



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DOTTORATO DI RICERCA IN**  
Scienze giuridiche – discipline civilistiche

CICLO XXX

COORDINATORE Prof. *Alessandro Simoni*

*“DIMENSIONI ATTUALI E FORME DI TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI  
CONSUMATORI”*

Settore Scientifico Disciplinare IUS 01

**Dottorando**

Dott. *Nicola Rumìne*

**Tutore**

Prof. *Giuseppe Conte*

**Coordinatore**

Prof. *Alessandro Simoni*

Anni 2014/2017



# *“Dimensioni attuali e forme di tutela degli interessi collettivi dei consumatori”*

## INTRODUZIONE

### CAPITOLO I

#### GLI INTERESSI COLLETTIVI NEL PRISMA DELLE SITUAZIONI SOGGETTIVE

- 1) Alle origini degli interessi collettivi: dall'Unità d'Italia alla Costituzione.....11
- 2) La svolta segnata dall'entrata in vigore della Carta costituzionale.....28
- 3) I nuovi contorni del dibattito dottrinale negli anni '70 dello scorso secolo.....33
- 4) L'apporto della giurisprudenza amministrativa, con particolare riferimento agli arresti in materia ambientale.....48
- 5) Le soluzioni offerte dalla giurisprudenza penale a proposito della costituzione di parte civile degli enti esponenziali.....56
- 6) Il contributo della magistratura civile: il diritto soggettivo all'ambiente salubre.....59
- 7) L'intervento del legislatore italiano, con riferimenti di diritto comparato.....65
- 8) Il sostanziale disinteresse della dottrina dopo i primi interventi legislativi e la prosecuzione del dibattito al livello giurisprudenziale.....79
- 9) Spunti ricostruttivi intorno alla natura degli interessi collettivi.....90

### CAPITOLO II

#### LA PROGRESSIVA EMERSIONE DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI

- 1) L'emersione di forme di tutela collettiva del consumatore nella normativa comunitaria.....105

2)	La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea conferma la polimorfia delle situazioni soggettive tutelate.....	<b>119</b>
3)	La tutela collettiva in Italia: attuazione della normativa comunitaria e profili di discontinuità.....	<b>122</b>
4)	Gli interessi sovraindividuali nella giurisprudenziale nazionale.....	<b>130</b>
5)	La polimorfia degli interessi collettivi: conferma di un'idea.....	<b>135</b>
6)	La tutela collettiva del consumatore attraverso gli strumenti c.d. di <i>public enforcement</i> .....	<b>143</b>
7)	Le autorità amministrative indipendenti e la tutela collettiva. In particolare le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.....	<b>147</b>
8)	La tutela in via "indiretta" degli interessi collettivi dei consumatori, con speciale riguardo al rilievo giudiziale officioso delle nullità di protezione.....	<b>153</b>

### **CAPITOLO III**

#### **LE AZIONI INIBITORIE A TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI**

1)	La tutela inibitoria collettiva consumeristica alla luce della normativa sovranazionale e della comparazione.....	<b>163</b>
2)	La tutela inibitoria e le scelte di campo del legislatore nazionale.....	<b>176</b>
3)	Gli indici normativi confermano la varietà delle situazioni soggettive protette dall'azione inibitoria. In particolare la possibilità di adottare misure idonee ad eliminare o correggere le violazioni accertate.....	<b>188</b>
4)	Il problema della legittimazione ad agire in via inibitoria.....	<b>193</b>
5)	L'oggetto del giudizio e del giudicato e l'estensione soggettiva della pronuncia inibitoria.....	<b>198</b>
6)	La riconfigurazione dell'azione inibitoria alla luce della ricostruzione compiuta in punto di interessi protetti.....	<b>205</b>

### **CAPITOLO IV**

#### **L'AZIONE COLLETTIVA RISARCITORIA E I DIRITTI SOGGETTIVI OMOGENEI**

1)	Cenni sull'azione di classe nel diritto dell'Unione europea e nel diritto comparato.....	<b>209</b>
----	------------------------------------------------------------------------------------------	------------

2)	L'azione collettiva risarcitoria disciplinata dal codice del consumo.....	<b>224</b>
3)	Gli interessi protetti dall'azione collettiva inibitoria e i soggetti legittimati ad agire.....	<b>233</b>
4)	Il problema del raccordo con l'azione collettiva inibitoria e i procedimenti di fronte alle autorità amministrative indipendenti.....	<b>239</b>
5)	Proposte ricostruttive dell'azione collettiva risarcitoria, anche alla luce del recente disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati (d.d.l. n. 1335/C).....	<b>243</b>

## CONCLUSIONI



## INTRODUZIONE

Il presente lavoro ha l'obiettivo principale di ricostruire, individuandone le direttrici fondamentali, l'annoso dibattito che ha coinvolto la dottrina e la giurisprudenza, non solo civilistica, intorno agli interessi sovraindividuali, oltre che di indicare, alla luce della più recente normativa consumeristica e dei conseguenti interventi giurisprudenziali, alcune linee di approfondimento circa la possibilità di ricondurre tali "misteriose" figure alle situazioni giuridiche soggettive tradizionalmente ritenute meritevoli di tutela.

Si intende, in definitiva, portare alla luce i diversi orientamenti della dottrina e della giurisprudenza con l'intento di individuare le diverse dimensioni degli interessi sovraindividuali, ma anche di prospettare alcuni possibili sviluppi futuri.

L'esame di tale percorso, oltre a dimostrare che lo studio degli interessi sovraindividuali è stato condotto senza coglierne tutte le implicazioni, ha rivelato infatti la ritrosia della dottrina a collocare gli interessi collettivi direttamente nello schema delle situazioni soggettive tradizionali, che però, allo stesso tempo, sono stati a più riprese definiti - talvolta in forza del richiamo alla Carta costituzionale - quali valori meritevoli di tutela propri dei singoli componenti di una comunità o di un gruppo. La soluzione potrebbe essere giustificata, se non fosse per il fatto, per l'appunto, che essa non consegue a un puntuale confronto con la struttura e con i caratteri che oggi si riconoscono propri delle situazioni soggettive tradizionali e, per quanto di maggiore interesse, del diritto soggettivo, per descrivere il quale vengono ancora oggi evocate antiche immagini ottocentesche.

Tale vizio è stato poi ereditato, salvo rarissime eccezioni, dalla dottrina e dagli operatori più vicini a noi, che hanno dunque continuato a discorrere di interessi collettivi e diffusi per lo più in termini di mera eccezione, senza contribuire in alcun modo a rinnovare il dibattito.

Non hanno costituito motivo di ripensamento neppure la legislazione consumeristica ed in particolare i nuovi strumenti di cui è stato dotato il legislatore, che sono stati oggetto di studio quasi esclusivamente da parte della dottrina processualistica.

La percezione di tali vizi ci spingerà dunque a investigare nelle pieghe dell'ordinamento e a verificare se il diffusissimo assunto dell'incomunicabilità degli interessi collettivi e diffusi con la categoria del diritto soggettivo sia effettivamente fondato ovvero se vi siano elementi per riaprire il dibattito.

Gli interessi collettivi e diffusi sono oggetto di studio da parte della dottrina italiana sin dalla seconda metà del XIX secolo, allorquando essa iniziò a prendere atto della profonda frattura tra il dato normativo e la concomitante realtà sociale, soprattutto alla luce della legislazione lavoristica.

Il dibattito, cui ha partecipato attivamente anche la giurisprudenza, si accese però a partire dagli anni '70 del secolo scorso, sulla scia dei noti e profondi sconvolgimenti economici e sociali, del ruolo nuovo riconosciuto da certa dottrina alla magistratura e della ritenuta possibilità di applicare direttamente ai rapporti interprivati la Carta fondamentale: esso si caratterizzò e si caratterizza per la varietà delle voci e degli accenti, oltre che per la mole straordinaria di contributi.

In un primo capitolo daremo dunque conto del dibattito dottrinale a partire dalla prima legislazione dell'Italia Unita, ma maggiore attenzione sarà riservata ai contributi giunti a partire dagli anni '70 del secolo scorso, a fronte della



vastità ed eterogeneità dei quali tenteremo, come già detto, di intercettare le direttrici fondamentali e le questioni più ricorrenti.

All'esame della dottrina faremo seguire lo studio delle pronunce giurisprudenziali intervenute in assenza di un dato normativo - a partire, ovviamente, dalla nota sentenza resa nel c.d. caso "*Italia Nostra*", che nel corso degli anni '70 del XX secolo interessò gli organi di vertice della giurisdizione civile e amministrativa - e delle successive prese di posizione del legislatore, con taluni riferimenti anche alle scelte normative compiute dai Paesi più vicini al nostro per tradizione giuridica, confronto che valorizzeremo anche nella prospettiva *de iure condendo*.

Concluderemo il capitolo con alcune osservazioni relative alla nozione di diritto soggettivo utilizzata dalla dottrina prevalente per escludere la riconducibilità degli interessi sovraindividuali allo schema del diritto soggettivo, sottolineando però che essa, ideologicamente connotata, ha perduto la capacità ordinante che un tempo gli si attribuiva.

In un secondo capitolo individueremo le tappe principali dell'emersione di interessi collettivi dei consumatori, fenomeno favorito dalla normativa europea, ambito rispetto alla quale valuteremo la capacità di resistenza della nozione di interesse collettivo desumibile dal primo capitolo. In questo contesto, sarà opportuno procedere con l'esame delle pronunce della Corte di giustizia, le quali, oltre a fornire preziose indicazioni ricostruttive, consegnano al legislatore un patrimonio di nozioni nella prospettiva di un nuovo intervento in materia.

Introdurremo a questo punto il tema della tutela pubblicistica degli interessi collettivi dei consumatori, avendo cura di individuare le situazioni soggettive di volta in volta protette.

Tratteremo, più nel dettaglio, della protezione offerta al consumatore dalle Camere di commercio e dalle Autorità amministrative indipendenti, con

qualche riferimento ai procedimenti amministrativi dinanzi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (c.d. AGCM), sia quello per la dichiarazione di vessatorietà delle clausole vessatorie utilizzate nei contratti del consumatore (art. 37 bis c. cons.), sia quello per l'inibitoria delle pratiche commerciali scorrette (art. 27 c. cons.).

Dedicheremo il paragrafo finale del secondo capitolo all'individuazione degli strumenti che contribuiscono, sia pure indirettamente, alla tutela gli interessi della comunità dei consumatori, a partire dall'inserimento nel sistema di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (ad esempio, da ultimo, l'attivazione di un meccanismo arbitrale per la soluzione delle controversie in materia bancaria e quello per la soluzione delle controversie finanziarie), fino al potere del giudice di dichiarare d'ufficio l'abusività delle clausole, strumento che può ugualmente assolvere la funzione di dissuadere i professionisti dall'uso di certune clausole e quindi giovare alla comunità dei consumatori.

Un terzo capitolo sarà dedicato all'azione inibitoria consumeristica, oggi disciplinata dall'articolo 140 c. cons., ma introdotta nel sistema sin dalla legge 6 febbraio 1996 n. 52 (con riferimento, però, alle sole clausole vessatorie), e il filo conduttore sarà ancora una volta costituito dalla natura delle situazioni soggettive coinvolte: si tratterà quindi, principalmente, di fare tesoro delle conclusioni raggiunte in precedenza e di porle a confronto con talune peculiarità disciplinari.

Occorre però sin d'ora far presente che non tutte le soluzioni dipendono - o dipendono completamente - dalla natura degli interessi coinvolti: in tali casi, e soltanto se necessario per assolvere a esigenze di completezza, ci limiteremo a dare conto delle diverse posizioni assunte dalla dottrina.

La struttura del terzo capitolo è dunque la seguente: scansione dei principali passaggi normativi a partire dagli interventi del legislatore comunitario, esame

della giurisprudenza sovranazionale e interna, confronto con le conclusioni raggiunte nei primi due capitoli a proposito della natura gli interessi collettivi e conseguente individuazione dei soggetti legittimati alle azioni consumeristiche. Parleremo, da ultimo, dei limiti soggettivi del giudicato, dell'oggetto del giudizio e dell'oggetto del giudicato.

Il capitolo finale è volto a dimostrare che l'azione collettiva risarcitoria, pur formalmente deputata a proteggere i diritti soggettivi dei consumatori, può contribuire - e, anzi, talvolta in misura maggiore rispetto all'azione inibitoria - alla tutela di un gruppo più ampio di consumatori.

Procederemo, dunque, con l'esame dei progetti europei volti a stabilire principi comuni, svolgeremo alcuni cenni alle esperienze di altri Paesi e infine esamineremo la disciplina introdotta nel sistema dalla legge finanziaria per l'anno 2008, a partire, appunto, dal riferimento ivi contenuto alla possibilità di tutelare anche gli interessi collettivi dei consumatori, dato che tra l'altro, almeno ad accogliere l'opinione prevalente, conferma la confusione del legislatore intorno alla natura dei diversi interessi coinvolti e quindi, come dicevamo, la mancanza di seri approfondimenti sul tema.

Se sul punto la conclusione è agevole - ed è nel senso che la *class action* all'italiana riguarda beni della vita di cui il singolo può dirsi unicamente portatore - e se è vero che alla stregua di quella risolveremo la questione dei limiti oggettivi e soggettivi del giudicato, daremo conto degli elementi che dimostrano la capacità dell'azione di proteggere più vasti interessi.

Faremo però presente che il richiamo degli interessi collettivi operato dalla norma nella versione iniziale non è stato da tutti considerato improprio e da espungere e infine che essa ha costituito il cuore del dibattito parlamentare conseguito alla recente proposta di legge (d.d.l. 1335 C).

Concluderanno il capitolo, per l'appunto, alcune considerazioni sull'opportunità di introdurre strumenti di raccordo l'azione collettiva risarcitoria e quella inibitoria di cui all'art. 140 c. cons.

Negli ultimi due capitoli, in definitiva, prenderemo definitivamente atto che l'aspetto sostanziale e processuale sono strettamente connessi e che lo studio da noi avviato costituisce necessariamente soltanto il primo capitolo di un lavoro che richiede anche il coinvolgimento e l'apporto degli studiosi di altre discipline.

## CAPITOLO I

### GLI INTERESSI COLLETTIVI NEL PRISMA DELLE SITUAZIONI SOGGETTIVE

#### 1) Alle origini degli interessi collettivi: dall'Unità d'Italia alla Costituzione

Affrontare una trattazione sulla definizione e sulla sistemazione nel prisma delle situazioni soggettive degli interessi collettivi e diffusi - ovvero degli interessi sovraindividuali, metaindividuali o plurisoggettivi<sup>1</sup>, come sono stati anche talvolta definiti (nel prosieguo, però, utilizzeremo il termine interessi collettivi, il più idoneo, a nostro avviso, a cogliere le molteplici forme del fenomeno che ci apprestiamo a descrivere) - significa parlare della sfida lanciata, con particolare forza a partire dagli anni '70 del secolo scorso, da una parte della dottrina e, di seguito, dalla giurisprudenza, per riconoscere forme di tutela in un contesto ordinamentale che non pareva concederne alcuna. Il percorso di individuazione dei caratteri propri di tali situazioni soggettive, come vedremo nel corso dell'intera trattazione, è infatti intimamente connesso con il profilo della tutela, cosicché non sarebbe possibile parlare dell'una senza contemporaneamente riferirsi anche all'altra<sup>2</sup>.

Il motivo principale della resistenza al riconoscimento degli interessi

---

<sup>1</sup> Nello stesso, introducendo il proprio lavoro, R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008, 2.

<sup>2</sup> Tale inestricabile connessione è stata sottolineata perentoriamente da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 95: "Due sono i versanti sui quali occorre lavorare in questo campo: i versanti dei concetti (che cosa sono questi interessi, e come e perché si distinguono in 'diffusi' e 'collettivi') e il versante della tutela giurisdizionale (quali sono i singoli o le formazioni sociali legittimate a farli valere, e davanti a quali giudici, ordinari o amministrativi)", citato anche da N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA. VV., *Scritti in onore di Barile*, I, Padova, 1990, 193.

sovraindividuali va cercato nella secolare affermazione<sup>3</sup>, - per alcuni ancora attuale - riconducibile alla Scuola Pandettistica<sup>4</sup>, secondo cui il nostro sistema giuridico offrirebbe tutela soltanto alla posizione del singolo che sia individuale e differenziata<sup>5</sup>. Dando seguito all'allora vivida ideologia espressa da tale Scuola e, prima ancora, dalla filosofia giusnaturalista, secondo cui l'individuo è "entità primaria e originaria"<sup>6</sup>, è posto al centro dell'ordinamento e tutti i modelli

---

<sup>3</sup> In particolare A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Torino, 2003, 38; E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, IV, 969 ss.: "il concetto di diritto soggettivo (...) anche se non costituisce la nozione centrale del sistema continua ad avere un ruolo primario" e ancora, 993: "non può destare particolare stupore la circostanza che oggi di fronte ai conflitti che superano la dimensione strettamente individuale si presentino insufficienti gli attuali modelli processuali ispirati al liberismo ottocentesco, e che gli stessi strumenti civilistici vengano scarsamente utilizzati, vuoi per la frammentarietà dell'azione del singolo e per l'inidoneità della stessa ad assicurare una efficace tutela degli interessi collettivi, vuoi per la naturale propensione strutturale degli stessi strumenti ad assicurare la salvaguardia di posizioni di natura individualistica"; S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in AA. VV., in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, 87 ss. e 90 ss., che "gli strumenti civilistici sono conformati in modo da servire alla tutela di interessi esclusivamente individualistici e, di conseguenza, inadatti a risolvere conflitti non integralmente interpretati, a dar rilievo ad interessi non riconducibili alla sfera del singolo"; e che ciò costituisce "la conseguenza inevitabile dell'abbandono degli strumenti e delle forme organizzative con rilevanza collettiva in sistemi giuridici progressivamente caratterizzati dall'accettazione dell'idea liberale del concorso con iniziative individuali come via regia per la soddisfazione degli stessi interessi generali" (90).

<sup>4</sup> Rileva ad esempio E. GABRIELLI, *Appunti*, cit., 969 ss., che la struttura del sistema positivo "deriva dai modelli tradizionali della Pandettistica tedesca legata per ragioni storiche, logiche ed ideologiche, al sistema dei diritti soggettivi e, pertanto, ad una configurazione unicamente e strettamente individualistica della tutela giurisdizionale degli interessi che si vogliono far valere nel processo". Si veda anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 181.

<sup>5</sup> Ne danno perentoriamente conto G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, in *Dig. priv., agg.*, VI, 2014, 351; P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., 94: gli interessi collettivi e diffusi "sono stati per secoli definiti come interessi di mero fatto, e comunque non tutelabili in quanto non costituenti situazioni giuridiche proprie di soggetti singoli dell'ordinamento"; A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, II, 180: "Si partì dalla constatazione che al di fuori dei (pochi) casi espressamente previsti dalla legge, veniva negata tutela giurisdizionale ad esigenze ed esperienze del genere, per l'addotta ragione che esse non si concretavano in posizioni o pretese riferibili ad un solo individuo (amplius: ad un solo soggetto di diritto). E dal rilievo che in tal modo finivano per rimanere sguarniti di tutela gli interessi ai quali invece, per la stessa pluralità dei punti soggettivi di riferimento, si sarebbe dovuta riconoscere una maggiore e comunque una non minore carica di effettività e quindi di valenza"; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, in *Nss. dig., app.*, IV, 1983, 305 ss. e in particolare 306 e 307; ID., *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 17.

<sup>6</sup> Così P. GROSSI, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano, 2002, 19.

processuali devono essere plasmati intorno ad esso, non si poteva fare altro che notare che la problematica degli interessi sovraindividuali creava un disagio dovuto alla “*intuizione che questa figura non designasse nulla di preciso e di classificabile all’interno della struttura o del sistema o dell’ordinamento giuridico*”<sup>7</sup> e quindi concludere nel senso che il diritto soggettivo fosse l’unica situazione soggettiva, insieme all’interesse legittimo, meritevole di tutela<sup>8</sup>.

Altri Autori avrebbero poi rinvenuto una spiegazione del tradizionale rifiuto nel riconoscimento dell’autonomia degli interessi sovraindividuali, come quella di chi osservò che sarebbe profondamente radicata nelle strutture politico-istituzionali del nostro Paese l’ideologia del controllo sociale<sup>9</sup> e che dunque il riconoscimento dell’esistenza e della tutela di situazioni soggettive sovraindividuali avrebbe portato a ridisegnare i confini tra pubblico e privato<sup>10</sup>.

Vi è anche chi poi avrebbe posto l’accento sul fatto che permettere a un soggetto di tutelare interessi comuni a gruppi spesso indefiniti di persone, oltre che essere inopportuno, avrebbe avuto immediate ricadute sul piano processuale,

---

<sup>7</sup> Come rilevato, ad esempio, da G. BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA. VV., *Studi in onore di Amorth*, I, Milano, 1982, 67 ss.; A. CERRI, *Interessi diffusi, interessi comuni. Azione e difesa*, in *Dir. e soc.*, 1979, I, 83 ss.; G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., ann.*, VII, Milano, 2014, 514; A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, in *Foro it.*, 1978, I, 12 ss.

<sup>8</sup> Per tutti M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, 190 ss.; V. DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi, cit.*, 18; A. DI MAJO, *La tutela civile, cit.*, 38; L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in AA. VV., a cura di L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, XVII ss.; A. PROTO PISANI, *Introduzione sull’atipicità dell’azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, I, 1 ss.

<sup>9</sup> Lo riferisce R. DONZELLI, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, Torino, 2008, 3 ss.

<sup>10</sup> In effetti anche M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale, cit.*, 190 ss., osserva che tale modello è messo in crisi dal riconoscimento di possibilità di tutela per le nuove situazioni soggettive. Non è un caso si sia diffuso nella dottrina l’idea che la tutelabilità degli interessi sovraindividuali costituirebbe un’ipotesi di “*public interest litigation*”.

rendendolo inevitabilmente più complesso<sup>11</sup>, e dunque rinvenuto le ragioni giustificative del rigetto - in un contesto ordinamentale certamente assai poco chiaro - in ragioni di opportunità.

Se è corretto affermare che il dibattito subì una autentica svolta nel corso degli anni '70 del secolo scorso<sup>12</sup> - come anche noi, d'altra parte, abbiamo appena fatto -, si deve anche tenere presente che le prime tracce dello stesso vanno rinvenute

---

<sup>11</sup> Osserva ancora R. DONZELLI, voce *Interessi collettivi*, cit., 4: "Se, invece, si parte da una concezione unitaria dell'interesse e si assegnano in via esclusiva gli strumenti di attivazione della sua tutela a pochi enti rappresentativi, il problema di concepire un giusto processo collettivo è pressoché risolto. L'interesse materiale è trattato nella sostanza come un interesse individuale dell'ente esponenziale e il processo può rimanere quello tradizionalmente concepito per la tutela dei tradizionali diritti soggettivi".

