività*, in *Effettività delle tutele*, cit., 68; in una più ampia prospettiva v. LIBERTINI, *Le nuove declinazioni del principio di effettività*, in *Processo e tecniche*, cit., 21 ss.

## **ABSTRACT**

Nel saggio – premessa la maggiore convenienza della prevenzione, rispetto ai rimedi sanzionatori e risarcitori, di fronte agli illeciti civili, e ricordato il tradizionale riconoscimento a tal fine delle azioni inibitorie – si illustrano il potere di prevenire gli illeciti oggi attribuito alle Autorità di vigilanza, e i caratteri dei provvedimenti mediante i quali esse esercitano quel potere. Si delinea quindi il principio di alternatività fra prevenzione giudiziale e prevenzione amministrativa degli illeciti.

*The essay – premised on the greater convenience of prevention, compared to sanctions and compensation, in the face of civil wrongs, and recalling the traditional recognition of injunctions for this purpose – illustrates the power to prevent offences now attributed to supervisory authorities and the characteristics of the measures through which they exercise that power. It then outlines the principle of alternativeness between judicial and administrative prevention of offences.*