<sup>12</sup> Di seguito i principali contributi in materia, a partire da quelli che accolsero gli atti dei primi, noti convegni: AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976; AA. VV., a cura di L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003; AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit.; AA. VV., *Problemi giuridici ed economici della tutela dell'ambiente*, Milano, 1978; AA. VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, Milano, 1978; AA. VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività*, Rimini, 1982; A. ALBAMONTE, *La tutela civile degli interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1978, I-II, 190 ss.; A. ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale, Le azioni comunali e surrogatorie*, Napoli, 1986; ID., *La tutela degli interessi sopraindividuali nella giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. e soc.*, 1983, II, 337 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; G. BERTI, *Diritto e Stato (riflessioni sul cambiamento)*, Padova, 1986; ID., *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, 68 ss.; ID., *Interessi senza struttura*, cit., 67 ss.; B. CARAVITA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, III, 31 ss.; F. CARPI, *Un convegno di studi su le azioni a tutela di interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, III, 1075 ss.; A. CERRI, *Interessi diffusi*, cit., 83 ss.; L. COLACINO, *Alcune notazioni ricostruttive in tema di interesse legittimo, interesse diffuso e interesse collettivo*, in *Giur. mer.*, 1981, IV-V, 1086 ss.; A. CORASANITI, voce *Interessi diffusi*, in *Dizionario di diritto civile*, diretto da N. IRTI, Milano, 1980, 419 ss.; ID., *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 180 ss.; M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1992; C. DELL'ACQUA, *La tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1979; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 305 ss.; R. FEDERICI, *Interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Padova, 1984; R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, 481 ss.; E. GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, I, 24 ss.; S. PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, II, ; V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979; ID., *Legittimazione ad agire ed intervento nelle azioni collettive: proposte per una discussione*, in *Studi in onore di Carnacini*, II, 2, Milano, 1984, 1267 ss.; C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA. VV., *Studi in memoria di Satta*, II, 1982, 1879 ss.; L. ZANUTTIGH, *La tutela degli interessi collettivi (a proposito di un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1975, V, 71 ss.



almeno un secolo prima, in corrispondenza della prima legislazione dell'Italia Unita, che esso si protrasse con diversa intensità per tutto il secolo successivo e che rinvenne uno snodo fondamentale, dapprima nella legislazione sociale a cavallo tra '800 e '900<sup>13</sup> e, in un secondo momento, nella Carta costituzionale.

A partire dagli anni '70 del secolo scorso, dunque, si assistette all'intensificazione del dibattito, fu allora che la tematica investì molti settori della società (non solo la materia lavoristica e specialmente il settore sindacale in corrispondenza della storica emanazione del c.d. Statuto dei lavoratori, ma anche e soprattutto quella ambientale), la quale, infatti, nel frattempo aveva compiuto un definitivo salto di qualità nella direzione della massificazione dei consumi e fu conseguentemente caratterizzata dalla nascita di ben più complessi rapporti sociali, che ridisegnarono la geografia dei rapporti di forza e determinarono la spontanea emersione di nuovi gruppi e comunità, composti per l'appunto da coloro che presero atto della comunanza di bisogni e di rivendicazioni<sup>14</sup>.

Gli anni '70 del secolo scorso furono infine caratterizzati dall'emersione di nuovi bisogni, ancora una volta connessi allo sviluppo della società della tecnologia e dei consumi, che gli apparati pubblici non risultarono più in grado di fronteggiare.

Nuovi bisogni, dunque, nuove istanze sociali, e nuove forme di aggregazione degli individui, con i quali la dottrina e la giurisprudenza sentirono per

---

<sup>13</sup> Gli anni a cavallo tra '800 e '900, con la nascita della società di massa e l'intensificarsi delle tensioni sociali, sono considerati fondamentali dalla maggior parte degli autori: si veda ad esempio G. COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 223 ss.; R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 261.

<sup>14</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 195.

l'appunto il bisogno di confrontarsi<sup>15</sup>.

Prima di procedere oltre riteniamo opportuno avvertire che la nostra ricerca presenta innegabili insidie, non foss'altro per il fatto che essa non può prescindere dal confronto con gli studi compiuti nel campo del diritto amministrativo, del diritto processuale civile, del diritto penale, del diritto comparato e dunque, se ha richiesto lo studio di una mole straordinariamente varia e preziosa di contributi<sup>16</sup>, ha richiesto anche il confronto con le opinioni di studiosi dotati di sensibilità marcatamente differenti, spesso non disponibili a comunicare tra loro. Non è un caso, allora, che un autorevole esponente della dottrina processualciviltistica abbia di recente sentito il bisogno di sottolineare che l'interdisciplinarietà della materia trattata richiede allo studioso di abbattere eventuali barriere mentali precostituite che lo determinino a restare comodamente nell'area di competenza<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> In particolare M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 208: "In sostanza: quale è il reale problema di fronte al quale noi ci troviamo in quanto giuristi responsabili, gruppo di persone che studiano il diritto e si sentono responsabili di questo studio, di questo impegno? Secondo me questo problema è l'esistenza, sempre più grandeggiante e imperiosa, di interessi diffusi e collettivi. Che si tratti, come qualcuno ha detto, di bisogni collettivi anziché di interessi; che siano di tre tipi, anziché di due o di uno soltanto o magari di dieci o cento: non è questo che mi interessa. Fatto sta che tali interessi o bisogni ci sono, perché la società di oggi ce li presenta come una precisa e imprescindibile realtà"; R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi*, cit., 261; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente: superindividuali) innanzi al giudice ordinario*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 267; S. RODOTÀ, AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 81-82.

<sup>16</sup> Come di recente ha efficacemente posto in luce R. CAPONI, ad esempio in *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: esperienza tedesca e italiana a confronto*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, Torino, 2008, 108, con particolare riferimento ai nessi tra diritto sostanziale, processuale e diritto comparato: "Lo studioso ideale di questa materia è il civilista che conosca sufficientemente i meccanismi del processo civile e abbia anche serie curiosità comparatistiche. Ovvero è il processualista che non si limiti a studiare il processo al suo interno, ma abbia una vigile ed effettiva consapevolezza delle sue relazioni con il diritto sostanziale e non disdegni parimenti di prendere in considerazione ordinamenti stranieri. Studioso ideale di questa materia è infine il comparatista che si prefigge pure di contribuire, con le proprie ricerche, alla migliore conoscenza del proprio ordinamento e quindi interroghi le fonti straniere sulla base di una determinata griglia di domande, che affondano le loro radici anche nei dubbi, nelle perplessità e nei problemi sollecitati da un attento sguardo preliminare all'ordinamento di provenienza".

<sup>17</sup> R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 108.

Un secondo livello di difficoltà, strettamente connesso al primo, è dato dalla molteplicità delle questioni che solleva, a cui, ovviamente, non potremmo neppure tentare di offrire delle risposte: non solo, dunque, la sistemazione delle situazioni soggettive, ma anche, limitandosi a qualche esempio, il ruolo della pubblica amministrazione, il rapporto tra la tutela civile e quella penale, le forme e le tecniche della tutela giurisdizionale, l'efficienza della giustizia civile nel suo complesso<sup>18</sup>.

Un ultimo livello di difficoltà è dato dal fatto che nel dibattito dottrinale in materia, a tutti i livelli, difettano, salve poche eccezioni, trattazioni di carattere sistematico, ed è al contrario ben evidente la tendenza degli autori a proporre soluzioni di carattere generale pur a fronte dell'osservazione di un numero limitato di fenomeni.

Il presente capitolo, come detto, darà voce inizialmente agli interventi della dottrina, a cui infatti crediamo debba comunque attribuirsi il ruolo centrale, proseguirà con l'analisi della giurisprudenza e degli interventi normativi e si concluderà con l'individuazione di alcune linee di approfondimento per l'inquadramento degli interessi collettivi. Lo scopo principale di questo lavoro,

---

<sup>18</sup> Ancora R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 109: "Oltre che rispondere ad un bisogno che sorge attualmente dalla realtà sociale, lo studio della tutela collettiva è idoneo a provocare una rinnovata riflessione su molti aspetti del diritto sostanziale, del processo civile e dei loro rapporti reciproci. Si tratta di problemi fondamentali, come la selezione degli interessi umani meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, la qualificazione degli interessi prevalenti in ipotesi di conflitto, l'individuazione delle attività umane dirette a soddisfarli, l'accesso alla tutela giurisdizionale civile ed il rapporto tra questa e la tutela penale, il ruolo della pubblica amministrazione, il ruolo dell'avvocatura, le forme e le tecniche della tutela giurisdizionale, la disciplina dello svolgimento del processo, l'efficacia e la stabilità dei provvedimenti di tutela, il rapporto tra la disciplina del singolo processo e l'efficienza della giustizia civile nel suo complesso". Ma in tal senso anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 181, che descrive l'ascesa degli interessi sovraindividuali come un punto di rottura, come il momento di emersione di una crisi radicale, che, prima degli strumenti più collaudati (figure soggettive, situazioni tutelabili, titolarità, legittimazione) investe la metodologia, anzi il compito stesso del giurista, ed implica l'assunzione di nuovi valori, la proposta di nuovi modi di fruizione e di nuovi criteri di attribuzione delle utilità, di un nuovo modo di essere e di un nuovo ruolo dell'esperienza giuridica.

come detto, è infatti quello di ricondurre a razionalità un numero di contributi assolutamente vario.

Orbene, la prima tappa del percorso storico - da affrontare necessariamente nelle linee essenziali, ma che offre spunti d'interesse per la ricostruzione del tema in oggetto - corrisponde alle origini del sistema italiano di giustizia amministrativa ed in particolare alla nuova legge abolitrice del contenzioso amministrativo<sup>19</sup>.

L'esame dei lavori preparatori della legge abolitrice del contenzioso rivela dunque che nel celebre dibattito intorno alla distribuzione delle competenze giurisdizionali emerse la proposta di riservare alla cognizione del giudice amministrativo, non soltanto la tutela degli interessi individuali, ma anche di quelli collettivi, di cui soltanto si intravidero le peculiarità e dunque la possibile diversa consistenza rispetto a quella individuale e ai diritti soggettivi. Si legge, infatti, nell'art. 3 del progetto di legge: *“la cognizione dei ricorsi contro gli atti di pura amministrazione, riguardanti gli interessi individuali e collettivi degli*

---

<sup>19</sup> Fondamentale la ricostruzione storica di R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale, cit.*, dal quale siamo partiti e al quale ci siamo costantemente riferiti per svolgere i necessari approfondimenti. Il nostro lavoro riguarda il percorso moderno degli interessi collettivi e dunque si è scelto di procedere a partire dalla dottrina italiana del XIX secolo, pur consapevoli che il dibattito ha radici ben più remote. Le fonti romanistiche, ad es. la definizione paolina contenuta in D. 47.23.1. (*“Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur”*), ovvero la tutela interdittale c.d. *“ne quid in loco publico fiat”* per reagire al comportamento del privato che, limitando le possibilità di godere della *res publica*, avesse creato un danno a terzi (Ulpiano in D. 43.8.2.2), testimoniano tale attenzione. Di seguito le letture compiute in argomento e che riteniamo possano restituire un'immagine puntuale delle azioni popolari nel diritto romano: F. CASAVOLA, *Fadda e la dottrina delle azioni popolari*, in *Labeo*, 1955, I, 132 ss.; M. GIAGNORIO, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com*, V; M. MIGLIETTA, *Azione popolare*, in AA. VV., a cura di E. SGREGGIA - A. TARANTINO, *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, Napoli, 2009, 696 ss.; A. SACCOCCIO, *Il modello delle azioni popolari romane tra diritti diffusi e class actions*, in AA. VV., a cura di L. GAROFALO, *Action in rem e actio in personam. In ricordo di Talamanca*, Padova, 2011, I, 713 ss.; ID., *La tutela dei beni comuni. Per il recupero delle azioni popolari romane come mezzo di difesa delle res communes omnium e delle res in usu publico*, in *www.dirittoestoria.it*, XI; G. SANNA, *L'azione popolare come strumento di tutela dei beni pubblici: alcune riflessioni tra bene pubblico ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e res publicae nel sistema giuridico romano*, in *www.dirittoestoria.it*, V.

*amministrati, spetta esclusivamente alle autorità amministrative*<sup>20</sup>. Anche l'onorevole Mancini, nel discorso pronunciato alla Camera, rilevò che *“possono esserci interessi ragionevoli, rispettabili, legittimi nell'ordine delle convenienze e delle utilità private e sociali; ma questi interessi non sono assicurati da una legge, che li innalzi al grado di diritti e crei in loro favore un'azione esperibile in giudizio”*<sup>21</sup>, mentre nella Relazione al disegno di legge l'onorevole Borgatti propose di distinguere gli interessi in generali, collettivi e individuali, *“secondo che i rapporti, che per queste leggi vengono stabiliti, concernono la generalità, un'aggregazione speciale degli amministrati, un solo individuo”*<sup>22</sup>.

Di interessi collettivi, per quanto il dibattito possa essere di nuovo riassunto nelle intuizioni, non molto motivate, di alcuni partecipanti al dibattito, si continuò a parlare in occasione della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato (l. 31 marzo 1889, n. 5992), anche se la formulazione finale dell'art. 3 della legge non riserverà, analogamente, alcuno spazio alla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi.

Dando uno sguardo ai lavoratori preparatori, si segnala in particolare che la proposta dell'onorevole Mantellini, rimasta in bozze e dunque mai presentata alla Camera, prevedeva all'art. 2 che avverso i provvedimenti amministrativi *“nell'interesse collettivo il ricorso è interposto da chiunque partecipi a quell'interesse e nell'interesse individuale da chi lo ha o lo rappresenta”*<sup>23</sup>.

Gli ultimi anni del XIX secolo furono caratterizzati, come noto, da una profonda

---

<sup>20</sup> Su cui può vedersi il contributo di V. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberali*, Torino, 1904, 325-326.

<sup>21</sup> Secondo quanto riportato ancora da V. SALANDRA, *La giustizia amministrativa, cit.*, 351, passaggio dal quale dunque si evince che detti interessi dovevano essere tenuti nettamente distinti dai diritti soggettivi.

<sup>22</sup> V. SALANDRA, *La giustizia amministrativa, cit.*, 325-326.

<sup>23</sup> Su cui, nuovamente, V. SALANDRA, *La giustizia amministrativa, cit.*, 497 ss., il quale riferisce anche del progetto di legge n. 305 del 19 marzo 1885 presentato dall'onorevole Luchini e volto (non a caso) a introdurre un'ipotesi di azione popolare di carattere generale.

crisi economica, che determinò la progressiva emarginazione di interi strati della popolazione e specialmente della classe operaia<sup>24</sup>. La situazione di svantaggio che accomunava, come già detto, intere classi sociali, favorì la spontanea emersione di nuove forme di aggregazione<sup>25</sup>, che si proponeva di guadagnare terreno anche sul piano politico, in contrapposizione a una classe dirigente che tardava a provvedere, tutta tesa com'era a difendere la completezza del codice sostanziale, col sostegno tacito della dottrina del tempo. Sullo sfondo, infatti, vi era un codice civile ritenuto immodificabile e completo, ma che in realtà era modellato su un individuo astratto, creatore di rapporti astratti (pensato soltanto, per l'appunto, per individui che agiscono in condizioni di parità), non certo l'operaio del tempo<sup>26</sup>. Si andava insomma sempre più delineandosi la contrapposizione tra l'enunciazione normativa e il concreto atteggiarsi dei rapporti<sup>27</sup>, come è ben testimoniato dall'emersione di figure intermedie, di varia natura, tra l'individuo e lo Stato, che si proposero l'obiettivo di risolvere tali situazioni di disparità<sup>28</sup>.

Sullo sfondo dei profondi mutamenti sociali di fine '800, iniziò però a prendere piede un dibattito all'interno della dottrina privatistica del tempo e che, guidato

---

<sup>24</sup> In particolare R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 3 ss.

<sup>25</sup> È a tutti noto, peraltro, che lo Stato liberale ottocentesco aveva ereditato lo sfavore per le associazioni dal modello francese, a partire dalla nota legge *Le Chapelier* del 14 giugno 1791.

<sup>26</sup> Si veda, anche per una panoramica più ampia, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano, 2000.

<sup>27</sup> Si veda ancora R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 3 ss., citando tra l'altro (3-4) G. SOLARI, *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato*, Milano, rist. 1980, 132 ss.: "L'affermazione dei diritti dell'uomo, lungi dal costituire rimedio ai mali sociali, lungi dall'instaurare l'ordine, l'armonia, aveva in realtà accentuato il dissidio tra quelle idealità e le condizioni di fatto rendendo più amaro il disinganno. Nuove lotte si andavano delineando: la scienza colle sue scoperte e applicazioni aveva originato una nuova rivoluzione in campo economico, nei sistemi di produzione. L'oppressione risorgeva sotto altra forma".

<sup>28</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 5 ss.

dagli esponenti del c.d. movimento del socialismo giuridico<sup>29</sup>, sfociò in un grande programma di riforma del diritto privato e, di seguito, nell'emanazione della prima legislazione sociale e nei noti interventi in campo lavoristico<sup>30</sup>.

Di interessi collettivi si occupò in particolare Emilio Bonaudi, che nel 1911 dette alle stampe un volume significativamente intitolato *“La tutela degli interessi collettivi”*<sup>31</sup>.

L'Autore, pienamente immerso nelle dinamiche sociali dell'epoca e credendo dunque che lo studioso del tempo avesse il compito di valutare la tenuta degli schemi tradizionali rispetto alle trasformazioni sociali, segnalò alcune peculiarità degli emergenti interessi e, con notevole anticipo sui tempi (posto che, come detto, le riflessioni avrebbero costantemente impegnato la dottrina soltanto a far data dagli anni '70 del secolo scorso), credette addirittura di potere individuare negli interessi collettivi due diverse anime, posto che, a detta dell'Autore, mentre in alcuni casi esso è la somma degli interessi individuali, in altri casi esso si distingue da questi ultimi per assumere contorni del tutto nuovi: *“L'interesse collettivo, se in taluni casi può eventualmente consistere nella somma risultante degli interessi individuali, cosicché, prescrive chiaramente il concetto, si può dire che il rapporto a questi ultimi sia qualcosa di sostanzialmente identico, ma di maggiore estensione, in altri casi invece, e specialmente in una società progredita, esso è*

---

<sup>29</sup> Su cui può vedersi, per tutti, A. DI MAJO, *Enrico Cimbali e le idee del socialismo giuridico*, in *Quaderni fiorentini*, 1974-1975, 383 ss.; P. UNGARI, *In memoria del socialismo giuridico*, in *Pol. dir.*, 1970, 241 ss. e 387 ss.

<sup>30</sup> Si ribadisce che gli approfondimenti di caratteri storico sono stati svolti a partire dalle dettagliatissime indicazioni di R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 1 ss., a cui rinviamo per maggiori approfondimenti e che descrive così il clima in cui si muoveva la dottrina dell'epoca (7): *“In questo rinnovato contesto, gli interessi collettivi realizzano apprezzabili tentativi di affermazione sulla scena giuridica in qualità di nuovi interessi di natura sostanziale, bisognosi di tutela e di riconoscimento. E ciò accade nel processo di nascita e sviluppo delle nuove dottrine giuslavoriste, nel successivo ordinamento corporativo, ma anche nel travagliato iter legislativo e dottrinale che avrebbe portato, a definitiva maturazione, alla strutturazione dell'attuale sistema italiano di giustizia amministrativa”*.

<sup>31</sup> E. BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, Milano - Torino - Roma, 1911.

affatto distinto e non può trovare riscontro con l'interesse individuale, o tutt'al più quest'ultimo può riscontrarsi, ma attenuato di tanto da apparire radicalmente diverso"<sup>32</sup>. Sarà evidente nel prosieguo quanto questa affermazione intercetti gran parte delle problematiche sottese al tema in esame e si avvicini molto alle attuali possibili ricostruzioni del fenomeno<sup>33</sup>. Del contributo del Bonaudi - di cui non è utile dare conto nel dettaglio - interessa infatti ricordare, non tanto la conclusiva presa d'atto dell'impossibilità di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo a fronte del già citato art. 3 della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato, quanto il fatto che, almeno in taluni passaggi e come comunque risulta dalla definizione appena riportata, la linea discretiva tra gli interessi individuali e collettivi sia individuata nella tensione che lega gli individui al bene oggetto dell'aspirazione<sup>34</sup>.

Degna di nota, di seguito, è la posizione di Giuseppe Messina<sup>35</sup>, il quale, osservando le iniquità che caratterizzavano il rapporto di lavoro<sup>36</sup> - che veniva ricondotto allo schema della *locatio operarum* e dunque fondato sul principio di uguaglianza delle parti - ma anche lo sviluppo dell'associazionismo tra lavoratori e i contestuali tentativi della dottrina di fornire una qualificazione giuridica delle nuove prassi, rilevò che gli interessi collettivi dei lavoratori costituiscono una situazione soggettiva autonoma rispetto a quella individuale,

---

<sup>32</sup> E. BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, cit., 18.

<sup>33</sup> La modernità del contributo è sottolineata da B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. e soc.*, 1982, II, 183 e da G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, IV, 774 ss.

<sup>34</sup> E. BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, cit., 5 ss., il quale affronta anche il problema del rapporto con gli interessi pubblici, che imposta alla luce della diversa titolarità, non della diversa natura.

<sup>35</sup> G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.*, 1904, V, 458 ss.

<sup>36</sup> Riferimenti e indicazioni puntuali sulla legislazione lavoristica a partire dall'ultimo decennio del XIX sono presenti in L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994, in particolare 221 ss.



ponendo l'accento sulle relazioni di dipendenza che legano i diversi lavoratori e che, infatti, *"sfruttate adeguatamente possibilitano ed assicurano un'influenza nelle volontà individuali"*<sup>37</sup>, senza però indicare specificamente le ragioni che giustificerebbero l'emersione del nuovo interesse anziché la riconduzione alle situazioni soggettive tradizionali.

Al di là della nozione adottata, non del tutto perspicua (anche considerando che l'autore sembra anche alludere all'interesse collettivo quale somma di pretese individuali<sup>38</sup>), rileva però l'utilizzo della nozione per descrivere una situazione soggettiva da tutelare dinanzi al giudice civile e non di fronte all'amministrazione o al giudice amministrativo.

Le conclusioni di Messina circa l'unitarietà e l'autonomia dell'interesse collettivo dei lavoratori furono riprese e rielaborate dal Galizia, il cui pensiero sul punto può essere riassunto nell'affermazione che la comunanza degli interessi sarebbe tale da determinare la nascita di una nuova posizione giuridica soggettiva, che non era, appunto, mera somma di volontà, ma volontà nuova scaturente dalla dialettica interna al gruppo, capace di veicolare e armonizzare le volontà scaturenti da un gruppo in continua evoluzione<sup>39</sup>. Ancora una volta non si riflette intorno ai caratteri propri dell'interesse collettivo rispetto a quello di interesse legittimo e, per quanto più interessa, di diritto soggettivo, ma la percezione delle differenze rispetto a queste ultime induce a cercare nell'ente

---

<sup>37</sup> G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.*, 1904, V, 467 ss.

<sup>38</sup> Si veda in proposito G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.*, 1904, V, 482 ss.

<sup>39</sup> A. GALIZIA, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907, 15, secondo cui *"le volontà dei singoli non rimangono separate e distinte, né la volontà dell'associazione è una somma meccanica della volontà dei singoli, ma queste, organicamente e armonicamente manifestandosi e coordinandosi, per il raggiungimento dello scopo fissato nel contratto, si fondono in una volontà organica e unica"*; in tal modo, prosegue, *"si ha la subordinazione della volontà e dell'interesse individuale alla volontà e all'interesse collettivo"*.

portatore l'elemento che ne permette l'emersione.

Di nuovo con riferimento alla materia lavoristica si segnala la posizione del Mortara, che si pronunciò in occasione dell'*iter* di riforma del Collegio dei probiviri, costituito con la l.15 giugno 1893, n. 295.

L'opinione dell'Autore<sup>40</sup> si evince, in particolare, dalla Relazione sui collegi dei probiviri per le industrie<sup>41</sup> - ma ve ne è traccia anche nel Questionario d'inchiesta per la riforma della legge redatto dall'Ufficio del lavoro (che si ispirò appunto alle idee del Mortara)<sup>42</sup> - ove venne affrontata la tematica dei limiti soggettivi del giudicato (circostanza che tra l'altro dimostra fin d'ora i risvolti processuali del tema esaminato): proponeva il Mortara, infatti, di allargare le maglie del giudicato oltre le persone dei litiganti e adduceva ragioni di economia processuale. Ciò come a dire che l'interesse collettivo avrebbe dovuto essere inteso non più che quale somma di diritti soggettivi relativi al medesimo bene<sup>43</sup>.

Pur in assenza di un tentativo di offrire una ricostruzione sistematica degli interessi collettivi, è evidente che il Mortara rilevò la corrispondenza tra gli interessi collettivi e diritti soggettivi degli appartenenti al gruppo.

Da questa breve rassegna emerge dunque che gli interessi collettivi vennero descritti come somma di diritti soggettivi individuali ovvero quale nuova e peculiarissima situazione (talvolta comprensiva dei diritti soggettivi

---

<sup>40</sup> L. MORTARA, *Sui collegi dei probiviri per le industrie*, in *Annali di statistica*, Roma, 1902, 181 ss.

<sup>41</sup> Per riferimenti bibliografici dettagliati si rinvia a R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 35, nota n. 78.

<sup>42</sup> *I probiviri industriali. Inchiesta dell'Ufficio del Lavoro per la riforma della legge 15 giugno 1893. Pubblicazioni dell'Ufficio del Lavoro, Serie B, n. 1*, Roma, 1904. Il quesito d'interesse è il n. 15.

<sup>43</sup> L. MORTARA, *Sui collegi dei probiviri per le industrie*, in *Annali di statistica*, cit., 182, ove l'autore si domanda "se gli effetti delle sentenze proferite debbano rimanere circoscritti, secondo i tradizionali canoni del diritto giudiziario privato, fra le persone dei litiganti e sulla cosa controversa, o non giovi meglio allargare i confini entro i quali si svolge l'autorità del giudicato, per evitare la ripetizione contemporanea o immediata successiva di controversie analoghe a quella decisa, quando sia unica o identica la causa del dissidio".

individuali), protetta attraverso l'intervento di un'associazione, mentre al solo Bonaudi si devono approfondimenti circa la consistenza delle situazioni soggettive protette e dunque circa gli elementi che permetterebbero di distinguerli dalle posizioni soggettive tradizionali.

L'esperienza del corporativismo nel ventennio fascista non avrebbe dovuto favorire la riflessione sul tema, se solo si considera che l'associazionismo volontario subì un duro colpo e la nozione stessa di interesse collettivo venne sostanzialmente stravolta, divenendo da nozione identificativa di una serie comunitaria di pretese o comunque di una nuova posizione soggettiva idonea a proteggere interessi precedentemente privi di tutela, a nozione sostanzialmente ripetitiva del concetto di interesse pubblico<sup>44</sup>. Dal momento che niente poteva esistere al di fuori degli interessi statali, a tali interessi avrebbero dovuto essere ricondotti anche quelli del gruppo<sup>45</sup>.

Un'eccezione di non poco conta fu però data dalla l. 3 aprile 1926, n. 563 a proposito della gestione dei conflitti collettivi dinanzi alla magistratura del lavoro, che attribuì l'azione giudiziale alle associazioni legalmente riconosciute ed estese l'efficacia della sentenza a tutti i rappresentati, mentre altre leggi consentirono alle associazioni di categoria o a enti paragovernativi di costituirsi parte civile: art. 46 del r.d. 15 ottobre 1925, n. 2033 in tema di frodi agrarie, art. 17 del d.l. 23 ottobre 1925, n. 2079 in tema di apicoltura, l'art. 14 della l. 23

---

<sup>44</sup> Sul punto, di veda, per tutti, F. BATTAGLIA, *Dall'individuo allo Stato*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1933, 302 ss.; ID., *Corporativismo come essenza assoluta dello Stato*, in *Arch. studi corp.*, 1935, 312 ss. Così anche R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 51-52 ss., secondo cui si realizzò "un radicale mutamento di prospettiva funzionale, che, secondo un ardito fenomeno di eterogenesi dei fini, trasformava l'interesse collettivo da mezzo di contrapposizione, di lotta sociale e politica, a strumento di pacificazione dei rapporti". Ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>45</sup> In proposito sia detto soltanto per inciso che nel prosieguo della trattazione si affronterà anche il tema il rapporto tra interesse collettivo, diffuso e pubblico e si dirà che non è predicabile la loro assoluta incompatibilità: è invero proprio la compatibilità dei vari interessi ad avere verosimilmente permesso allo Stato di appropriarsi dei compiti di tutela.

giugno 1927, n. 1272 in tema di esportazione, l'art. 3 del d.l. 11 gennaio 1930, n. 62 in tema di tutela dei vini tipici<sup>46</sup>.

In questo contesto devono essere segnalati i contributi di Carnelutti e Cesarini Sforza, a cui, ancora una volta, a dispetto delle profonde e articolate riflessioni sulla nozione di interesse e di interessi collettivo da questi presentate, non potranno dedicato che rapidi cenni.

La comprensione della natura dell'interesse collettivo passa, per Carnelutti<sup>47</sup>, attraverso l'identificazione della nozione d'interesse, che, come in precedenza aveva fatto solo il Bonaudi, viene infatti definito come il *quid* che lega l'uomo al bene cui aspira<sup>48</sup>.

La conseguenza di tale ragionamento è che l'interesse collettivo si colloca generalmente su un piano più astratto rispetto a quello individuale, che anima direttamente, per così dire, la vita del singolo individuo (come a dire che nel primo caso vi è maggiore distanza rispetto al bene oggetto dell'aspirazione), e in forza di tale astrattezza potrebbe essere giustiziato soltanto grazie alla presa in carico di un ente portatore<sup>49</sup>.

Semplificando al massimo un percorso ben più complesso, anche Cesarini Sforza<sup>50</sup> procede dalla identificazione dei caratteri distintivi della nozione di interesse, definito dunque come *“la valutazione di un bene, cioè l'apprezzamento di*

---

<sup>46</sup> Citati anche da P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000, XI, 2228.

<sup>47</sup> Le idee del maestro Carnelutti sono state ricostruite attraverso i seguenti contributi: F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, I, Padova, 1930, 3 ss.; ID., *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930, 139-140; ID., *Funzione del processo del lavoro*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1930, 114 ss.

<sup>48</sup> F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., 1930, 3.

<sup>49</sup> Il pensiero è chiaramente espresso in F. CARNELUTTI, *Funzione del processo del lavoro*, cit., 121.

<sup>50</sup> W. CESARINI SFORZA, *Lezioni di teoria generale del diritto*, I, Padova, 1930; ID., *Il diritto dei privati*, rist. 1962, 107, il quale definisce l'interesse come la valutazione di un bisogno da parte di un individuo.

*ciò che, in relazione a un fine (ad un bisogno), costituisce positivamente un bene*<sup>51</sup>, aggiungendo poi che esso consta di due elementi, “*uno obiettivo, formato dal fine e dal mezzo, ed uno subiettivo, che è la valutazione del mezzo in rapporto al fine; ed il primo elemento è fisso, mentre il secondo è variabile; posto un fine, può variare il giudizio di un un soggetto sull’utilità di un dato mezzo per raggiungerlo e quindi il suo interesse per codesto mezzo*”<sup>52</sup>.

La distinzione tra interesse individuale e collettivo e generale non presenta dunque differenze sul piano sostanziale, ma va apprezzata sul piano della vicinanza o meno dell’individuo al bene cui aspira, cosicché, è appena il caso di aggiungere, solo nel caso in cui non sia possibile operare la riconduzione agli schemi del diritto soggettivo potrebbe parlarsi di interesse sovraindividuale. La distinzione tra quello collettivo e generale, in altre parole, non si apprezza sul piano ontologico<sup>53</sup>, ma unicamente sulla base dell’esistenza di un ente portatore<sup>54</sup>.

I lavori preparatori del codice civile non sembrano recare traccia di particolari approfondimenti e anche l’art. 2601 c.c., che in materia di concorrenza introdusse l’azione per la repressione delle condotte concorrenziali di natura sleale, non segnala, come è stato detto, un più generale atteggiamento del legislatore<sup>55</sup>.

Si può, dunque, osservare che se agli inizi difettava integralmente il tentativo di ricondurre a sistema gli interessi comuni a un gruppo di persone o a una

---

<sup>51</sup> W. CESARINI SFORZA, *Lezioni di teoria generale del diritto, cit.*, 127.

<sup>52</sup> W. CESARINI SFORZA, *Lezioni di teoria generale del diritto, cit.*, 127.

<sup>53</sup> Sulla distinzione tra interesse collettivo e generale si rinvia particolarmente a W. CESARINI SFORZA, *Studi sul concetto d’interesse generale*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1942, specialmente 133 ss.

<sup>54</sup> Per tutti W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati, cit.*, 131.

<sup>55</sup> La considerazione è M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell’ordinamento italiano: lineamenti generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, I, 104.

comunità e la dottrina si limitava a prendere atto della differenza rispetto all'interesse individuale, progressivamente il dibattito si arricchì, ponendosi l'accento sul rapporto che lega l'individuo al bene aspirato, della constatazione della diversità ontologica di questi ultimi.

Il vizio che il privatista non può fare a meno di evidenziare fin d'ora - ma che sarà proprio di tutto il dibattito successivo - corrisponde alla circostanza che il tema degli interessi sovraindividuali ha richiamato l'attenzione pressoché esclusiva dei processualisti.

## **2) La svolta segnata dall'entrata in vigore della Carta costituzionale**

L'entrata in vigore della Carta fondamentale non produsse, nell'immediato, particolari conseguenze, ma risulterà fondamentale non più di due decenni dopo<sup>56</sup>, allorquando si assistette al tentativo di una parte della dottrina di valorizzare, soprattutto nel settore privatistico, il disegno complessivo della Costituzione e in particolare le norme di carattere programmatico ivi contenute. Orbene, se da una parte deve rilevarsi che nel testo costituzionale il termine collettività è presente soltanto nell'articolo 32, a proposito della tutela della salute, definita per l'appunto diritto fondamentale dell'individuo, ma anche interesse della collettività, deve anche prendersi atto, al di là delle scelte lessicali compiute, del riferimento costante all'interesse della generalità dei cittadini ovvero del riferimento espresso alla dimensione sociale dell'individuo: segnatamente negli artt. 2, con riferimento alla protezione sociale della persona, 3, relativamente all'obiettivo della Repubblica di rendere possibile il pieno sviluppo della personalità di ciascuno, 9, a proposito della tutela del paesaggio

---

<sup>56</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 89, descrive il periodo inaugurato dall'entrata in vigore della Costituzione come un momento preparatorio.

come patrimonio della Nazione, 30, con riguardo all'educazione dei figli, 34, con riferimento all'accesso all'istruzione, 38, circa l'assistenza del cittadino inabile al lavoro, 41, circa i limiti e i controlli all'iniziativa economica, 42, relativamente alla funzione sociale della proprietà, 43, con riguardo all'esercizio di imprese, ma anche negli artt. 45 e 46. Ne risultano, dunque, particolarmente valorizzate, seppure a livello di mera direttiva, le istanze collettive e sociali<sup>57</sup>.

Che l'attenzione verso la collettività e verso la dimensione sociale dell'individuo possano però, sole, determinare l'interprete a ritenere possibile il riconoscimento di nuove situazioni soggettive in capo ai gruppi dipende in larga misura dall'approccio metodologico assunto, ma ciò è comunque fortemente messo in dubbio dall'unico articolo che la Carta ha riservato alla tutela delle situazioni soggettive protette, ove difetta qualsiasi riferimento agli interessi sovraindividuali ed invece si afferma che "*tutti possono agire in giudizio*" soltanto per la tutela dei propri "*diritti e interessi legittimi*" e si assumeva una prospettiva, per così dire, individualistica della tutela. Ciò anche se è doveroso notare che alla proposizione sarà da alcuni attribuita una portata valoriale tale da ricomprendere e da assicurare la protezione di ulteriori situazioni soggettive che fossero nel frattempo emerse<sup>58</sup>.

Volgendo comunque lo sguardo ai lavori della Costituente, nell'articolo 19 del Progetto di Costituzione comparve nuovamente il riferimento a un *tertium genus* di situazioni soggettive, come si evince chiaramente dalle parole riferite dal Codacci Pisanelli nella seduta pomeridiana del 28 marzo 1947, che propose

---

<sup>57</sup> Per tutti il pregevole saggio di W. CESARINI SFORZA, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1964, I, 47 ss.; G. CHIARELLI, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1966, I, 3 ss.; G. RECCHIA, *Considerazione sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976, 27 ss.

<sup>58</sup> A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 269; ID., *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2012, V, 251 ss.

infatti di estendere la tutela, oltre che ai diritti, a qualsivoglia interesse giuridicamente protetto<sup>59</sup>.

Si tratta, però, come detto rispetto alle proposte emerse in occasione della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato e, prima ancora, rispetto alla legge abolitiva dei tribunali amministrativi del contenzioso, di soluzioni non compiutamente argomentate, frutto dell'intuizione di giuristi particolarmente sensibili, ma non ancora frutto di uno studio sistematico della materia e non ancora supportati da una significativa esperienza applicativa.

Nella propria relazione il Codacci Pisanelli si limitò comunque ad osservare che la figura dell'interesse collettivo non poteva essere ricompresa in quella del diritto soggettivo, senza spiegarne dettagliatamente le ragioni e neppure chiarendo quali fossero i caratteri che egli riconosceva propri del diritto soggettivo e che dunque avrebbero determinato la necessità di distinguere<sup>60</sup>.

Il dibattito in Costituente - specialmente a fronte, come appena detto, della carenza di approfondimenti dottrinali relativamente al problema dei confini

---

<sup>59</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, Roma, 1970, 721 ss. L'opinione sarebbe stata poi ripresa dall'onorevole Domenidò, che nella seduta del 15 aprile 1947 si dichiarò favorevole all'inserimento degli interessi collettivi. Si veda inoltre l'opinione del Calamandrei, espressa nella seduta del 9 gennaio 1947, consultabile, di nuovo, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, cit., 1985, il quale fa però leva sulla difficoltà di distinguere diritti e interessi, prospettiva particolarmente feconda per il nostro studio: "È difficilissimo capire esattamente dove finisca il compito della magistratura ordinaria e dove cominci quello delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. La differenza tra diritto soggettivo ed interesse legittimo va diventando sempre più capillare e sottile. Una differenza sostanziale vi poteva essere quanto vi era una netta distinzione tra il diritto pubblico ed il diritto privato; ma quando, come avviene attualmente in una quantità sempre maggiore di rapporti, gli istituti del diritto pubblico si vanno rivestendo di carattere privato e in istituti che erano prima di puro interesse privato si va sempre più infiltrando l'interesse collettivo, riesce difficilissimo vedere fin dove arrivi il diritto soggettivo e dove invece cominci l'interesse occasionalmente protetto".

<sup>60</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 95, osserva che "esemplificazioni di questo fenomeno venivano indicate nei poteri di impugnativa negoziale rimessi a coloro che ne abbiamo interesse, oppure nella figura dell'abuso del diritto, se non anche nel divieto di atti emulativi. In altre parole si richiamava l'attenzione sulla mancata esaustività della formula 'diritto soggettivo', dovendosi al contrario estendere la garanzia costituzionale del diritto di azione anche agli interessi meritevoli di tutela non riconducibili a tale contenitore classificatorio".



rispetto al diritto soggettivo e all'interesse legittimo<sup>61</sup> - conferma in definitiva la resistenza delle categorie tradizionali. Si preferì, insomma, confermare queste ultime e affidare alla giurisprudenza la concretizzazione degli interessi sovraindividuali, che avrebbe infatti dovuto eventualmente decretarne la nascita e lo sviluppo alla luce dei mutamenti storici e sociali. Ciò anche se la scienza giuridica, come noto, si sarebbe dimostrata in quegli anni tutt'altro che unita nell'accogliere le istanze di mutamento e dunque, prima di tutto, di abbandonare la prospettiva formalistica.

Desta dunque stupore che in questo contesto una pronuncia della Corte di legittimità (Cass., sez. III, 5 febbraio 1948, n. 171<sup>62</sup>) abbia affrontato la questione della tutelabilità degli interessi collettivi con uno straordinario livello di maturità (considerato, appunto, lo stato del dibattito e le sue contraddizioni), più o meno lo stesso che caratterizza le recenti pronunce in materia consumeristica<sup>63</sup>.

In tale occasione la Corte era stata chiamata ad affrontare, in assenza di una attribuzione legislativa inequivoca, la questione della legittimazione di un ente pubblico ad agire per la repressione della concorrenza sleale e per il diritto al risarcimento del danno derivante dalla contraffazione di un marchio e concluse che l'ente è titolare del diritto di azione per il risarcimento del danno (subito dalla massa indistinta dei privati) in ragione dell'unitarietà dell'interesse tutelato, diritto di azione definito anzi necessario, indefettibile e indipendente dalla volontà del privato.

Per riscontrare la ripresa del dibattito si dovette attendere un decennio e in

---

<sup>61</sup> Tutta l'opera di R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale, cit.*, è caratterizzata dalla presa d'atto di mancanza di approfondimenti sulla natura degli interessi sovraindividuali (per un esempio, con riguardo alla materia consumeristica, si veda 817).

<sup>62</sup> Consultabile in *Giur. compl. Cass.*, 1948, I, 39 ss.

<sup>63</sup> Così anche R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale, cit.*, 121. Il che conferma tra l'altro che la dottrina non ha ancora oggi ricondotto a sistema gli interessi sovraindividuali.

particolare le riflessioni di Santoro Passarelli<sup>64</sup>, il quale, con l'aspirazione di rifondare il diritto sindacale dopo l'abolizione del sistema corporativo, individuò nell'interesse collettivo uno strumento imprescindibile. A tal proposito, -limitandosi ancora una volta, a riassumere grandemente il pensiero dell'autore e dunque trascurando, ad esempio, le riflessioni concernenti il rapporto tra interesse collettivo e pubblico<sup>65</sup> - occorre osservare che questi pose l'accento sull'oggetto del bisogno per osservare che la sua evanescenza e quindi la sua distanza dall'individuo permette ancora una volta di distinguere gli interessi collettivi veri e propri (mere aspirazioni individuali) dal diritto soggettivo individuale.

L'interesse collettivo verrà però poi definito, ponendo singolarmente l'accento sul bisogno generico di una comunità che esso rappresenta, non quale somma di interessi individuali, ma quale combinazione degli stessi e verrà detto che esso *"è indivisibile, nel senso che viene soddisfatto non già da più beni atti a soddisfare il bisogno della collettività"*, motivo che subordinerebbe la sua tutela giurisdizionale all'intervento di un ente.

Ciò che in questa sede preme ricordare è che l'illustre autore è ben consapevole della dimensione soggettiva dell'interesse sovraindividuale e che infatti a lui si deve il merito di aver posto maggiormente l'accento sull'oggetto dell'aspirazione, che non sarebbe soltanto un bene evanescente, ma anche insuscettibile di appropriazione individuale. Con la conseguenza che la soddisfazione dell'interesse da parte del singolo, determinerebbe la soddisfazione del gruppo<sup>66</sup>.

La definizione di Santoro Passarelli, ad ogni modo, sarà punto di riferimento per

---

<sup>64</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, ed. 1995, 5 ss.

<sup>65</sup> Espresse ad esempio in F. SANTORO PASSARELLI, voce *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 369 ss.

<sup>66</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, ed. 1995, 29.

la dottrina successiva, a partire da quella che fu impegnata nello sforzo ricostruttivo della nozione riflettendo intorno alla materia ambientale.

Per completare il quadro della dottrina nel periodo anteriore agli anni '70 del secolo scorso devono infine essere menzionate le posizioni di Nicola<sup>67</sup> e Pier Giusto Jaeger<sup>68</sup>, i quali, riflettendo il primo intorno all'efficacia normativa delle attività processuali e alla natura del rapporto di lavoro e il secondo sulla nozione di interesse sociale, posero ancora una volta l'accento sull'intensità del rapporto tra il privato e il bene<sup>69</sup>, criterio che varrebbe, ancora una volta, a differenziare gli interessi collettivi, comunque propri del singolo individuo<sup>70</sup>, dalle altre situazioni sostanziali<sup>71</sup>. Mentre continuò a difettare il confronto strutturale tra gli interessi collettivi e il diritto soggettivo (gli autori si limitano, come detto, a rintracciarne il discrimine nell'oggetto della tutela), nel pensiero dei due Autori, a conferma del "vizio processualistico" cui si accennava in precedenza, si ravvisò comunque la presa d'atto dell'urgenza di predisporre un processo per tali situazioni soggettive<sup>72</sup>.

### 3) I nuovi contorni del dibattito dottrinale negli anni '70 dello scorso secolo

Come a più riprese anticipato, fu nei primi anni '70 che il dibattito si fece

---

<sup>67</sup> N. JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa e tutela degli interessi generali (di serie)*, in AA. VV., *Studi in onore di Segni*, III, Milano, 1967, 17 ss.; ID., *Contributo alla determinazione del concetto di rapporto collettivo*, in *Riv. dir. comm.*, 1937, I, 619.

<sup>68</sup> P. G. JAEGER, *L'interesse sociale*, Milano, 1964, 5 ss.

<sup>69</sup> Che riprendendo la definizione di Santoro Passarelli è un bene inappropriabile e indivisibile: N. JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa*, cit., 17; P. G. JAEGER, *L'interesse sociale*, cit., 8.

<sup>70</sup> Ci paiono esemplificativi i seguenti passaggi: N. JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa*, cit., 17: "I titolari di quelli son sempre ed esclusivamente le singole persone fisiche portatrici dei bisogni che richiedono soddisfazione"; P. G. JAEGER, *L'interesse sociale*, cit., 9, secondo cui l'interesse collettivo corrisponderebbe alla "relazione fra interessi di diversi soggetti, e non una qualità dei medesimi".

<sup>71</sup> P. G. JAEGER, *L'interesse sociale*, Milano, cit., in particolare 5-6, che però definisce obiettiva la concezione dell'interesse che guarda alla tensione dell'individuo con il bene.

<sup>72</sup> Per tutti N. JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa*, cit., 39.

serrato<sup>73</sup>: fiorirono gli incontri di studio<sup>74</sup>, la riflessione coinvolse pienamente, non solo il diritto del lavoro, ma anche il diritto civile, amministrativo, processuale civile e penale. E si tenga ben presente che le prese di posizione assunte in quegli anni segnarono profondamente il corso del dibattito e sono giunte fino a noi pressoché immutate.

Lo sfondo in cui si mossero gli studiosi era una società in trasformazione e ormai approdata a un sistema economico di capitalismo maturo<sup>75</sup>, circostanza che giustifica pienamente il fiorire del dibattito.

Le ragioni di tale rinnovato interesse vanno dunque rintracciate nel diffondersi

---

<sup>73</sup> Per l'individuazione delle varie posizioni dottrinali: G. ALPA, *Gli interessi diffusi: una categoria rivisitata*, in *Econ. dir. terz.*, 2014, II, 167 ss.; G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 349 ss.; G. ALPA, *Interessi diffusi*, in AA. VV., *Studi in onore di Giovanni Iudica*, Milano, 2014, 1 ss.; L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, I.1, 263 ss.; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 190 ss.; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, III, 361 ss.; B. CARAVITA, *La tutela giurisdizionale*, cit., 31 ss.; F. CARPI, *Un convegno di studi su le azioni a tutela di interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, III, 1075 ss.; A. CERRI, *Interessi diffusi*, cit., 83 ss.; M. CHIAPPETTA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in AA. VV., a cura di G. PASQUINI - A. SANDULLI, *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 412 ss.; L. COLACINO, *Alcune notazioni ricostruttive in tema di interesse legittimo, interesse diffuso e interesse collettivo*, in *Giur. mer.*, 1981, IV-V, 1086 ss.; A. CORASANITI, voce *Interessi diffusi*, cit., 419 ss.; ID., *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 180 ss.; M. CRESTI, *Contributo allo studio*, cit.; C. CUDIA, voce *Interessi diffusi e collettivi (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Novecento*, in *www.treccani.it*; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 305 ss.; R. DONZELLI, voce *Interessi collettivi*, cit., 1 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale*, cit.; R. FEDERICI, *Interessi diffusi*, cit., 481 ss.; E. GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, I, 24 ss.; G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, in *Enciclopedia del Novecento*, in *www.treccani.it*; G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., 513 ss.; C. PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Roma, 2005; A. ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, 3 ss.; S. PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, II, 202 ss.; A. PROTO PISANI, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in *Dir. giur.*, 1991, II-III, 227 ss.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, III, 647 ss.; C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta (note in margine ad un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1982, III, 85 ss.; F. G. SCOCA, voce *Interessi protetti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989; M. SENSALÉ, *La tutela degli interessi diffusi: un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1983, III, 140 ss.; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 193 ss.; ID., voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.

<sup>74</sup> A partire del convegno di Pavia del 1974, che accolse eminenti studiosi delle diverse discipline.

<sup>75</sup> Per tutti M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., 363; ID., *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 191 ss.

dell'idea di attuazione diretta del testo costituzionale nei rapporti privatistici<sup>76</sup> - compresi dei valori e dei principi costituzionali<sup>77</sup> -, della connessa convinzione che al giudice debba essere attribuito un ruolo nuovo<sup>78</sup>, eventualmente creativo di diritto<sup>79</sup>, e - ma non da ultimo - nella domanda di partecipazione - volta ad incrementare gli standard di tutela - che si andava diffondendo nel corpo sociale dietro la spinta di alcune minoranze particolarmente attive, talvolta anche sul piano politico<sup>80</sup>. La conclusione raggiunta da molti Autori fu che non pareva giustificato che interessi primari della collettività potessero andare esenti dal controllo giurisdizionale soltanto per il fatto di non poter essere riferibili a un

---

<sup>76</sup> Particolarmente chiaro sul punto A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 268.

<sup>77</sup> Ci sembra che descriva completamente il nuovo atteggiamento della dottrina appena indicato la frase di Berti secondo cui "la Costituzione, invero, ha 'liberato' tanti più diritti ed interessi di quanti non possano essere raccolti dalla organizzazione statale e soddisfatti o garantiti con i mezzi che tale organizzazione può apprestare. In realtà è la parte della Costituzione con cui viene configurata l'organizzazione statale e degli enti pubblici che non compete più, per estensione e qualità, con la parte in cui si riconoscono e si valorizzano i diritti i rapporti fondamentali, individuali e sociali (rapporti civili, etico sociali ed economici)". Si vedano anche A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 270; S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., 85.

<sup>78</sup> A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 270: "Sarà dunque dovere dell'interprete tentare di utilizzare al massimo l'elasticità dell'ordinamento per ricostruire nuove discipline legali che tengano conto dei nuovi interessi affermati dalla Costituzione del '48, e per modellare su di esse adeguate forme di tutela giurisdizionale a livello (amministrativo, penale e) civile", pur avvertendo l'autore che gli esiti di tale operazione saranno senza dubbio frammentati e non sempre soddisfacenti. Tale prospettiva emerse chiaramente, ad esempio, nel celebre volume che raccolse gli atti del convegno patavino del 1976.

<sup>79</sup> Particolarmente S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., 81 ss. Ne riflette anche V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., 11 ss.

<sup>80</sup> G. BERTI, *Interessi senza struttura*, cit., 67 ss.; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 307 ss., per cui le azioni a tutela degli interessi pubblici avrebbero costituito una sorta di contropotere nell'ottica della democratizzazione della società; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, I, 12; V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 3 ss. Di recente, nel compiere una rassegna giurisprudenza, G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi nelle pronunce della giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988, 403: "Il rafforzarsi in una quantità sempre più ingente di persone dell'aspirazione al godimento di questi beni, ritenuti indispensabile a garantire una certa qualità di vita, si è logicamente accompagnata ad una istanza generalizzata di partecipazione ai processi di decisione e di gestione relative ai beni stessi, e dai quali il cittadino, singolo o associato era normalmente escluso"; G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., 516, ove si legge che senza la crisi di democraticità "non si sarebbe avuta la spinta sempre più forte, da parte di quelle che sono state definite le 'minoranze deboli' e le 'maggioranze diffuse', a tentare la via giudiziale per aprirsi forme di partecipazione ai processi decisionali, a loro negate nelle sedi politiche e amministrative".

individuo particolare<sup>81</sup>.

Le riflessioni riguardarono soprattutto la materia ambientale e il diritto del lavoro. Si iniziò però anche a riflettere con più attenzione intorno a una serie di indici normativi presenti nel codice civile e in talune legge speciali, prima raramente oggetto di studio sotto questo profilo e delle cui peculiarità e della possibile distanza dal modello generale si iniziò a prendere atto: ci riferiamo alle situazioni soggettive sottese al giudizio di annullamento delle delibere della società per azioni (artt. 2377 e 2378 c.c.), al giudizio di annullamento delle delibere dell'assemblea degli obbligazionisti (artt. 2416 e 2417 c.c.), al giudizio di annullamento delle delibere dell'assemblea condominiale (art. 1137 c.c.), all'azione per la repressione della concorrenza sleale (art. 2601 c.c.), all'azione di nullità o decadenza del brevetto industriale (art. 79 del r.d. 29 giugno 1939 n. 1127), casi tutti a fronte dei quali per l'appunto il legislatore, prendendo atto di una serie di diritti condivisi, aveva predisposto particolari forme di tutela<sup>82</sup>.

Di particolare interesse risulta proprio l'esame del dibattito sorto intorno alla materia ambientale (il peculiare rapporto tra un bene evanescente qual è quello ambientale e le istanze dell'individuo rispetto ad esso lo segneranno profondamente, come avremo modo di ricordare più volte) e che di lì a poco, intorno alla metà degli anni '80, avrebbe determinato il legislatore a intervenire. È proprio con riferimento alla materia ambientale che si affacciò in dottrina il dubbio circa la possibilità o meno di distinguere tra interessi collettivi ed interessi diffusi, che tanta parte avrebbe avuto nei contributi di quegli anni. Mentre, infatti, in una fase iniziale, i due termini furono utilizzati come

---

<sup>81</sup> Utilizzando le parole di C. PUNZI, *La tutela giudiziale*, cit., 659, è in questo contesto che si registrarono "i numerosi e coraggiosi tentativi della dottrina e le sporadiche, altrettanto coraggiose, risposte della giurisprudenza per adattare la macchina del processo alle caratteristiche dell'interesse diffuso".

<sup>82</sup> Sul punto A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 101.

fungibili<sup>83</sup>, il dubbio sulla possibilità di distinguere tali figure fu ben presto (ed eccessivamente) alimentato, cosicché la dottrina vi dedicò i suoi sforzi principali, dimenticando di affrontare con maggiore profondità quello della linea di confine tra tali interessi e le situazioni soggettive classiche - sia di interesse legittimo, sia, soprattutto, di diritto soggettivo - e delle possibili intersezioni tra il giudizio sugli interessi sovraindividuali e i successivi giudizi individuali in cui quell'accertamento avrebbe potuto venire in considerazione.

Ad ogni modo il dibattito intorno alla linea distintiva tra i due interessi sovraindividuali costituisce una tappa fondamentale, oltre a essere quella iniziale, e da qui occorre partire, dopo aver però posto di nuovo l'accento sul fatto che il percorso che ci apprestiamo a descrivere, non solo quello riguardante la distinzione tra interessi collettivi e diffusi, si caratterizza per la pluralità di voci e di accenti<sup>84</sup>, che le soluzioni proposte pretendono spesso di avere carattere di generalità pur essendo prive di uno studio complessivo del fenomeno e che, soprattutto, dal corretto inquadramento degli interessi nella "tabella" delle situazioni soggettive dipende la soluzione di numerose questioni, specialmente di ordine processuale<sup>85</sup>.

Vi è un dato comune ai due principali orientamenti intorno alla distinzione tra interessi collettivi e interessi diffusi, ovvero che il bene verso cui sono proiettati i bisogni individuali sarebbe per entrambi un bene non suscettibile di appropriazione individuale, ovvero un bene di cui i singoli potrebbero godere senza arrecare pregiudizio ai membri del gruppo o della comunità<sup>86</sup>. Tali beni

---

<sup>83</sup> Così ad esempio G. MANFREDI, *Interessi diffusi*, cit., 513.

<sup>84</sup> R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi*, cit., 243 ss., osserva che dal Convegno patavino del 1976 sono emersi almeno quattro diverse definizioni di interessi collettivi e diffusi.

<sup>85</sup> Così A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 263.

<sup>86</sup> È appena il caso di riportare alcune definizioni degli interessi collettivi e diffusi tra quelle che ci sono parse più esplicative, anche successive al periodo storico in esame, da cui risulterà che mentre vi è concordia nell'individuare il bene non suscettibile di appropriazione individuale

sarebbero infatti sempre correlati a esigenze particolarmente avvertite in un preciso momento storico e relative a beni di particolare rilevanza sul piano costituzionale<sup>87</sup>: il bene salute, l'ambiente, la sicurezza sui posti di lavoro, l'abitazione, l'assetto urbanistico, l'informazione, ecc.

Ciò detto, secondo un primo filone non sarebbe invero possibile distinguere gli interessi collettivi dagli interessi diffusi, non essendovi apprezzabili differenze sul piano ontologico<sup>88</sup>.

---

quale termine di riferimento della tutela, più sfumati sono gli altri caratteri. Si veda dunque N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 194, il quale osserva che gli interessi diffusi sono "interessi o situazioni giuridiche che pertengono identicamente ad una pluralità di soggetti più o meno determinata e determinabile, eventualmente unificata più o meno strettamente in una collettività e che hanno per oggetto beni non suscettibili di appropriazione o godimento esclusivo". Si veda anche G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 351: "possono dirsi interessi diffusi gli interessi adespoti, non riferibili ad una pluralità determinata di individui, ma al contrario comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. Si tratta infatti di interessi che riguardano beni insuscettibili di appropriazione individuale e quindi anche di gestione processuale, perciò opportunamente definiti come 'adespoti', cioè senza portatori, privi di titolari", a cui poi si aggiunge che gli interessi diffusi, utilizzando il linguaggio degli economisti, vengono definiti non rivali e non escludibili; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 307: "caratteristica comune agli interessi che si definiscono diffusi è il riferimento ad un bene non suscettibile di appropriazione esclusiva e rispetto al quale il godimento del singolo, o dei gruppi, non è limitato dal concorrente godimento degli altri membri della collettività" e ancora: "Se l'interesse che sta alla base delle situazioni soggettive tradizionali è per sua natura differenziato, il *proprium* dell'interesse diffuso è di essere, per sua natura, indifferenziato"; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2015, 77: "La peculiarità degli interessi diffusi è quella, da un lato, di non avere come punto di riferimento oggettivo un bene suscettibile di appropriazione individuale (di qui il carattere sostanzialmente non patrimoniale del bene stesso) e, dall'altro, dal punto di vista soggettivo, quella di essere una situazione soggettiva comune (appunto per l'inappropriabilità del bene) a tutti i membri della collettività"; F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1995, 29: "L'interesse collettivo è l'interesse di una pluralità di persone a un bene idoneo a soddisfare un bisogno comune. Esso non è la somma di interessi individuali, ma la loro combinazione, ed è indivisibile, nel senso che viene soddisfatto, non già da più beni atti a soddisfare beni individuali, ma da un unico bene atto a soddisfare il bisogno della collettività".

Insistono particolarmente sul requisito della mancata appropriazione individuale anche C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 67, 231; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 569; G. COSTANTINO, *Brevi note*, cit., 231.

<sup>87</sup> In particolare L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, cit., 264; C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 71; A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 192.

<sup>88</sup> Per tutti M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 192; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., 361 ss.; A. CARRATA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e*



Non è dunque un caso che chi distinse le due posizioni lo fece invero prescindendo dal profilo ontologico e ravvisò le differenze ora nei caratteri del gruppo, ora nella presenza o meno di un ente esponenziale. Ed è così che ci si imbatte frequentemente in osservazioni come quella che segue: *“La distinzione proposta corre, non sotto il profilo ontologico, bensì sotto il profilo estrinseco del grado di aggregazione e delimitazione del gruppo e non sembra perciò idonea ad enucleare una ‘specificità’ giuridica di quella data categoria di interessi”*<sup>89</sup>.

Il primo orientamento, definito oggettivo, fondò infatti la distinzione sulla possibilità distinguere a priori i componenti del gruppo, che infatti farebbero generalmente parte di una categoria professionale o di un sindacato, come quello che può agire ai sensi dell’art. 28 del c.d. Statuto dei lavoratori. Si può anzi notare che tale è la definizione ad oggi più ricorrente nella manualistica e che non a caso trova le proprie radici nella lunga tradizione che collega gli interessi collettivi al mondo delle professioni.

Gli interessi diffusi, al contrario, sarebbero tali per il fatto di appartenere a una pluralità indefinita di soggetti<sup>90</sup>, ove tale carattere non varrebbe soltanto a descrivere l’impossibilità di individuare a priori i titolari dell’interesse, ma, secondo alcuni, anche la capacità di ledere sistematicamente il medesimo gruppo, che nel tempo, per l’appunto, potrebbe modificare la propria

---

*diffusi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 90 ss.; V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., 16; L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae*, cit., XVI ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 263; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 194, riportato nel testo.

<sup>89</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 194.

<sup>90</sup> Sottolineano il requisito della indefinitezza in particolare V. DENTI, *Interessi senza struttura*, cit., 67 ss.; C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 67; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi*, cit., 569; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 306: *“Il termine ‘interessi diffusi’, nell’uso fattone nella dottrina e nella giurisprudenza, copre un’area di fenomeni tra di loro profondamente diversi e caratterizzati dall’unico elemento comune della contitolarità di situazioni di interesse da parte di pluralità di soggetti non identificati o identificabili in base alla preesistenza di rapporti giuridici rispetto al bene”*; R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi*, cit., 244 ss.; S. RODOTÀ, in *Le azioni civilistiche*, cit., 81 ss.; M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 8, parla, nel descrivere tale orientamento, di stato psico-sociale di tensione tra un bisogno e un bene ripetuto tendenzialmente all’infinito.

composizione<sup>91</sup>. Il gruppo, inoltre, non dovrebbe essere estemporaneo ed occasionale<sup>92</sup>.

L'interesse diffuso, per riassumere la posizioni appena indicate con l'opinione di uno dei massimi studiosi del tema, vivrebbe "allo stato fluido e magmatico"<sup>93</sup>.

Si ribadisce che coloro che fondarono la distinzione su tali basi e dunque sull'elemento numerico, non chiarirono le ragioni per cui gli interessi collettivi si sarebbero distinti sul piano sostanziale da quelli diffusi.

Il secondo orientamento, definito soggettivo, ravvisò l'elemento discrezionale nella presenza di un ente esponenziale<sup>94</sup> (associazione, sindacato, ordine professionale, ecc.), a prescindere dunque dalla possibilità di delimitare a priori il gruppo, anche se non risultò poi sempre chiaro quali caratteri dovessero possedere tali enti per poter agire a tutela degli interessi collettivi e diffusi<sup>95</sup>.

La differenza rispetto all'orientamento precedente si apprezzerebbe dunque in ciò, che non è possibile distinguere interessi collettivi e diffusi sul piano dell'identificabilità dei suoi componenti, quanto sul piano della presenza di un ente che possa farli valere in giudizio. Potrebbero infatti esistere gruppi ben delimitati, ma privi di tale livello organizzativo, rispetto ai quali sarebbe dunque più opportuno continuare a parlare di interesse collettivo.

In nessun caso, comunque, si negò che l'interesse diffuso può subire una

---

<sup>91</sup> A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 181.

<sup>92</sup> M. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 353: "gruppo occasionale è ogni gruppo che non abbia una durata effimera o comunque contingente, ossia costituisca una componente sociologicamente individuabile di una collettività territoriale generale".

<sup>93</sup> Così V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 16 ss.

<sup>94</sup> C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 68; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 307; A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 95; M. S. GIANNINI, *La tutela*, cit., 23 ss.; V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 39.

<sup>95</sup> Sul punto ancora N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 194: "Non sempre risulta chiaro quali caratteri debba avere questo gruppo e quali connotati il suo aspetto organizzativo affinché l'interesse, comune a più soggetti, si specifichi da interesse diffuso ad interesse collettivo".

autentica trasformazione<sup>96</sup>, divenendo interesse collettivo proprio per effetto dell'intervento dell'ente: si sottolinea, infatti, che mentre l'interesse collettivo ha sempre un portatore, ciò non accadrebbe a fronte di interessi diffusi, non a caso definiti comunemente "adespoti"<sup>97</sup>.

Che le differenze proposte dai due orientamenti abbiano riguardato il piano meramente descrittivo si desume dal fatto che in entrambi i casi le possibilità di tutela vennero comunque ricondotte all'azione di un ente che se ne facesse portatore, mentre continuarono a mancare approfondimenti circa la loro consistenza oggettiva, di cui soltanto si avvertì la particolarità.

---

<sup>96</sup> Ad esempio G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 351; L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, cit., 263-264: "Più esattamente, l'interesse, da diffuso, diverrebbe collettivo nel momento in cui farà capo non più alla collettività o ad una formazione sociale allo stato fluido, cioè ancora in fase di autodistinzione nel seno della collettività generale, ovvero assimilabile ad una categoria, bensì ad un gruppo ben individuato e dotato di una struttura organizzatoria (persona giuridica e associazione non riconosciuta) che si ponga come esponente qualificato di quell'interesse"; B. CARAVITA, *La tutela giurisdizionale*, cit., 31 ss.; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 313; M. S. GIANNINI, *La tutela*, cit., 23 e 353 ss.; M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 10-11: "Sempre - nell'interesse diffuso tipico, quello privo di struttura - le caratteristiche di esso (la sua natura prevalentemente oggettiva, il nesso e l'intreccio - e, vorrei dire, la fungibilità - che fatalmente esistono fra tutti gli interessi che si dirigono verso il medesimo oggetto) fanno sì che ciascun interesse tenda a presentarsi come 'rappresentante' e 'sostitutivo' dell'interesse contiguo, ma in ciascuno predomina, o è idoneo a predominare, l'aspetto di separatezza, sia pure in quella forma tenue e scolorita che (secondo la visione tradizionale) lo lascia al di qua della tutelabilità giurisdizionale, ma con l'acquisizione della struttura subentra qualcosa di più e di diverso, non un semplice accrescimento quantitativo, ma una trasformazione 'qualitativa': l'interesse diffuso diventa totalmente ed esclusivamente un interesse collettivo"; A. PROTO PISANI, *Nuovi diritti*, cit., 237, per criticare però tale soluzione, definita una vera e propria scorciatoia: "Nella difficoltà di risolvere i molti, moltissimi problemi di stretto diritto sostanziale necessari per affermare se interessi collettivi o diffusi, allo stato della nostra legislazione, siano interessi giuridicamente protetti (quali diritti soggettivi o interessi legittimi) o invece interessi di mero fatto, si è pensato di aggirare queste molte difficoltà (e spesso questi veri e propri ostacoli) introducendo o facendo riferimento puramente e semplicemente ad una norma la quale legittimasse i singoli o i gruppi a fare valere in giudizio gli interessi collettivi (si noti bene: gli interessi collettivi in genere, e non il singolo interesse sovraindividuale qualificato come giuridicamente protetto alla stregua dell'ordinamento"; e subito dopo: "È quella ora descritta una scorciatoia scorretta perché il problema della selezione degli interessi giuridicamente protetti, il problema della giuridicità, nel nostro ordinamento è problema tutto di diritto sostanziale che precede l'esercizio della giurisdizione"; V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 39 ss. *Contra* A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 90 ss., secondo cui l'interesse diffuso non muterebbe, ma sarebbe soltanto rafforzato sotto il profilo della tutela.

<sup>97</sup> Tra i tanti a utilizzare l'espressione G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 610; M. S. GIANNINI, *La tutela*, cit., 23 ss.; V. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, cit., 1879 ss.

Tale mancanza è confermata ulteriormente dal fatto che il dibattito successivo fu caratterizzato da particolari approfondimenti sulle “capacità” dell’ente esponenziale e dunque intorno al profilo della legittimazione attiva. Dell’ente esponenziale fu così detto che sarebbe un legittimato straordinario<sup>98</sup>, un sostituto processuale ai sensi dell’art. 81 c.p.c.<sup>99</sup>, il titolare di un’azione *sui generis*<sup>100</sup> ovvero il titolare di un diritto giudiziario<sup>101</sup>, soluzioni che - pur comprendendo le ragioni della dottrina, che dovette confrontarsi con un bene vago quale quello ambientale - avrebbero avuto maggior pregio giuridico se avessero chiarito una volta per tutte di quali posizioni giuridiche si fosse fatto carico l’ente.

Volendo comunque individuare alcune direttrici fondamentali intorno alle consistenza degli interessi collettivi, deve dirsi che è in certa misura riscontrabile la dialettica che abbiamo visto caratterizzare il dibattito dottrinale sin dalla seconda metà del XIX secolo, ovvero tra chi descrisse gli interessi collettivi come somma di diritti soggettivi (posizioni comunque molto rare) o comunque impostò il discorso a partire dal collegamento tra il singolo e il bene, e chi invece attribuì loro una natura completamente nuova, sulla base della considerazione della loro riferibilità soltanto al gruppo considerato nella sua interezza e dell’impossibilità di ricondurli agli schemi tradizionali, scolpiti intorno ai bisogni dell’individuo isolatamente considerato<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> Ad esempio F. G. COCA, *La tutela degli interessi collettivi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 45.

<sup>99</sup> Opinione cui può essere ricondotta quella di Cappelletti, il quale parla di rappresentazione ideologica degli interessi appartenenti a una pluralità di individui: M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 199; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, II, 363 ss.

<sup>100</sup> E. GRASSO, *Gli interessi della collettività*, cit., 24 ss.

<sup>101</sup> C. CONSOLO - M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, VII, 642 ss.

<sup>102</sup> Per la posizione negativa: G. BERTI, *Interessi senza struttura*, cit., 67 ss.; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 305 ss.; A. LENER, *Violazione di norme di condotte e tutela civile dell’interesse all’ambiente*,

Non mancarono, insomma, prese di posizione circa la necessità di confrontare tali interessi con le situazioni soggettive classiche, ma si trattò, nella quasi totalità dei casi, di una mera presa d'atto.

L'idea che l'interesse collettivo dovesse essere apprezzato a un livello diverso rispetto al diritto soggettivo e all'interesse legittimo divenne ben presto assolutamente maggioritaria e, influenzando tutto il dibattito successivo, ispirò anche le scelte del legislatore.

È allora appena il caso di sottolineare la prevalenza che storicamente ha avuto il profilo della tutela (su cui abbiamo, non a caso, insistito finora), orientamento che ben può essere riassunto con le parole di un geniale studioso, il quale, descrivendo (per poi criticare) l'orientamento maggioritario, rilevò che a detta di questo *“l'interesse diffuso tende (...) a vivere in una dimensione oggettiva, è privo di struttura, costituisce il punto o la superficie di emergenza di un bisogno o di un gruppo di bisogni della collettività assunti soprattutto nella loro sostanzialità (...) e rispetto a cui i soggetti interessati sembrano funzionare soltanto come antenne rilevatrici del bisogno stesso”*<sup>103</sup>.

---

in *Foro it.*, 1980, V, 106; C. PUNZI, da ultimo in *La tutela giudiziale*, cit., 649 ss.; C. RAPIARDA, *Bilancio e prospettive*, cit., 85. Per la riconducibilità alle posizioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo: A. CERRI, *Interessi diffusi*, cit., 83 ss.; G. COSTANTINO, *Brevi note*, cit., 231 ss.; M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 8 ss.; A. M. SANDULLI, *Considerazioni di sintesi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 86 ss.; V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 23 ss.

<sup>103</sup> M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 18, citato anche da A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 15. Si veda quanto affermato da tale ultimo autore poco dopo, 28: *“Pare cioè particolarmente vero, per la materia considerato, quanto osservato in via più generale da chi rileva che il rimedio di tutela, quale si afferma e si individua nel diritto sostanziale, prima ancora che in quello processuale, si collega direttamente ad un bisogno di tutela qualificato e differenziato, e solo in via indiretta all'interesse della cui tutela si tratta”*. Nello stesso senso S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali e omogenei: aspetti critici e prospettive ricostruttive*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 55 ss., discutendo dell'oggetto del giudizio e del giudicato: *“L'interesse collettivo non costituisce l'oggetto del processo; esso ha un ruolo meramente strumentale, in quanto consente l'accesso alla tutela; dunque, essendo fatto costitutivo della legittimazione ad agire, è semplicemente situazione legittimante l'esercizio della tutela”*; e ancora: *“la sentenza che decide la domanda collettiva ha anche un capo di accertamento: il suo oggetto è non l'interesse ultraindividuale di colui che ha esercitato l'azione né il suo diritto giudiziario all'azione inhibitoria, ma l'esistenza e la qualificazione del comportamento denunciato. Dunque, essa contiene*

È appena il caso di notare - così completando quanto appena detto circa la legittimazione dell'ente esponenziale - che una parte minoritaria della dottrina sostenne che l'intervento dell'ente avrebbe determinato la nascita di un diritto soggettivo in capo all'ente stesso. Si parlò, più precisamente, talvolta di diritto soggettivo dell'ente<sup>104</sup>, talvolta di interesse collettivo dell'ente<sup>105</sup>, talvolta di diritto soggettivo della collettività<sup>106</sup>, soluzioni che poggiavano su ragioni di giustizia sostanziale e che in taluni casi stridevano con le concezioni tradizionali in punto di soggettività.

Sia detto per inciso che in proposito, altrove, abbiamo cercato di dimostrare l'erroneità delle tesi che riconducono l'acquisto della soggettività a ragioni di opportunità o di giustizia, e abbracciato la più tradizionale (e a nostro avviso più "sicura", in quanto fondata sul dato normativo) impostazione che la subordina alla sussistenza dei requisiti indicati dal legislatore (patrimonio, organizzazione, scopo), posta in dubbio da alcune recenti scelte legislative, ma

---

*l'accertamento con autorità di giudicato circa l'oggetto della questione a dimensione comune (l'inefficacia della clausola abusiva, la grave iniquità dei termini e delle condizioni di pagamento applicate e così via)"; infine: "in questo tipo di azione oggetto dell'accertamento è non una situazione soggettiva sostanziale, ma una questione di fatto e/o di diritto".*

<sup>104</sup> Così, per tutti, C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 70-71; G. COSTANTINO, *Note sulle tecniche di tutela collettiva (disegni di legge sulla tutela del risparmio e dei consumatori)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, VI, 1029 ss.; M. GIANNINI, *La tutela*, cit., 23 ss. e 353 ss. Di recente la Suprema Corte di Cassazione ha sposato tale impostazione: si tratta di Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7036, in *Corr. giur.*, 2006, VI, 785 ss., con nota di A. DI MAJO, *I diritti soggettivi (collettivi) delle associazioni dei consumatori*, ivi, 785 ss.

<sup>105</sup> In particolare V. VIGORITI, *Interessi collettivi*, cit., 199 ss.

<sup>106</sup> R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 130: "Se il soggetto giuridico è una fattispecie, se quindi ogni ordinamento individua i propri soggetti come vuole, se non si vuol fare un passo indietro in direzione della teoria dei diritti soggettivi senza soggetto, se non ci sembra congruo attribuire la titolarità del diritto soggettivo alle associazioni, poiché l'interesse protetto non è un interesse proprio delle associazioni in quanto tali, allora non vi è altra strada che costruire la collettività dei consumatori e degli utenti come soggetto giuridico e realizzare tra le associazioni e la collettività corre non già un rapporto di legittimazione straordinaria, bensì di immedesimazione organica", a cui è intanto possibile replicare richiamando le parole di W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., 103 ss., secondo cui l'interesse perde l'attitudine ad essere collettivo quando finisce per coincidere con quello di una persona giuridica.

mai seriamente messa in crisi e attraverso la quale possono dunque essere i risolti casi più discussi (quelli della soggettività condominio, delle reti di imprese, della società di professionisti, ecc.)<sup>107</sup>.

Posizione che, ad ogni modo, sono state comunque sottoposte ad una critica diffusa<sup>108</sup>.

Per ragioni di completezza (ma anche in considerazione di quanto si osserverà nel prosieguo del lavoro) si dà atto che a partire degli anni '70 del secolo scorso la dottrina si occupò anche del problema del risarcimento del danno conseguente alla lesione degli interessi collettivi intesi quali somma di generiche istanze sociali - su cui il legislatore nel 1986, in materia ambientale, avrebbe invece assunto una chiara posizione -, offrendo risposte generalmente negative in base alla considerazione che non sarebbe stato possibile individuarne un titolare esclusivo<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> In tale senso anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 182-183. Così anche, se si è ben inteso, N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2003, 50 ss. e in particolare 67 ss., il quale, sulla premessa che l'acquisto della soggettività giuridica non è più conseguenza del procedimento qualificativo, ma suggello di una concreta possibilità di azione (73), prende atto che la legittimazione ad agire dell'ente esponenziale segna la nascita di un nuovo soggetto giuridico (che sembrerebbe appunto corrispondere alla collettività) e ne trae una prova della rottura del vecchio paradigma della soggettività (74). Sulla soggettività e i requisiti per ottenerla possono leggersi, introduttivamente, M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in *Trattato Iudica - Zatti*, Milano, 2014, 165 ss.; M. BASILE - A. FALZEA, voce *Persona giuridica (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 238 ss.; M. V. DE GIORGI, *Tra legge e leggenda: la categoria ente nel diritto delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, IV, 625 ss.; C. MAZZÙ, *La soggettività contingente*, in *Comp. dir. civ.*, 2012, III; R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, XI, 149 ss.; P. ZATTI, *Glossario*, in *Trattato Iudica - Zatti*, Milano, 1994, 55 ss.

<sup>108</sup> Restando nell'ambito della trattazione si veda V. VIGORITI, *L'azione risarcitoria di classe: sollecitazioni europee, resistenze italiane*, in *Contr. impr. Eur.*, 2009, II, 685, secondo cui "non si vede perché attribuire la soggettività ad un gruppo di individui identificati solo, ed occasionalmente, dalla titolarità di diritti, pur nati dallo stesso evento lesivo, salvo poi privare il gruppo dei poteri di gestione dell'interesse affidandoli a soggetti ancora diversi (le associazioni accreditate e/o quelle costituite al fine di promuovere la tutela) neppure contitolari dell'interesse definito come collettivo".

<sup>109</sup> Ne dà conto puntualmente C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 76.

Per quanto riguarda il versante processuale<sup>110</sup>, esso risultò ovviamente condizionato dalla prevalente concezione in punto di autonomia degli interessi collettivi, ragione per cui nella maggiore parte dei casi dovette prendersi atto della mancanza nel sistema di rimedi soddisfacenti.

L'accento fu posto particolarmente sul profilo dei limiti soggettivi del giudicato, rispetto al quale furono proposte diverse soluzioni<sup>111</sup>. Limitandosi agli orientamenti principali, da una parte fu sostenuto che, in ossequio al dettato dell'art. 2909 c.c., esso farebbe stato solo fra le parti, dall'altra che il giudicato si sarebbe dovuto estendere a tutti i membri del gruppo (talvolta solo a condizione che la rappresentanza fosse adeguata)<sup>112</sup>, ovvero, e infine (si tratta peraltro della soluzione largamente maggioritaria in dottrina), che sarebbero stato possibile riferirsi allo schema dell'obbligazione indivisibile di cui all'art. 1306 c.c.<sup>113</sup>, del quale venne sottolineato l'apprezzabile equilibrio tra l'esigenza di economia dei giudizi e la tutela del diritto di difesa che esso avrebbe realizzato.

Coerentemente con quanto detto finora non si sentì il bisogno, rispetto alla materia ambientale, di compiere particolari approfondimenti circa la distinzione

---

<sup>110</sup> Riflette perentoriamente sulle ricadute processuali dei modelli adottati A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 109.

<sup>111</sup> Posizioni ben riassunte da S. CHIARLONI, *Per la chiarezza di idee in tema di tutele collettive dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, III, 567 ss. Per un inquadramento del problema di veda V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 312-313; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 284 ss.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale*, cit., 34.

<sup>112</sup> Per tutti M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 205 ss. e in particolare 214, il quale pone l'accento sulla controparte, che in caso di rigetto della domanda rischierebbe di essere esposta a una pluralità di processi.

<sup>113</sup> Per primo G. COSTANTINO, *Brevi note*, cit., 234 ss.: "La collocazione topografica dell'articolo nella disciplina delle obbligazioni e la sua applicabilità ad obbligazioni per natura indivisibili lasciano intendere che l'efficacia secundum eventum litis non sia un fenomeno eccezionale (...), bensì un fenomeno generale, applicabile ad ogni fattispecie diversa dai rapporti bilaterali e non altrimenti disciplinata". Si veda anche, ad esempio, R. CAPONI, *Variabilità dell'oggetto del processo (nell'azione collettiva risarcitoria)*, 2009, I, 47 ss., il quale parla in proposito di giudicato civile dimensionato; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 305 ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 267 ss.; C. PUNZI, *Intervento finale*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 563 ss.



tra interessi sovraindividuali e interessi pubblici o generali: ci si limitò ad osservare che tali ultimi si sarebbero collocati a un livello ancora più astratto e talvolta, per esaltarne le differenze, si esemplificò con riferimento a beni quali l'economia pubblica, l'industria, il commercio, la fede pubblica<sup>114</sup>. Ma vi fu anche chi, all'opposto, non ravvisando distinzioni sul piano ontologico, pose l'accento sulla titolarità in capo a soggetti istituzionali (gli interessi pubblici) ovvero ad enti esponenziali e a singoli individui (gli interessi collettivi e diffusi)<sup>115</sup>.

A dispetto del fatto che la distinzione, come visto, fosse già stata percepita da alcuni Autori e che il legislatore avesse di recente inserito nel sistema una forma di tutela diretta anche alla protezione della somma di diritti soggettivi individuali<sup>116</sup>, non furono oggetto di particolari approfondimenti le differenze tra interessi collettivi e diffusi e i diritti soggettivi, ovvero diritti soggettivi di cui sono titolari esclusivi i singoli individui e che sono descrittivamente accomunati

---

<sup>114</sup> A. DI MAJO, *La tutela civile*, cit., 36-37.

<sup>115</sup> C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 69; L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, cit., 263: "L'interesse diffuso si presenta, quindi, come interesse generale, dal quale tuttavia diverge posto che quest'ultimo, quale già definito, non si frammenta in tante posizioni soggettive individuali, ma fa capo direttamente alla generalità, o, si deve aggiungere, a strati più o meno ampi di cittadini. Sicchè si potrebbe anche dire che, mentre l'interesse individuale è quello del *civis uti singulus* e quello generale dei *cives*, l'interesse diffuso è l'interesse dei singoli *uti cives*"; V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, cit., 307: "Gli interessi diffusi si distinguono dagli interessi pubblici non per il loro oggetto, che è sempre costituito da beni di rilevanza generale, ma per la diversità dei soggetti ai quali sono imputabili le situazioni giuridiche che li riguardano"; M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 8, secondo cui l'interesse diffuso rappresenta una specie del genus interesse pubblico, il quale "non esiste una volta per tutte, ma è nella sua vera realtà di volta in volta creato e determinato dalla concretezza dei confronti e dei conflitti fra i singoli interesse"; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 204: "La distinzione tra interessi pubblici e diffusi (...) non verte (...) sull'oggetto dell'interesse, pur sempre costituito da beni di rilevanza generale, ma sulla diversità dei soggetti cui sono imputabili le situazioni giuridiche che li riguardano".

<sup>116</sup> Ci riferiamo ovviamente all'art. 28 del c.d. Statuto dei lavoratori. Può ad esempio aggiungersi che lo stesso W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., 104, come rilevato anche da S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 701, aveva distinto tra interessi comuni e interessi collettivi: i primi sarebbero propri di ciascuno dei soggetti del gruppo, l'interesse collettivo sarebbe proprio di ciascuno e di tutti, ovvero sarebbe "individuale e insieme extraindividuale" senza però essere al contempo generale, come già rilevato.

dal fatto di scaturire dalla medesima lesione ovvero da lesione diverse ma omogenee.

La loro tutela, come vedremo, si sarebbe modernamente realizzata con lo strumento della c.d. azione di classe risarcitoria consumeristica, strumento che peraltro, a conferma dell'inestricabile groviglio tra le situazioni soggettive di cui stiamo pian piano prendendo atto, avrebbe assolto anche ad altre funzioni, prima fra tutte quella di regolazione e di controllo delle condotte degli operatori economici, con importanti ricadute sugli interessi dell'intera collettività.

#### **4) L'apporto della giurisprudenza amministrativa, con particolare riferimento agli arresti in materia ambientale**

A fronte dell'inerzia del legislatore risulta particolarmente fruttuoso, a questo punto, procedere con l'esame delle più significative pronunce della giurisprudenza<sup>117</sup>, tenendo anche conto del fatto che l'esposizione aiuterà, non

---

<sup>117</sup> Per una sintesi del dibattito giurisprudenziale agli inizi si veda G. ALPA, *Gli interessi diffusi dei consumatori nell'ordinamento camerale*, in *Impresa e Stato*, 1994, XXV, 111 ss.; A. ANGIULI, *La tutela degli interessi sopraindividuali*, cit., 337 ss.; G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi*, cit., 403 ss., la quale ritiene che la vicenda degli interessi collettivi sia giurisprudenziale, prima che dottrinale (403); M. CRESTI, *La tutela degli interessi diffusi e collettivi nella giurisprudenza dei Tar*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, II, 253 ss.; V. DENTI, *Interesse diffuso e controllo della legittimazione*, in *Regioni*, 1983, VII, 540 ss.; N. DURANTE, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in *www.giustiziamministrativa.it*; P. ERREDE, *L'azionabilità degli interessi diffusi nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Nuova rass. leg.*, 1998, XIX, 1847 ss.; R. FERRARA, *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, I, 48 ss.; C. FESTA, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, III, 944 ss.; V. GUERCIO - E. MARIANI - E. MAZZACANE - B. VIRGILIO, *La giurisprudenza sugli interessi diffusi*, *Giust. civ.*, 1981, XI, 465 ss.; A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Interessi diffusi e collettivi: consolidamento di una giurisprudenza e nuovi profili*, in *Foro amm.*, 1981, III, 327 ss.; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, II, 255 ss.; M. R. MORELLI, *Interessi superindividuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Giust. civ.*, 1980, III, 689 ss.; M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 8; C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive*, cit., 85 ss.; F. G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, IV, 637 ss.; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, IV,

solo a comprendere meglio gli orientamenti di cui si è appena dato conto, ma anche a svolgere alcune puntualizzazioni.

Nell'avviare il percorso giurisprudenziale ribadiamo peraltro la convinzione che il confronto con il bene ambiente abbia influenzato profondamente le conclusioni della giurisprudenza e accreditato a lungo l'idea che non possa essere in alcun caso (quindi anche al di fuori di tale ambito) predicata l'assimilazione tra interessi collettivi e diritti soggettivi o interessi legittimi e prima ancora impedito di cogliere le intersezioni tra il giudizio relativo all'interesse sovraindividuale e quelli riguardanti le pretese individuali, ad esempio volti ad ottenere il risarcimento del danno, che condividano con il primo un frammento della *causa petendi*.

Occorre procedere descrivendo il *modus operandi* del giudice amministrativo, posto che questo, in assenza di un sostegno normativo, dovette confrontare la nozione di interessi sovraindividuali con quella di interesse legittimo, che apparentemente, come è stato detto, si collocava agli antipodi<sup>118</sup>, e dunque con una posizione giuridica di tipo materiale, qualificata, personale e differenziata, in altre parole riferibile solo e soltanto al singolo individuo.

Descrivere come abbia operato tale giudice speciale non risulta assolutamente infruttuoso, soprattutto ora che, sia in dottrina, sia in giurisprudenza, si è accreditata l'idea che agli interessi legittimi debba essere riconosciuta una consistenza sostanziale quantomeno paragonabile a quella dell'interesse legittimo, corrispondente appunto alla tensione del soggetto verso il bene della

---

1140 ss. È stato peraltro notato da più parti che la giurisprudenza riproduce, almeno gli inizi, tutte le incertezze della dottrina: N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 194; U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in *Trib. amm. reg.*, 1995, V-VI, 185 ss. e VII-VII, 217 ss.; M. ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983, I, 254 ss.

<sup>118</sup> Come sarebbe stato poi detto dallo stesso Consiglio di Stato: vd. Cons. Stato, sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507, in *Riv. giur. ed.*, 2008, VI, 1465 ss.

vita<sup>119</sup>. E se taluno, a questo punto, si fosse domandato perché la magistratura civile non abbia ad oggi prodotto, in punto di interesse collettivo, sforzi paragonabili a quelli della giustizia amministrativa, la risposta dovrebbe proprio rintracciarsi nella maggiore flessibilità dell'interesse legittimo, la cui natura, come accennato, è stato comunque oggetto di accessi dibattiti, specialmente fino all'entrata nel nuovo millennio.

Il percorso può essere riassunto in due momenti principali: in un primo momento la magistratura tentò di individuare una posizione differenziata in capo all'individuo, offrendo però risposte prevalentemente negative (ma in taluni casi riconoscendogli il diritto di azione, come nel caso in cui fu ritenuta ammissibile l'impugnazione del provvedimento regionale di istituzione di un nuovo Comune<sup>120</sup>); in un secondo momento ritenne di poter attribuire tale interesse agli enti esponenziali ovvero tentò di individuare forme di rilevanza dell'interesse nella partecipazione al procedimento amministrativo dei medesimi enti.

---

<sup>119</sup> Nel tempo emersero ben quattro orientamenti: a) alla stregua di un primo orientamento l'interesse legittimo era interesse occasionalmente protetto, cioè solo in quanto coincida con l'interesse pubblico; b) secondo un diverso orientamento, che pose l'accento sugli aspetti processuali, l'interesse legittimo coincideva sostanzialmente con l'interesse a ricorrere di cui all'art. 100 c.p.c.; c) un terzo orientamento spiegava invece l'interesse legittimo come pretesa alla legittimità dell'azione amministrativa; d) un ultimo orientamento, che si è da tempo accreditato come maggioritario in dottrina e giurisprudenza, spiega l'interesse legittimo quale posizione di vantaggio del singolo rispetto a un bene della vita, che si sostanzia nell'attribuzione al titolare di particolari facoltà procedimentali volte a orientare l'esercizio del potere pubblico. Tale ultima concezione, cui si allude nel testo, viene non a caso comunemente definita sostanziale ed è stata elaborata a partire dagli studi del Professor Nigro, quindi recepita dalla giurisprudenza. Il percorso appena descritto è dettagliatamente ripercorso, ad esempio, in AA. VV., a cura di F. G. COCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2014, 37 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2011, 7 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 320 ss.; M. CRESTI, *Contributo allo studio*, cit., specialmente 15 ss.; R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, 1875 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 66 ss.

<sup>120</sup> Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 1977, n. 599, in *Foro it.*, 1979, III, 328 ss. Ma si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 1984, n. 646, in *Foro it.*, 1985, I, 1 ss.

Orbene, come detto, i giudici amministrativi, pronunciandosi in materia ambientale, respinsero inizialmente la tesi della tutelabilità degli interessi collettivi, giudicati estranei, qualora non differenziati tra gli individui, al novero delle situazioni soggettive e dunque non riconducibili all'art. 26 del r.d. 1924, n. 1034. Si osservava, d'altra parte, che la giurisdizione amministrativa non era una giurisdizione di tipo oggettivo e che in mancanza di indicazioni normative neppure gli enti potevano tutelare gli interessi collettivi<sup>121</sup>.

L'opinione negativa venne ribadita nella celebre sentenza del Golfo di Gaeta<sup>122</sup>, ove ad alcuni operatori turistici di Formia e Gaeta, conducendo il medesimo ragionamento e dunque sottolineando la necessità che le posizioni dei singoli siano differenziate, fu per l'appunto impedito di agire contro le installazioni inquinanti della costa.

Il Consiglio di Stato ribadì l'assunto<sup>123</sup>, ovvero la carenza di legittimazione attiva per il difetto di titolarità di un interesse differenziato, rispetto all'impugnazione promossa da alcuni gondolieri veneziani avverso i provvedimenti comunali adottati dal Comune in materia di circolazione lagunare.

La svolta fu segnata da una sentenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253), che sarebbero poi divenuta nota come sentenza "*Italia Nostra*"<sup>124</sup>, che vide contrapposte detta associazione e la giunta provinciale di Trento. A fronte dell'eccezione dell'amministrazione di inammissibilità del ricorso per carenza di un interesse sostanziale qualificato,

---

<sup>121</sup> Per tutte Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in *Foro it.*, 1970, III, 278 ss., commentata da E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, 1970, X, 193 ss. e Cons. Stato, sez. VI, 29 febbraio 1972, n. 108, in *Foro it.*, 1972, III, 113 ss.

<sup>122</sup> Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 1972, n. 475, in *Foro it.*, 1972, III, 269 ss., con nota di A. ROMANO, *Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, *ivi*, 269 ss.

<sup>123</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 1973, n. 829, in *Foro it.*, III, 262 ss.

<sup>124</sup> In *Foro it.*, 1974, III, 33 ss., con nota di A. ROMANO, *Italia Nostra di fronte al Consiglio di Stato*, *ivi*, 33 ss. e di L. ZANUTTIGH, *Italia Nostra di fronte al consiglio di Stato*, in *Foro it.*, 1973, III, 34 ss.

incapace di differenziare gli interessi di “*Italia Nostra*” (al rispetto alle bellezze naturali) dall’interesse di tutti gli altri cittadini, il Consiglio di Stato - in assenza, giova ribadirlo, di qualsivoglia sostegno normativo - affermò invece che la legittimazione ad agire di enti esponenziali avverso provvedimenti ritenuti lesivi di interessi diffusi della collettività di riferimento ben avrebbero potuto essere azionati dagli enti, che dovevano infatti essere ritenuti portatori degli stessi.

Il Consiglio di Stato, con il contestuale intento di non allargare eccessivamente la portata della pronuncia, subordinò peraltro la legittimazione ad agire alla sussistenza di determinati requisiti e segnatamente alla sussistenza di un fine statutario corrispondente alla tutela del patrimonio storico, artistico e naturale del Paese e del riconoscimento governativo, requisiti che, con alcune piccole precisazioni, sarebbero giunti fino ai nostri giorni.

Il collegio, come è evidente, fece proprie le opinioni degli Autori che parallelamente avevano individuato nell’attribuzione della legittimazione agli enti esponenziali la migliore garanzia per gli interessi diffusi e assunse come presupposto indiscutibile l’impossibilità di riferire la tutela dell’ambiente al singolo individuo.

Dalla sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 10 novembre 1978, n. 1187<sup>125</sup>, giunse invece la precisazione, quasi a compensare la mancanza del dato normativo, che la legittimazione processuale delle associazioni di categoria doveva essere collegata alla garanzia costituzionale dei diritti fondamentali dell’uomo nelle formazioni sociali in cui si svolge la personalità (art. 2 Cost.).

Nello stesso modo provvede talvolta anche la magistratura amministrativa di

---

<sup>125</sup> In *Foro amm.*, 1978, II, 2265 ss.

primo grado<sup>126</sup>, osservando che le esigenze di protezione di interessi comuni a una collettività trovano fondamento costituzionale nella coscienza popolare e, per ciò che maggiormente rileva, nell'art. 2 Cost. Devono dunque essere immaginate forme di tutela, a meno di voler vanificare l'introduzione delle nuove situazioni soggettive<sup>127</sup>.

Mentre tale orientamento fu variamente seguito dai tribunali del primo grado<sup>128</sup>, venne invece immediatamente avverso dalla Corte di legittimità, la quale, con la sentenza 9 maggio 1978, n. 2207<sup>129</sup>, resa a Sezioni Unite, pronunciò il difetto assoluto di giurisdizione rispetto all'impugnazione del nulla-osta concesso dal Ministero del turismo e dello spettacolo per la presentazione al pubblico del film *Salò* del regista Pier Paolo Pasolini proposta dall'Associazione Nazionale per il buon costume. L'interesse collettivo - sostenne la Corte - non può essere tutelato in assenza di un intervento normativo specifico: esso deve infatti ritenersi interesse indifferenziato dei membri della collettività (ed ecco che l'accento, osserviamo noi, viene posto sul generico profilo del bisogno collettivo), in quanto tale ben distinto dall'interesse legittimo, e non vi è alcuna ragione giuridica per ritenere sufficiente che l'ente portatore sia stato costituito per un fine statutario corrispondente e che abbia ottenuto il riconoscimento governativo. Particolarmente significativo il passaggio in cui la Corte osservò che *"l'oggetto del riconoscimento è soltanto l'attribuzione della personalità e cioè della*

---

<sup>126</sup> Per tutte Tar Friuli, 22 marzo 1984, in *Foro amm. Tar*, 1984, X, 1865 ss.

<sup>127</sup> Il percorso motivazionale è ben riassunto e contestualizzato da N. DURANTE, *La tutela giurisdizionale*, cit.

<sup>128</sup> Tra le pronunce più significative, tutte consultabili sulla banca dati *www.dejure.it*: Tar Marche, 22 dicembre 1976; Tar Campania, 8 marzo 1977; Tar Lazio, 22 dicembre 1981; Tar Lombardia, 16 luglio 1982; Tar Lazio, 16 settembre 1982; Tar Lazio, 16 dicembre 1985.

<sup>129</sup> In *Foro it.*, 1978, VIII, 1090 ss., con nota di C. M. BARONE, *Nota a Cass. sez. un. civ. 8 maggio 1978, n. 2207*, *ivi*, 1091 ss., di A. POSTIGLIONE, *L'iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi*, in *Cons. Stato*, 1978, III, 402 ss. e di L. ZANUTTIGH, *Italia Nostra di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Foro it.*, 1979, I, 167 ss.

*capacità giuridica come attitudine ad essere soggetto, attivo e passivo, di situazione giuridiche e non il conferimento di posizioni di vantaggio che non siano quelle, comuni ad altri soggetti, strettamente inerenti alla personalità in sé considerata. Con il riconoscimento un nuovo soggetto si aggiunge ad altri su di un piano di parità e non, per effetto del riconoscimento, con interessi poziori e differenziati".* Quella individuale e non collettiva è infatti *"nell'ordinamento e deve essere stata ripresa dalla Costituzione (art. 24, 103 e 113) nella concezione allora prevalente e tuttora perdurante"* e inoltre *"i valori tutelati, cui fanno capo gli interessi diffusi, si presentano sovente in potenziale contrasto"*, con la conseguenza che ciò implica la necessità *"di operare una scelta discrezionale che spetta normalmente alla pubblica amministrazione o al potere politico"*.

La pronuncia, oltre a ripristinare l'orientamento originario e a dare continuità all'idea che gli interessi collettivi non potessero essere riferiti ai singoli individui, ebbe il merito di rilevare che dietro la veste formale della rappresentanza dell'ente collettivo possono celarsi contrasti tra i diversi rappresentati<sup>130</sup>, elemento sul quale la giurisprudenza si sarebbe confrontata soltanto molti anni dopo e che spinge però a riflettere sul rapporto del singolo individuo all'interno del gruppo e il vantaggio desiderato.

Il Consiglio di Stato, ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24<sup>131</sup> - dopo che nell'ordinanza di rimessione era stato proposto di negare la tutelabilità in giudizio degli interessi collettivi sul presupposto della sovrapposizione con l'interesse pubblico<sup>132</sup> - , nel confermare la decisione assunta dalla Corte di Cassazione nel

---

<sup>130</sup> Profilo, quello del contrasto interno, su cui rifletteva già M. NIGRO, *Le due facce, cit.*, 9: *"Più che come una realtà statica unica e compatta, l'interesse diffuso, nella sua consistenza oggettiva, andrebbe visto esattamente come un'entità a plurime sfaccettature o addirittura come un processo dialettico"*.

<sup>131</sup> In *Foro it.*, 1980, III, con nota di A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, V, 260 ss. e di A. POSTIGLIONE, *Un ripensamento del Consiglio di Stato su Italia Nostra?*, in *Cons. Stato*, 1980, IV, 670 ss.

<sup>132</sup> *Cons. Stato*, sez. III, ord. n. 37 del 1977, in *Rass. Cons. Stato*, 1977, X, 1582 ss.



già citato caso “*Italia Nostra*” e dunque nel ritenere inammissibile il ricorso dell’associazione, in quanto costituita con il fine di tutelare il patrimonio del Paese in generale, continuò nondimeno a sostenere che l’assetto del territorio è tutelabile dagli appartenenti della collettività e anche dagli enti collettivi, anche in assenza di riconoscimento, purché questi abbiano “*precisi e consistenti collegamenti*” con la collettività di riferimento, collegamenti non posseduti, nel caso di specie, da “*Italia Nostra*”.

Dall’idea che gli interessi collettivi non possano essere riferiti al singolo individuo - si affermò, anzi, che sostanzialmente coincidevano con gli interessi pubblici - non si discostò neppure una discussa pronuncia della Corte dei Conti, sez. I, 22 gennaio 1982, n. 10, ove fu affermato che il danno erariale può derivare non solo dal turbamento degli elementi finanziari e patrimoniali in senso stretto, ma anche dalla lesione degli interessi diffusi, purché di rilievo economico e di pertinenza dello Stato<sup>133</sup>. Orientamento che fu però ben presto contrastato dalla giurisprudenza di legittimità, la quale tuttora riconduce alla giurisdizione ordinaria le questioni in tema di danno ambientale e limita la giurisdizione contabile all’eventuale giudizio di rivalsa della pubblica amministrazione nei confronti del responsabile della violazione ambientale, in conseguenza degli esborsi eventualmente sostenuti dalla stessa amministrazione<sup>134</sup>. La natura del

---

<sup>133</sup> In *Riv. Corte Conti*, 1982, I, 89 ss. Si veda anche Corte Conti, sez. I, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, I, 247 ss. e Corte Conti, sez. I, 20 dicembre 1975, n. 108, in *Foro it.*, 1977, II, 349 ss. Nello stesso senso può essere letto il riconoscimento agli enti territoriali della possibilità di ricorrere a tutela degli interessi collegati al territorio: Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254, in *Foro amm. Cds*, 2012, V, 1269 ss. e Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1725, in *Riv. giur. ed.*, 2008, IV-V, 1157 ss. In dottrina si veda B. CARAVITA, *Corte dei conti e interessi diffusi. Un caso di interpretazione estensiva*, in *Dem. e dir.*, 1982, III, 41 ss.; P. MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, in *Cons. Stato*, 1982, II, 291 ss.; ID., *Nuovi indirizzi della corte dei conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979, X, 282 ss.; ID., *Rapporti tra giudizio penale e giudizio contabile: prende corpo il nuovo concetto di danno pubblico allo Stato e alla collettività*, in *Giur. it.*, 1982, V, 150 ss.; S. A. VIOLANTE, *Tutela degli interessi diffusi e Corte dei Conti*, in *Nuova rass.*, 2000, III-IV, 342 ss.

<sup>134</sup> Ad esempio Cass., sez. un., 28 ottobre 1998, n. 10733, in *Giur. it.*, VIII, 1732 ss.

bene osservato impedì dunque, ancora una volta, di porre l'accento sulla relazione individuale col bene osservato.

In un secondo momento, come detto, la giurisprudenza tentò di percorrere la strada della partecipazione procedimentale, offrendo soluzioni alterne, ma prevalentemente negative, su cui però non è d'interesse sostare in questa sede<sup>135</sup>.

Come già visto nel paragrafo precedente a proposito del dibattito dottrinale, anche la giurisprudenza si concentrò dunque sul profilo della legittimazione attiva, ma sul chiaro presupposto che non vi fosse spazio per la riferibilità dello stesso all'individuo.

#### **5) Le soluzioni offerte dalla giurisprudenza penale a proposito della costituzione di parte civile degli enti esponenziali**

Indicazioni utili sulla natura degli interessi collettivi e sulla loro tutelabilità provennero anche dalla giurisprudenza penale, che inizialmente affrontò la tematica, se possibile, con slancio anche maggiore.

La magistratura penale, a partire dagli anni '70, prese dunque atto della frattura che era andata creandosi tra un codice di procedura penale (il codice Rocco del 1930) che aveva rigettato ogni proposta di estendere l'azione penale anche alle associazioni legalmente riconosciute e ammesso soltanto, ma con molti limiti, la costituzione di parte civile<sup>136</sup>, e il disegno pluralistico della Costituzione.

---

<sup>135</sup> A proposito della possibilità di impugnativa del WWF rispetto ai provvedimenti di caccia: Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 1982, n. 407, in *Foro it.*, 1983, I, 136 ss.; Tar Umbria, 7 ottobre 1986; Tar Emilia, 10 dicembre 1986, in *www.dejure.it*; con riguardo alla nota vicende delle associazioni di utenti telefonici contro le tariffe SIP si veda Tar. Lazio, 4 ottobre 1980, in *www.dejure.it*.

<sup>136</sup> Riferimenti giurisprudenziale in A. DE VITA, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, III, 838 ss. Si veda anche M. G. AIMONETTO, *Orientamenti giurisprudenziali in tema di rapporti tra interessi diffusi e costituzione di parte civile*, in *Giur. it.*, 1982, II, 82 ss.; A. ALBAMONTE, *Gli interessi collettivi ed il processo penale nel contesto della partecipazione*

La via prescelta fu proprio quella dell'ampliamento delle maglie della nozione di parte civile, nella quale furono infatti accolti i sindacati e le associazioni ambientaliste rispetto ai processi penali in materia di lavoro (prima nei processi per comportamento antisindacale, poi in quelli per inosservanza delle norme infortunistiche) e a quelli per disastri ambientali, ma anche, per ricordare un noto itinerario giurisprudenziale, le associazioni femministe rispetto ai processi per violenza carnale e per licenziamenti dovuti a discriminazione sessuale<sup>137</sup>.

Quella operata dai giudici del merito, e che infatti fu poi censurata in sede di legittimità, fu evidentemente una forzatura del sistema - come d'altronde fu a più riprese confermato dal fatto che le stesse associazioni costituite si limitavano a domandare risarcimenti simbolici - volta a rafforzare la repressione penale e a dare voce a istanze che altrimenti sarebbero state prive di interlocutori istituzionali. Più precisamente, fu rivisitata la nozione di persona danneggiata

---

*popolare all'amministrazione della giustizia*, in *Riv. pen.*, 1978, I-II, 435; F. BRICOLA, *Partecipazione e giustizia penale. Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in *Quest. crim.*, 1976, I, 46 ss.; E. FORTUNA, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Giur. mer.*, 1979, III, 804 ss.; A. IACOBONI, *Costituzione di parte civile degli enti collettivi e postille in tema di lesione degli interessi superindividuali, alla luce di un decennio di giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1982, II, 185 ss.; G. ICHINO, *Brevi note su sindacato e costituzione di parte civile*, 1982, IV, 525 ss.; ID., *Costituzione di parte civile di associazioni e sindacati nel processo penale*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, IV, 678 ss.; ID., *La parte civile nel processo penale. La legittimazione*, Padova, 1989, 90 ss.; G. LUCCIOLI, *Sulla costituzione di parte civile delle associazioni in difesa dei diritti delle donne nei processi di violenza carnale*, in *Cass. pen.*, 1979, VII-VIII, 1015 ss.; S. MACCIONI, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, I, 96 ss.; G. MARCONI, *La tutela degli interessi collettivi in ambito penale*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.*, 1979, III, 1052 ss.; A. POSTIGLIONE, *Il comune nel processo penale a tutela di interessi collettivi*, in *Riv. pen.*, 1978, XI-XII, 960 ss.; ID., *La presenza dei comuni nei processi per reati urbanistici a difesa degli interessi collettivi*, in *Giust. pen.*, 1979, XII, 696 ss.; ID., *La presenza del comitato di quartiere nei processi per reati ambientali*, in *Giur. mer.*, 1980, IV-V, 865 ss.; F. SGUBBI, *Tutela penale degli interessi diffusi*, in *Quest. crim.*, 1975, III, 439 ss.; C. SMURAGLIA, *La legittimazione dell'associazione sindacale nel procedimento penale*, in *Riv. giur. lav.*, 1974, I, 40 ss.; ID., *Le parti sociali e il processo del lavoro: i sindacati*, in *Mass. giur. lav.*, 1977, 696 ss.; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, cit., 1140 ss.; L. ZANUTTIGH, *Legittimazione e danno nella costituzione di parte civile degli enti esponenziali*, in AA. VV., *Studi in onore di onore di Liebman*, IV, 1979, 2743 ss.

<sup>137</sup> Possono assumersi come emblema di tale filone giurisprudenziale le pronunce di merito che ammettono la costituzione di parte civile delle associazioni femministe, ad esempio Trib. Trieste, 24 maggio 1979, Trib. Potenza, 7 luglio 1982, Pretura Rho, 31 maggio 1979, in *www.dejure.it*.

dal reato di cui all'art. 22 del codice di procedura penale allora vigente e i tre ostacoli tradizionalmente frapposti, ovvero la necessità di essere riconosciuti come persone giuridiche, la sussistenza di un danno di natura meramente patrimoniale e, prima di tutto, la violazione del diritto soggettivo. Ancor prima furono operate ricostruzioni quantomeno discutibili del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice.

Gli argomenti utilizzati furono principalmente quello dello scopo statutario, spesso rafforzato da riferimenti alla Costituzione - a seconda dei casi agli artt. 9, 32, 41 e 42 - ovvero l'esistenza del riconoscimento governativo.

Le incongruenze di tale giurisprudenza furono peraltro evidenti, come anticipato, nel momento in cui essa si trovò a determinare il *quantum* del risarcimento, che infatti non poté che essere riferito direttamente alle prerogative dell'ente: si fece così riferimento all'impossibilità dello stesso di conseguire i propri fini statutari, alla diminuzione del prestigio, all'impedimento all'esercizio dei diritti della personalità del soggetto giuridico. Sotto il profilo del danno risarcibile si parlò, ovviamente, soltanto di danno morale, l'unico che in quel momento si riteneva costituire la categoria del danno non patrimoniale; quando invece si risarcì anche il danno patrimoniale, si fece prevalentemente riferimento alle spese sostenute dall'ente.

La Cassazione, come detto, assunse una posizione più restrittiva, escludendo gli enti esponenziali dalla possibilità di costituirsi parte civile siccome privi della titolarità di interessi lesi dal reato.

Le linee davvero essenziali del percorso della giurisprudenza penale servono per lo più, dunque, a prendere atto della motivazione ideologica che ha orientato molti studiosi del tempo intorno al tema degli interessi sovraindividuali, mentre non furono propri dello stesso particolari approfondimenti sulla riferibilità del danno ai singoli individui del gruppo. Nel

percorso che portò all'emanazione del nuovo codice di procedura penale si sarebbe però infine preso atto della necessità di equilibrare il sistema e fu dunque previsto - sulla scia delle scelte compiute in altri ordinamenti<sup>138</sup> - che anche gli enti rappresentativi di interessi lesi dal reato avrebbero potuto esercitare in giudizio i diritti della persona offesa (art. 91 c.p.p.), a condizione che non avessero perseguito finalità di lucro, che le finalità di tutela degli interessi lesi dal reato fossero state riconosciute dalla legge e che l'azione in giudizio avesse ottenuto il consenso della persona offesa (art. 92 c.p.p.)<sup>139</sup>.

La giurisprudenza, nel frattempo, non tardò a confermare la possibilità di costituirsi parte civile degli enti esponenziali, anche se non iscritti negli appositi registri, ove previsto<sup>140</sup>.

## **6) Il contributo della magistratura civile: il diritto soggettivo all'ambiente salubre**

Le sentenze della magistratura civile che hanno affrontato *ex professo* il problema della riconducibilità degli interessi sovraindividuali ai diritti soggettivi rappresentano un'autentica miniera di informazioni e di stimoli per lo studioso della materia<sup>141</sup>. È però necessario riferire che anche rispetto a talune di queste pronunce si parlò di uso alternativo del diritto, a conferma che furono per lo più motivazioni ideologiche e ragioni di giustizia sostanziale a motivare certe prese

---

<sup>138</sup> Riferimenti in M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 190 ss.

<sup>139</sup> Sulle scelte compiute dal nuovo codice processuale si veda F. GALASSO, *Interessi diffusi e interessi collettivi nel nuovo processo penale*, in *Nuova rass. leg.*, 1992, VI, 666 ss.; R. LI VECCHI, *Enti esponenziali e tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Riv. pen.*, 1995, VII-VIII, 715 ss.

<sup>140</sup> Si veda ad esempio Cass., sez. III, 10 marzo 1993, in *Cass. pen.*, 1994, X, 984 ss.; Cass., sez. III, 29 settembre 1992, in *Giust. pen.*, 1993, II, 392 ss.; Cass., sez. III, 17 marzo 1992, in *Giur. it.*, 1992, II, 465 ss.; Cass., sez. III, 26 febbraio 1991, in *Giur. it.*, 1991, II, 462 ss.; Cass., sez. VI, 16 febbraio 1990, in *Cass. pen.*, 1992, X, 2429 ss.

<sup>141</sup> Per una rassegna giurisprudenziale esaustiva si rinvia di nuovo a G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi*, cit., 403 ss.; N. DURANTE, *La tutela giurisdizionale*, cit.

di posizione<sup>142</sup>.

A proposito della repressione della condotta sindacale di cui all'art. 28 del c.d. Statuto dei lavoratori i giudici civili, sulla scia della dottrina maggioritaria, che aveva parlato di tutela suppletiva e non sostituiva, non ignorarono le peculiarità della fattispecie e dunque la possibilità di descrivere l'interesse collettivo anche quale somma dei diritti soggettivi (non è un caso che gli effetti delle pronunce che concludono sia la fase sommaria, sia quella a cognizione piena, giovino tuttora anche ai lavoratori che non siano stati parte del procedimento e che, laddove l'oggetto del processo sia una condotta lesiva di un diritto particolare di un singolo lavoratore, si proceda normalmente all'integrazione del contraddittorio nei suoi confronti<sup>143</sup>), ma, sin dalla pronuncia delle sez. un. n. 1380 del 1972<sup>144</sup>, si concluse che gli interessi primamente tutelati erano anche quelli di una comunità più ampia e non riducibile ai soli rappresentati, con la conseguenza che gli unici legittimati ad agire ai sensi dell'art. 28 sono per l'appunto i sindacati (ricordiamo tra l'altro che il sindacato agisce a prescindere dal mandato ricevuto dai singoli).

Gli interessi collettivi azionati dal sindacato, dunque, come somma di diritti soggettivi individuali, ma anche come situazione soggettiva dai contorni più ampi, che nei primi non si esaurisce<sup>145</sup>, come anche la Corte Costituzionale

---

<sup>142</sup> In tal senso, anche con riferimento proprio alla giurisprudenza civile negli anni '70, si esprime G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in AA. VV., a cura di A. ANDRONIO - M. CECCHETTI - S. GRASSI, *Ambiente e diritto*, Milano, 1999, 431 ss.

<sup>143</sup> Per esemplificazioni si rinvia a C. PUNZI, *Repressione della condotta antisindacale*, in *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, diretto da U. PROSPERETTI, II, Milano, 1975, 968 ss.

<sup>144</sup> In *Giust. civ.*, 1973, I, 1408 ss., seguita da Cass., sez. III, 15 aprile 1976, n. 1366; Cass., sez. II, 27 febbraio 1979, n. 1313; Cass., sez. II, 24 marzo 1976, n. 1050; Cass., sez. III, 26 gennaio 1979, n. 602, che possono essere consultate all'interno della banca dati [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>145</sup> In dottrina si veda specialmente A. ASQUINI, *Controversie collettive e controversie individuali di lavoro*, in AA. VV., *Atti del primo convegno di studi sindacali e corporativi*, Roma, 1930, 231 ss.; C. CECHELLA, *Coordinamento fra azione individuale e azione sindacale nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, III, 408 ss.; R. DONZELLI, *Il coordinamento tra l'azione*

avrebbe di lì a poco sottolineato<sup>146</sup>.

Di maggiore interesse sono le pronunce concernenti l'interesse ad un ambiente salubre<sup>147</sup> e i tentativi di qualificare lo stesso anche in termini di diritto

---

*ex art. 28 Stat. Lav. e le azioni individuali al ricorrere di condotte imprenditoriali plurioffensive*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2002, IV, 663 ss.; E. GARBAGNATI, *Procedimento di repressione della condotta antisindacale e cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, I, 1 ss.; L. LANFRANCHI, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, II, 388 ss.; ID., *Situazioni giuridiche individuali a rilevanza collettiva ed attuazione della condanna alla reintegrazione del lavoratore*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, VI, 343 ss.; M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. dir.*, 1971, IV-V, 543 ss.; A. PROTO PISANI, *Controversie individuali in materia di lavoro. Cenni sulla storia della giustizia del lavoro*, in *Nss. dig., app.*, IV, Torino, 1983, 612 ss.; ID., *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, in *Foro it.*, 1973, IV, 57 ss.; C. PUNZI, *Repressione della condotta antisindacale*, cit., 968 ss.; C. RAPISARDA - P. ICHINO, *Gruppi privi di riconoscimento e processo*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, IV, 609 ss.; U. ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, IV, 1309 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Diritto soggettivo e interesse legittimo dei sindacati al rispetto della libertà sindacale nei luoghi di lavoro*, in *AA. VV., Studi in onore di Chiarelli*, I, Milano, 1973, 675 ss., il quale aveva però già osservato che l'interesse al rispetto della libertà e dell'attività sindacale era nella titolarità dei singoli individui; G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, IV, 774 ss.; T. TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1971, IV-V, 565 ss.

<sup>146</sup> Corte cost., 6 marzo 1974, n. 54, in *Foro it.*, 1974, I, 963 ss.

<sup>147</sup> Il rapporto tra ambiente e interessi sovraindividuali, indipendentemente dalle pronunce della giurisprudenza ordinaria, è affrontato con particolare attenzione da G. BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esperienze e prospettive*, in *Corr. giur.*, 1989, VIII, 881 ss.; V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1985, IV-V, 1313 ss.; M. FRANCO, *Tutela del territorio, interessi diffusi ed operato del giudice (ordinario, amministrativo e contabile)*, in *For. amm.*, 1986, XI, 2603 ss.; P. LA ROCCA, *Gli interessi diffusi con particolare riferimento al bene giuridico ambiente: nozione, titolarità e tutela*, in *Comuni d'Italia*, 1990, XXVII, 1317 ss.; A. LENER, *Violazione di norme di condotta*, cit., 105 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1897 ss.; ID., *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse generale della collettività*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 427 ss. Più di recente M. P. GIRACCA, *Riflessioni in tema di danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *Contr. impr.*, 2001, I, 394 ss.; A. IACOPINO, *La tutela dell'ambiente. Dalla legge n. 349 del 1986 alla class action*, in *Giust. amm.*, 2008, II, 21 ss.; M. MADDALENA, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265*, in *AA. VV.*, a cura di A. POSTIGLIONE, *Seconda giornata per l'ambiente della Corte Suprema di Cassazione*, Napoli, 2000, 123 ss.; G. MASTRODONATO, *Le posizioni giuridiche soggettive nella materia ambientale: dagli interessi diffusi al nuovo ruolo del cittadino*, in *Dir. ec.*, 2001, II, 381 ss.; M. MILONE, *Brevi riflessioni sul sistema sanzionatorio per le violazioni degli interessi diffusi in materia di danno ambientale*, in *Trib. amm. reg.*, 1994, V-VI, 173 ss.; E. NAPOLILLO, *Gli interessi diffusi tra norma di azione e norma di relazione. La legittimazione e il danno ambientale nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, XI, 675 ss.; S. PATTI, *Diritto dell'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, V, 859 ss.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1985,

soggettivo, le quali seguono un percorso logico che di lì a poco avrebbe compiuto anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, ad esempio nella nota pronuncia c.d. Lopez Ostra, del 9 dicembre 1994, laddove esso venne ricondotto al rispetto della vita privata familiare di cui all'art. 8 della Carta e appunto elevato al rango di diritto perfetto<sup>148</sup>.

Alcune pronunce della Suprema Corte in materia di atti emulativi stabilirono dunque un collegamento diretto con il diritto alla salute e lo stesso avvenne in Cass., sez. un., 6 ottobre 1975, n. 3164 e specialmente in Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463<sup>149</sup>, la quale scaturì dalla domanda inibitoria proposta dal proprietario di un'abitazione privata rispetto alla costruzione di uno stabilimento industriale, e ove nei fatti si presero le distanze dall'orientamento dei giudici amministrativi, negativo, come visto, rispetto alla possibilità di configurare interessi legittimi in materia ambientale.

---

32 ss.; ID., *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1987, II, 303 ss.; C. RAPISARDA, *Spunti in tema di tutela giurisdizionale del diritto alla salute*, in *Riv. dir. proc.*, 1976, III, 583 ss.; C. SALVI, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*, in *Giur. it.*, 1973, I, 805 ss.; ID., *Note sulla tutela della salute come interesse collettivo*, in AA. VV., a cura di F. D. BUSNELLI - U. BRECCIA, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978, 445 ss.; G. SANTANIELLO, *La legittimazione alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali*, in *Amm. pol.*, 1987, I, 6 ss.; C. TENELLA SILANI, *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. priv.*, XVII, Torino, 1998, 359 ss.; G. TORREGROSSA, *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. Stato*, 1988, IX, 1729 ss.

<sup>148</sup> Corte EDU, 9 dicembre 1994 (in particolare i parr. 51 ss.), in *www.dejure.it*, ha inaugurato il filone, poi proseguito da Corte EDU, 19 febbraio 1998, c.d. *Guerra e aa. c- Italia*, Corte EDU, 9 giugno 1998, c.d. *McGinley e Egan c- Regno Unito*, Corte EDU, 8 luglio 2003, c.d. *Hatton e aa. c- Regno Unito*, Corte EDU, sez. III, 2 novembre 2006, n. 59909, tutte consultabili sul portale citato.

<sup>149</sup> Su cui si veda A. ALBAMONTE, *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giust. civ.*, 1980, II, 479 ss.; F. DELFINO, *Ambiente, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Dir. e soc.*, 1980, III, 629 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, 868 ss.; A. POSTIGLIONE, *Localizzazione di centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giust. civ.*, 1979, V, 768 ss.; ID., *Nuovi orientamenti in tema di interessi collettivi correlati alla difesa dei beni ambientali e culturali*, in *Cons. Stato*, 1980, III, 459 ss.; ID., *Soggetti legittimati a far valere il danno da inquinamento atmosferico*, in *Giur. mer.*, 1979, II, 407 ss.; G. VISENTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, IV, 249 ss.; L. ZANUTTIGH, *Diritto dell'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, IV, 720 ss.; EAD., *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, V, 342 ss.



A seguito, infatti, della richiesta di accertamento tecnico preventivo proposta da un privato relativamente alle condizioni ambientali dei luoghi interessati dalla localizzazione di una centrale nucleare, con lo scopo di assicurare la prova del danno, la Corte ritenne di poter desumere dall'art. 32 Cost. l'esistenza di un diritto soggettivo individuale all'ambiente salubre, a ciò non ostando il fatto che tale diritto fosse condiviso da una pluralità di individui. Si confermò, dunque, come anche avrebbe fatto Corte cost., 11 luglio 1984, n. 187<sup>150</sup>, il collegamento con l'art. 32 Cost., ma sembrò attribuirsi al diritto all'ambiente una maggiore autonomia rispetto al diritto alla salute e al diritto alla proprietà<sup>151</sup>. Si concluse così che *“oltre alla titolarità di interessi c.d. diffusi, da parte di collettività unitariamente considerate, anche la titolarità di interessi individuali da parte dei singoli coinvolti dal procedimento stesso”*.

Ciò che della sentenza preme ancora prima ricordare è che nell'occasione la Corte operò la celebre distinzione, che sarà utile nel prosieguo - nella misura in cui per l'appunto la Cassazione sostenne che di taluni interessi, tradizionalmente ritenuti appannaggio pubblico, possono essere titolari anche i singoli individui -, tra beni collettivi indivisibili e beni collettivi divisibili<sup>152</sup>. I primi sarebbero collegati alla stessa sopravvivenza della società - ad esempio l'ordine pubblico e la difesa nazionale -, e a motivo di ciò l'interesse del singolo rimarrebbe sempre assorbito dall'interesse indifferenziato della collettività. I secondi - per l'appunto la sanità e l'ambiente - sarebbero invece suscettibili di godimento da parte dei singoli a prescindere dall'organizzazione di un nucleo

---

<sup>150</sup> Corte cost., 11 luglio 1984, n. 187, in *Quaderni regionali*, 1984, III, 1440 ss.

<sup>151</sup> G. ALPA, *Il diritto soggettivo*, cit., 431 ss. Secondo G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, cit., *“l'interesse diffuso all'integrità dell'ambiente di per sé, in quanto assorbito nell'interesse indifferenziato della collettività, resta privo di una rilevanza giuridica; tuttavia, nel momento in cui si intreccia con il diritto alla salute, esso si differenzia e si qualifica giuridicamente quale vero e proprio diritto all'ambiente salubre, in forza dell'immediata precettività dell'art. 32 Costituzione”*.

<sup>152</sup> Si vedano in particolare le considerazioni di N. TROCKER, *Interessi diffusi*, cit., 208 ss.

di tutela comune; sarebbero, in altre parole, la somma dei singoli interessi. Di qui, allora, la possibilità di agire in giudizio autonomamente.

Si trattò di una conclusione fondamentale, su cui insisteremo nel corso della trattazione e che pur non eccessivamente valorizzata - ma con riscontri nella giurisprudenza successiva, che tentò di definire più puntualmente il contenuto della situazione tutelata, discusse della possibilità di riferire tale posizione anche a un soggetto collettivo, esaminò il problema del bilanciamento con i diritti in conflitto<sup>153</sup> - offrì un prezioso supporto alla possibilità di “convertire” gli interessi collettivi in diritti soggettivi.

È appena il caso di segnalare che esso sarà ribadito anche in seguito dalla Suprema Corte, secondo cui, proprio in forza dell’esistenza di un diritto soggettivo del singolo, spetta al giudice civile il potere di soddisfare il diritto alla salute nei confronti della pubblica amministrazione, eventualmente anche attraverso l’esercizio di poteri inibitori<sup>154</sup>, e che quest’ultima sarebbe comunque, al riguardo, priva del potere di provvedere<sup>155</sup>.

La sentenza è di estremo interesse, dunque, nella misura in cui chiarisce che gli interessi sovraindividuali possono essere anche la somma di vere propri diritti soggettivi individuali rispetto a un bene dai contorni molto vaghi, che sicuramente esorbita da quelli tradizionalmente oggetto dei diritti individuale e socialmente da quelli di natura patrimoniale.

Degna di menzione è infine Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172<sup>156</sup> - sentenza nota agli studiosi del diritto amministrativo, che discussero ampiamente intorno alla carenza di potere dell’amministrazione a fronte di diritti soggetti qualificati

---

<sup>153</sup> N. TROCKER, *Interessi diffusi, cit.*, 209-210, ove cita anche Trib. Monza, 26 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983, II, 412 ss.; Trib. Napoli, 22 febbraio 1983, in *Dir. e giur.*, 1983, II, 355 ss.; Pret. Vigevano, 22 marzo 1985, in *Foro it.*, 1986, XII, 2873 ss.

<sup>154</sup> Cass., sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893, in *Foro it.*, 2001, I, 141 ss.

<sup>155</sup> Cass., sez. un., 20 febbraio 1992, n. 2092, in *Foro it.*, 1992, IX, 2123 ss.

<sup>156</sup> In *Giur. it.*, 1980, I, 464 ss.

come fondamentali -, che vide contrapposte la Cassa per il Mezzogiorno e il Comune di Napoli rispetto alla costruzione di opere di disinquinamento nel Golfo omonimo, pronuncia in cui si ribadì l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente salubre, lo si qualificò come diritto sociale e si fece riferimento, oltre che all'art. 32 Cost., agli art. 2, 3, e 38 Cost.: *"Il collegamento dell'art. 32 con l'art. 2 Cost. attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza, tale che esso si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e proprio diritto all'ambiente salubre che neppure la pubblica amministrazione può sacrificare o comprimere, anche se agisca a tutela specifica della salute pubblica"*.

Questo il panorama giurisprudenziale nel corso degli anni '70. Nel tempo, anche prima della legislazione consumeristica, esso sarà arricchito da molte altre pronunce, ma le diverse dimensioni degli interessi collettivi non verranno completamente alla luce e la identificazione della reale essenza degli interessi sovraindividuali verrà sostanzialmente rimessa alla sensibilità del singolo operatore o, più frequentemente, del singolo studioso.

## **7) L'intervento del legislatore italiano, con riferimenti di diritto comparato**

Con riferimento agli interventi del legislatore<sup>157</sup>, si è già detto che il codice civile ignorò sostanzialmente il problema della tutelabilità degli interessi collettivi, con l'eccezione dell'art. 2601 c.c., in tema di concorrenza sleale - che fu peraltro invocato dai pratici raramente - secondo cui: *"quando gli atti di concorrenza sleale pregiudicano gli interessi di una categoria professionale, l'azione per la repressione della concorrenza sleale può essere promossa anche dalle associazioni professionali e dagli enti che rappresentano la categoria"*.

---

<sup>157</sup> Il percorso normativo è ben riassunto, tra gli altri, da M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano: lineamenti generali*, cit., 103 ss.

Degno di nota, sul punto, fu però il tentativo compiuto a partire dagli anni '70 - e dunque nel contesto economico e sociale in cui ci siamo mossi finora - di estendere la legittimazione ad agire anche alle associazioni rappresentative dei consumatori, proprio sul presupposto che le norme sulla concorrenza non potrebbero essere riferite soltanto agli imprenditori<sup>158</sup>. Anche se la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Milano con l'ordinanza del 7 febbraio 1980<sup>159</sup> fu successivamente dichiarata manifestamente inammissibile, sul presupposto che il legislatore avesse la discrezionalità di scegliere se e come eventualmente tutelare gli interessi dei consumatori (*"compete al legislatore e non già al giudice delle leggi di approntare per il consumatore adeguati strumenti di salvaguardia, attualmente limitati alla tutela penale, prevedendo le forme e l'ambito di azioni specifiche, sul modello di quelle contemplate dalle legislazioni tedesca e svizzera in favore delle associazioni dei consumatori"*), perché ciò significò riconoscere che gli interessi collettivi dei consumatori non erano sufficientemente connotati sul piano sostanziale e che quindi la loro protezione avrebbe dovuto passare attraverso l'azione dell'ente e l'autorizzazione legislativa.

Abbiamo già svolto brevi riferimenti all'art. 28 della l. 30 maggio 1970, n. 300<sup>160</sup>,

---

<sup>158</sup> Le diverse teorie dottrinali circa la natura degli interessi protetti dall'art. 2601 c.c. (diritti soggettivi esclusivi degli imprenditori, diritti dei consumatori, diritti degli enti rappresentativi, meri interessi di fatto degli appartenenti alla categoria ovvero dei consumatori) sono esaminate nel dettaglio da D. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 123 ss. e 759 ss. Ivi anche approfonditi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>159</sup> Commentata da F. COSENTINO, *L'art. 2601 c.c. e la tutela dei consumatori al vaglio della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, XII, 2158 ss. In punto di legittimazione si veda anche M. S. SPOLIDORO, *Costituzione e limitazioni soggettive della legittimazione ad agire per concorrenza sleale*, in *Giur. comm.*, 1982, I, 74 ss.

<sup>160</sup> Il cui 1° comma appare particolarmente opportuno riprodurre: *"Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convoca le parti ed assume sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti"*.

relativo ai comportamenti del datore di lavoro diretti a impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, nonché del diritto di sciopero. L'elemento di novità, come già detto attraverso la giurisprudenza, è costituito dal fatto che al sindacato fu dato azionare l'interesse della generalità dei lavoratori alla libertà e attività sindacale<sup>161</sup>.

L'art. 28 segnò comunque una autentica svolta nel percorso degli interessi sovraindividuali (come detto, però, non compiutamente valorizzata) perché per la prima volta dopo le leggi speciali di inizio del secolo e dopo il codice civile, il legislatore dette risalto alla dimensione superindividuale della tutela - peraltro non solo nell'art 28, ma anche nell'art. 9, a proposito dei diritti dei lavoratori a un ambiente lavorativo salubre (e alla stregua del quale i lavoratori hanno il diritto di promuovere l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica<sup>162</sup>), nell'art. 16, con riferimento alla tutela contro atti discriminatori, e nell'art. 18, 4° co.- e attribuì la legittimazione ad agire ai sindacati rappresentativi a livello nazionale.

L'art. 15 della l. 9 dicembre 1977, n. 903 (successivamente confluita, con modifiche, nel d. lgs. n. 198 del 2006), che vietò qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro<sup>163</sup>, indipendentemente

---

<sup>161</sup> È stato da più parti sottolineata la portata dirompente dell'innovazione, ad esempio da N. TROCKER, *Interessi diffusi*, cit., 197: "Questa legge, staccandosi dalla tendenza a porre il singolo, isolatamente considerato, al centro del sistema ed a plasmare sulla sua immagine le situazioni giuridiche soggettive caratterizzandole attraverso un rapporto proprietario ed esclusivistico tra titolare e bene protetto, ha voluto dare risalto alla dimensione superindividuale (della titolarità o quantomeno delle forme di esercizio) di talune posizioni giuridiche: più precisamente della libertà ed attività sindacale, nonché del diritto di sciopero".

<sup>162</sup> Si veda ad esempio Cass., sez. III, 5 dicembre 1980, n. 6339, in *Foro it.*, 1980, XII, 2993 ss., ove si afferma che i diritti attribuiti dall'art. 9 "trascendono, senza assorbirlo, il diritto del singolo lavoratore all'adempimento da parte del datore di lavoro dell'obbligo (...) di adottare nell'esercizio dell'impresa tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica del prestatore di lavoro, e si estendono all'interesse collettivo inteso alla protezione solidaristica, unitaria ed indivisibile di tutte le misure di prevenzione ed in genere di tutela della salute dei lavoratori partecipi della collettività di lavoro o comunità di rischio".

<sup>163</sup> V. E. CICCHITTI, *La tutela processuale della parità dopo il d. lgs. 23 maggio 2000 n. 196*, in *Riv. proc.*,

dalle modalità di assunzione e dal interessato, attribuì la legittimazione ad agire al singolo individuo e contemporaneamente permise allo stesso di conferire mandato al sindacato. Infatti, *“qualora vengano posti in essere comportamenti diretti a violare le disposizioni di cui agli articoli 1 e 5 della presente legge, su ricorso del lavoratore o per sua delega delle organizzazioni sindacali, il pretore del luogo”*, oltre a poter pronunciare in punto di risarcimento del danno non patrimoniale, *“ordina all'autore del comportamento denunciato, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti”*. Particolarmente significativa fu proprio l'attribuzione della legittimazione ad agire anche al singolo individuo, non contemplata, invece, dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori<sup>164</sup>, che peraltro, verosimilmente, ne fu anche la debolezza, visto che della norma in esame è stato fatto un uso davvero modesto e ad essa hanno fatto seguito diverse proposte dirette a di introdurre forme di legittimazione collettiva<sup>165</sup>.

L'operazione, per quel che più interessa, testimonia per l'appunto la possibilità di ricondurre al singolo la titolarità dell'interesse descritto.

In materia ambientale la fondamentale legge 8 luglio 1986, n. 349 recepì le istanze provenienti dalla giurisprudenza prevalente, la quale, come visto, fu pressoché unanime nel riscontrare l'esistenza di una situazione soggettiva di rilievo esclusivamente superindividuale, azionabile dall'ente esponenziale.

---

2003, I, 171 ss.; EAD., *Profili processuali della tutela della parità tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Riv. proc.*, 1996, IV, 1187 ss.; R. DONZELLI, *Considerazioni sulla natura dell'azione esercitata dal consigliere di parità in materia di discriminazione uomo-donna*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2004, IV, 612 ss.; E. SILVESTRI, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, III, 853 ss.; E. SILVESTRI - M. TARUFFO, *Condotta antisindacale: il procedimento di repressione della condotta sindacale*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1997.

<sup>164</sup> Di cui N. TROCKER, *Interessi diffusi*, cit., 200, colse la portata innovativa, ma anche le criticità della norma: *“Resta semmai la perplessità, di ordine politico, circa l'opportunità di una simile scelta che lascia il singolo solo con la sua debolezza senza il sostegno, tante volte necessario, dell'iniziativa processuale del gruppo”*.

<sup>165</sup> Così N. TROCKER, *Interessi diffusi*, cit., 200.

Nella sua formulazione iniziale l'art. 18 della legge attribuiva alle associazioni individuate dal Ministero ai sensi dell'art. 13 - che più precisamente consentiva al Ministero di individuare le associazioni tra quelle aventi caratteri nazionale o che fossero presenti in almeno cinque regioni, tenendo poi conto delle loro finalità, dell'ordinamento interno, della continuità dell'azione e della loro rilevanza - la legittimazione a ricorrere in sede giurisdizionale amministrativa e ad intervenire nei giudizi per danno ambientale.

Allo Stato e agli enti pubblici territoriali fu invece attribuita la legittimazione a promuovere l'azione di risarcimento del danno ambientale - l'ambiente, avrebbe infatti più volte ripetuto la Corte costituzionale a giustificazione di tale attribuzione di poteri, è bene unitario<sup>166</sup> - , anche se le citate associazioni conservarono poteri di stimolo rispetto all'esercizio di tale azione.

Un riconoscimento della rilevanza degli interessi diffusi e collettivi - e della possibilità di giustiziare i primi, tradizionalmente intesi, soltanto ove assumano la forma dei secondi e quindi per il tramite di un ente - provenne anche dalla nota legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), il cui art. 9 tuttora prevede che *"qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento"*, oltre che, ovviamente, dalle previsioni in tema di accesso ai documenti amministrativi (art. 22).

In materia consumeristica - che, come occorre ribadire, sarà oggetto di un'analisi più approfondita nel capitolo successivo - il discorso sugli interessi collettivi fu inaugurato dall'art. 1469 sexies c.c., introdotto nel tessuto codicistico dall'art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52, che a sua volta dette attuazione alla direttiva

---

<sup>166</sup> Da ultimo Corte Cost., 1 giugno 2016, n. 126, in *Foro it.*, 2016, XI, 3409 ss.

europea n. 93/13/CE e che attribuì alle associazioni dei consumatori (oggi iscritte nell'elenco ministeriale di cui all'art. 137 del d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, c.d. Codice del Consumo), dei professionisti e alle Camere di Commercio, il compito di proporre azioni volte a inibire l'uso delle clausole vessatorie nei confronti dei professionisti e delle associazioni dei consumatori.

Ma il legislatore si occupò di interessi sovraindividuali anche nella legge 29 dicembre 1993, n. 580, di riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio, e nel d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, che introdusse per la prima volta l'azione inibitoria dinanzi al Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La l. 30 luglio 1998, n. 281, sempre in materia consumeristica, attribuì invece la legittimazione ad agire in via inibitoria alle associazioni di consumatori e di utenti inserite in apposito elenco ministeriale, estendendo peraltro la tutela avverso qualsiasi atto o comportamento lesivo degli interessi collettivi dei consumatori tenuto da un professionista o da un'associazione di professionisti.

Prescindendo per il momento da tutti gli sviluppi successivi in materia consumeristica e dunque anche dalle previsioni del codice del consumo e dall'introduzione dell'azione di classe risarcitoria, si segnala che la l. 3 agosto 1999, n. 265 e il successivo d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, intervenuto sull'art. 7 della l. 8 giugno 1990, n. 142, riconobbero all'elettore e alle associazioni ambientaliste la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno ambientale spettanti al Comune e alla Provincia, a favore dei quali, comunque, doveva essere liquidato l'intero risarcimento.

Con la l. 7 dicembre 2000, n. 383 (poi abrogata con l'entrata in vigore del codice del consumo) riguardante le associazioni di promozione sociale iscritte nell'apposito registro, si attribuì loro la possibilità di agire civilmente e penalmente per il risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi collettivi connessi alle finalità generali perseguite dall'associazione, ovvero



ricorrere in sede amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi degli interessi collettivi (art. 27).

Deve ricordarsi, inoltre, la disposizione relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, di cui al d. lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che attribuì alle associazioni di categoria degli imprenditori, presenti nel CNEL, in rappresentanza delle piccole e delle medie imprese, la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi avverso le condizioni generali di contratto relative alla data di pagamento e alle conseguenze del relativo ritardo che risultano gravemente inique.

In materia ambientale la legge del 1986 fu confermata nelle sue linee essenziali dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ma l'art. 311 riservò allo Stato l'azione per il risarcimento dei danni.

Forme peculiari di tutela degli interessi collettivi, infine, vennero previste dall'art. 13 della legge 394 del 1991, a proposito del ricorso avverso i nulla osta dell'Ente parco, dall'art. 17 della legge 127 del 1997, dall'art. 146 del codice dei beni culturali e, più di recente, dall'art. 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, secondo cui *"le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate 'camere di commercio', ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le loro articolazioni territoriali di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relative solo ad alcuni soggetti"*.

Risale, infine, al 2009 l'inserimento nel sistema dell'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione, che permette al singolo individuo di agire dinanzi al giudice amministrativo per la violazione degli *standard* qualitativi ed economici previsti nelle carte dei servizi, per l'omesso esercizio dei poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, ovvero ancora per la mancata emanazione degli atti

amministrativi generali nei termini previsti. Sul punto ci limitiamo ad affermare che è discussa la natura degli interessi cui fa riferimento la norma e mentre vi è chi, in dottrina, per quanto più interessa, parla di ipotesi di giurisdizione oggettiva, vi è anche chi ritiene che il decreto in parola avrebbe operato una giuridificazione dell'interesse di fatto<sup>167</sup>. È significativo, però, che il medesimo decreto individui tali intersezioni affermando che il ricorso non può essere proposto tra l'altro quando, in relazione alle medesime condotte (quindi, è da ritenere, dotate del medesimo livello di astrattezza), sia stato instaurato un giudizio ai sensi dell'art. 140 bis c. cons., ovvero un giudizio che sicuramente coinvolge diritti soggettivi<sup>168</sup>.

La breve rassegna normativa conferma le diverse connotazioni degli interessi sovraindividuali: interessi corrispondenti a mere aspirazioni degli individui, non riducibili agli schemi tradizionali, cui però talvolta si affiancano veri e propri diritti soggettivi del singolo e che possono essere soddisfatti attraverso la pronuncia che conclude il giudizio collettivo: è quanto avviene, per fare un ad esempio, nel caso in cui il giudizio ex art. 28 del c.d. Statuto dei lavoratori, accertato il licenziamento per motivi antisindacali, disponga contemporaneamente la reintegra del lavoratore.

Occorre però aggiungere al nostro discorso, sulla scia della tutela predisposta in materia di discriminazioni e alla stregua di quanto detto circa il riconoscimento da parte della giurisprudenza del diritto soggettivo all'ambiente salubre, un

---

<sup>167</sup> Per riferimenti iniziali, anche giurisprudenziali, si veda G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., 527 ss. Ai nostri fini intendiamo soltanto ricordare che il Tar Lazio, sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552, in *Foro amm. Tar*, 2011, I, 136 ss., è parso sostenere proprio la seconda opzione riportata nel testo: "La previsione di legge non crea posizioni giuridiche nuove (...) ma le riconosce ai singoli, così elevando gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili, a conclusione di un processo per certi versi opposto a quello, compiuto dalla giurisprudenza, che al fine di garantire la tutela va perorato un processo di imputazione collettiva".

<sup>168</sup> Su tale connessione si veda F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe e i problemi di coordinamento con gli altri strumenti di tutela collettiva*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it).

ulteriore dato, ovvero la possibilità riconosciuta al singolo di agire a tutela della collettività a fronte di un bene indivisibile, circostanza che sembra operare una vera e propria riconversione dell'interesse sovraindividuale in diritti soggettivi, tutti identicamente proiettati verso il medesimo bene.

Vi è a questo punto da chiedersi se l'atteggiamento del legislatore italiano appena descritto sia sintomatico di un più generale atteggiamento o costituisca un *unicum* nel panorama europeo<sup>169</sup>. Si vuole in altre parole verificare se le peculiarità di certi rapporti tra individuo e beni sia stata altrove ricondotta allo schema del diritto soggettivo, verifica che non richiede conoscenze specifiche del sistema osservato, né da essa strettamente dipende.

Le essenziali indicazioni che seguono, dunque, costituiranno un ausilio nella ricostruzione delle situazioni soggettive in esame e inoltre, assolvendo contemporaneamente a esigenze descrittive, risulteranno utili nel prosieguo, rispetto agli strumenti di tutela degli interessi collettivi, per indicare alcune possibili linee di intervento per il legislatore nazionale.

Orbene, le scelte compiute del legislatore italiano in punto di tutela collettiva trovano riscontro nel panorama europeo e possono anzi ricevere adeguata collocazione all'interno del modello europeo di tutela collettiva, c.d. della *Verbandsklage*, adottato prevalentemente in Europa continentale, alla stregua del

---

<sup>169</sup> Per una introduzione si vedano P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base in materia di azioni collettive*, in *Rass. for.*, 2005, I, 415 ss.; A. CERRI, *Diritto di agire dei singoli, delle associazioni che li rappresentano, di entità destinate alla difesa di interessi collettivi. I progressivi ampliamenti della legittimazione e le ragioni che li giustificano*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 43 ss.; G. RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, class actions: modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, II, 331 ss.; M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss., il quale organizza la trattazione intorno alla distinzione tra modello europeo (ovvero della *Verbandsklage*), che sostanzialmente esclude forme di tutela individuale, e quello americano (ovvero della *class action*); ID., *Some remarks on group litigation in comparative perspective*, in 11 *Duke J. comp. Int'l Law*, 2001, 405 ss. In proposito si veda anche la Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio circa l'applicazione della direttiva 2009/22/CE. Per maggiori dettagli: AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, cit.; A. GIORGETTI - V. VALLEFUOCO, *Il contenzioso di massa in Italia, in Europa e nel mondo*, Milano, 2008.

quale la tutela collettiva, prevalentemente inibitoria, è attribuita ad enti rappresentativi, e che “si contrappone” al modello dell’azione di classe, di matrice anglosassone, la quale, rispettate determinati requisiti, attribuisce l’azione giudiziale per il risarcimento del danno ai singoli individui.

Le scelte del nostro legislatore sono molto simili, innanzitutto, a quelle compiute poco prima dal legislatore francese<sup>170</sup>.

Per quanto più interessa, le azioni a tutela degli interessi collettivi riguardano similmente la materia consumeristica e sono state introdotte dalla legge c.d. Royer, l. 27 dicembre 1973, n. 73-1193 (successivamente modificata dalla l. 5 gennaio 1988 n. 88-14 del e dalla l. 26 luglio 1993 n. 93-949, che sono intervenute sul codice del consumo introducendo gli articoli da 422.1 a 422-3). L’azione può essere proposta dinanzi al giudice penale o civile, in dipendenza o meno dell’esistenza di un reato, ma in entrambi casi la legittimazione ad agire spetta alle associazioni riconosciute: ciò che più conta è che in entrambi i casi l’azione è diretta a porre fine al comportamento illecito del professionista o a rimuovere una clausola abusiva dal contratto.

La disciplina francese si distingue, invece, per il fatto che l’associazione può contemporaneamente domandare il risarcimento dei danni conseguenti ai comportamenti che abbiano causato “*un’offesa diretta o indiretta ai consumatori collettivamente*” e dunque dei danni subiti dalla collettività.

Il legislatore francese ha tra l’altro previsto, sin dalla legge 18 gennaio 1992, n. 96-60, azioni dirette a far valere i diritti soggettivi risarcitori comuni a una pluralità di consumatori, che, dunque, avrebbero potuto essere proposte individualmente.

---

<sup>170</sup> B. GAMBINERI, *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: l’esperienza francese*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 141 ss.; G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., 521, attribuisce anzi all’influenza della legge francese la scelta di riservare la legittimazione agli enti anziché ricorrere all’allora più diffuso modello dell’azione popolare.

La normativa tedesca<sup>171</sup>, che tra l'altro ha costituito il modello di molte altre, ha una tradizione di tutela collettiva ancora più radicata, e infatti una prima forma di protezione degli interessi sovraindividuali risale all'anno 1896 in materia di concorrenza (legge modificata soltanto del 2004 e che pone al centro, di nuovo, la pronuncia inibitoria), ove tra l'altro si prese atto, *ante litteram*, delle interferenze tra la tutela dei professionisti concorrenti, del mercato in generale e persino dei singoli consumatori.

In materia ambientale, ma anche in materia di condizioni generali di contratto, le associazioni svolgono da tempo un ruolo fondamentale, ma non va neppure trascurato il ruolo assegnato a taluni organismi pubblici, ad esempio l'*Onbudsman*, secondo un modello di cui contemporaneamente si sarebbero dotati anche alcuni Paesi nordici: la Svezia nel 1970, la Norvegia nel 1973, la Danimarca nel 1975 e infine la Finlandia nel 1978.

Degna di menzione è infine la legge dell'agosto 2005, tuttora in vigore, che, segnando la commistione del modello dell'azione collettiva con quello della *class action*, introdusse una particolare forma di tutela per gli investitori in caso di informazioni false, ingannevoli o in caso di omissione di informazioni. La tutela prevedeva l'instaurazione di una causa pilota, di cui il giudice avrebbe valutato l'idoneità al fine della riunione, ad essa, di ulteriori domande giudiziali aventi il medesimo oggetto.

Si noti per inciso che la dottrina tedesca, siccome maggiormente legata - è stato detto - alla conformazione originaria, ottocentesca, del diritto soggettivo, abbia talvolta condotto il tentativo di ricondurre gli interessi collettivi allo schema del diritto soggettivo, ad esempio postulando, con riferimento al bene concorrenza, l'esistenza di un diritto assoluto all'integrità della propria sfera personale e dei

---

<sup>171</sup> Per un confronto con l'esperienza italiana R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, in particolare 109 ss.

propri beni, che ha permesso di estendere al singolo la legittimazione ad agire in giudizio a tutela del gruppo<sup>172</sup>.

In Inghilterra gli strumenti inibitori sono state affidati a organi o funzionari di spicco, di cui l'esempio più lampante è probabilmente dato dal *Director general of fair trading* (1973), ma sono presenti da tempo forme di tutela collettiva risarcitoria in materia di concorrenza.

Alcune considerazioni possono essere riservate all'esperienza brasiliana<sup>173</sup>, se non altro per il fatto che gli studiosi di quel Paese procedettero dalle riflessioni della nostra dottrina per predisporre forme di tutela degli interessi sovraindividuali. Il modello brasiliano, a sua volta, ha ispirato il legislatore portoghese, oltre che il Codice modello di processi collettivi per l'iberoamerica.

Orbene, si rinvengono forme di tutela collettiva sin dalla legge ambientale del 1981, ove l'azione venne attribuita al pubblico ministero, il quale divenne dunque titolare - seppur soltanto nei confronti delle pubbliche amministrazioni - sia dell'azione penale, sia dell'azione civile.

Una seconda fase della tutela fu inaugurata dalla l. 7347 del 1985 (si veda in particolare l'art. 5), che riguardò sia i diritti del consumatore, sia gli interessi al patrimonio storico culturale e naturale e che attribuì la titolarità dell'azione,

---

<sup>172</sup> R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 117 ss. e in particolare 118: "Non ci si può sorprendere pertanto che l'ambiente italiano abbia percepito come petizione di principio l'affermazione che l'attività doverosa a protezione dell'interesse collettivo non abbia quei caratteri di specificità che ne consentono l'inquadramento nella nozione di obbligazione e abbia osservato che ciascun soggetto che rientra nella collettività più o meno determinata è portatore di quell'interesse individuale che l'attività doverosa inserita nel rapporto obbligatoria, cioè la prestazione è diretta a soddisfare".

<sup>173</sup> Riferimenti in M. CAPPELLETTI, *L'accesso alla giustizia*, cit., 103 ss.; A. D. DE SANTIS, *Tecniche di tutela collettiva e selezione degli interessi*, in *www.romatrepress.it*, 229 ss.; A. PELLEGRINI GRINOVER, *Azioni collettive e tutela dell'ambiente e dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 1986, I, 101 ss.; EAD., *Dalla class action for damages all'azione di classe brasiliana*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, IV, 1057 ss.; EAD., *Il nuovo processo brasiliano del consumatore*, 1991, IV, 1057 ss.; EAD., *I processi collettivi del consumatore nella prassi brasiliana*, in *Riv. dir. proc.*, 1994, IV, 1106 ss.; EAD., *I processi collettivi in Brasile*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 99 ss.; EAD., *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, I, 66 ss.; EAD., *Significato sociale, politico e giuridico della tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, I, 17 ss.

oltre che al pubblico ministero, anche agli enti esponenziali e ai singoli individui.

L'ultima fase è coincisa con l'entrata in vigore della Costituzione, che, come altre Costituzioni c.d. di ultima generazione (ad esempio quella portoghese e spagnola), ha riconosciuto il carattere fondamentale del diritto all'ambiente o della protezione del consumatore e comunque interviene sul tema assegnando la legittimazione alle associazioni legalmente costituite e funzionanti da almeno un anno in difesa di propri membri o associati di intervenire

All'art. 129, III, si conferma la centralità del pubblico ministero, posto che, infatti, *“Sono funzioni istituzionali del Pubblico Ministero: (...) III: promuovere l'indagine civile e la azione civile pubblica, per la protezione del patrimonio pubblico e sociale, dell'ambiente e d'altri interessi diffusi e collettivi”*.

Di particolare interesse è poi il *Codigo de defesa do consumidor*, l. 11 settembre 1990, n. 8078, e in particolare l'art 81, ove si parla di interessi o diritti collettivi e di interessi o diritti individuali omogenei (*“I. interessi o diritti diffusi, così intesi, per effetto di questo codice, i transindividuali, di natura indivisibile, di cui siano titolari persone indeterminate e connesse da circostanze di fatto; II. Interessi o diritti diffusi, così intesi, per effetti di questo codice, i transindividuali, di natura indivisibile, di cui sia titolare gruppo, categoria o classe di persone connesse tra di loro oppure con la parte contraria da una relazione giuridica di base; III. Interessi o diritti individuali omogenei, così intesi quelli decorrenti di origine comune”*) e la cui tutela è nuovamente attribuita al pubblico ministero ovvero ad associazioni attive da almeno un anno.

Coerentemente alla collocazione del sistema brasiliano nei sistemi di *common law*, è stata prevista anche un'azione di classe risarcitoria, in caso di pluralità di domande omogenee, in cui un ruolo fondamentale nella gestione del caso è attribuito al giudice.

I cenni davvero essenziali finora svolti confermano dunque i rilievi fatti nei paragrafi precedenti, in particolare per quanto concerne la necessità di valorizzare le intersezioni tra interessi sovraindividuali e diritti soggettivi e la possibilità di individuare nuovi diritti soggettivi in capo ai singoli (come fa l'art. 81 II del codice del consumo brasiliano)<sup>174</sup>, anche se confermano l'opportunità di riservare l'azione a enti riconosciuti o ad organismi pubblici.

Il secondo modello, che ben può essere definito della *class action* statunitense<sup>175</sup>, che un tempo si contrapponeva a quello europeo (anche se oggi sono presenti reciproche contaminazioni, come testimoniano i primi due paragrafi della *Rule 23 of Civil Procedure*), ma che ora si presenta in pressoché tutti gli ordinamenti di *civil law* (non solo Italia, Francia e Germania, ma anche, ad esempio, Spagna e Portogallo) trova il più il più significativo sviluppo negli Stati Uniti, a partire dalla *Federal Equity Rule* n. 48 del 1842.

Carattere comune a tutti gli ordinamenti è, infine, la previsione di alcune forme di partecipazioni popolare, di estremo interesse ai nostri fini, posto che dovrebbero indurre a riflettere circa la diversa consistenza degli interessi che vi si fanno valere rispetto a quelli oggetto delle azioni collettive esaminate finora<sup>176</sup>: si tratta della c.d. azione popolare<sup>177</sup>, che compare anche in Italia a

---

<sup>174</sup> M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, in *Riv. trim. dir. civ.*, 2007, II, 532.

<sup>175</sup> Per una introduzione si veda P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità, cit.*, 2224 ss.; N. TROCKER, *Class actions negli USA. E in Europa?*, in *Contr. impr. Eur.*, 2009, I, 178 ss.

<sup>176</sup> Riferimenti iniziali in G. RESTA, *Azioni popolari, cit.*, 333 ss.

<sup>177</sup> Per le sue origini, peculiarità e sviluppi nell'ordinamento italiano si veda D. BORGHESI, *Azione popolare*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988, 7 ss.; ID., *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, 1985, II, 259 ss.; A. LUGO, *Azione popolare (parte generale)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 149 ss.; C. MIGNONE, voce *Azione popolare*, in *Dig. pub.*, II, Torino, 1987, 145 ss.; L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Nss. dig.*, II, Torino, 1958, 91 ss.; A. SACCOCCIO, *La tutela dei beni comuni, cit.*, il quale procede a partire dalle connessioni esistenti con le azioni popolari romanistiche. Secondo A. CERRI, *Diritto di agire dei singoli, cit.*, 45, l'eccezionalità delle azioni popolari sarebbe dovuta, non a tanto a ragioni di economia di giudizi, ma al fatto di voler assicurare al giudice il contatto con la realtà.



partire dalla legge urbanistica del 1967, secondo cui qualunque cittadino è legittimato ad agire per l'annullamento dei permessi di costruzione illegittimamente dati dalla pubblica amministrazione, ma anche, per l'appunto, in Francia, Germania, Brasile e perfino negli Stati Uniti, a proposito dei quali può citarsi, a mero titolo di esempio, il celebre *Clean Air Act* del 1970, riguardante le attività inquinanti l'atmosfera.

#### **8) Il sostanziale disinteresse della dottrina dopo i primi interventi legislativi e la prosecuzione del dibattito al livello giurisprudenziale**

Se il dibattito dottrinale fu particolarmente acceso lungo il corso di tutti gli atti '70, i tre decenni successivi, almeno fino all'introduzione di forme di tutela collettiva del consumatore (di cui però si dirà nel prossimo capitolo) e in particolar modo dell'azione di classe risarcitoria, non fecero affatto registrare analogo interesse, tanto che da alcuni si parlò di irrigidimento delle forme degli interessi collettivi<sup>178</sup>.

Il nostro lavoro può quindi proseguire con l'esame della giurisprudenza successiva (di cui si darà conto con particolare riguardo agli arresti più recenti), la quale, confermando appunto gli schemi iniziali, ha confermato anche le debolezze degli stessi e dunque indirettamente segnalato la necessità di provvedere ad una nuova sistemazione. Nel frattempo raccoglieremo ulteriori dati utili alla finalità che ci siamo proposti, ovvero quella di ricondurre a razionalità i diversi orientamenti.

Protagonista assoluta di questa ultima fase è stata, ancora una volta, la giurisprudenza amministrativa<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Così M. NIGRO, *Le due facce, cit.*, 14, con grande capacità di anticipare i tempi; di recente l'espressione è stata ripresa da A. ORESTANO, *Interessi seriali, cit.*, 24.

<sup>179</sup> Per un esempio C. PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, in

Innanzitutto, per mera precisione, si deve prendere atto che anche a fronte delle indicazioni fornite in punto di legittimazione, soprattutto in materia ambientale dal legislatore, il quale, come abbiamo detto, derogò a quello che era allora ritenuto l'ordinario procedimento di giuridicizzazione degli interessi di fatto, attraverso l'intermediazione di un ente<sup>180</sup>, la giurisprudenza ha a più riprese affermato la necessità di verificare l'attuale sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa<sup>181</sup>.

Al di là di tali ipotesi, l'affermazione della legittimazione degli enti ha continuato a conseguire ad una vera e propria operazione di "camuffamento" degli interessi diffusi<sup>182</sup>, ovvero alla ritenuta possibilità di ricondurre gli stessi

---

*www.judicium.it*, analizzando le situazioni soggettive tutelate dall'azione di classe: "Tale strumento è, tuttavia, concettualmente diverso dalle 'azioni di interesse collettivo' (proprie dei sistemi continentali europei) a contenuto inibitorio o ripristinatorio, nelle quali l'interesse collettivo, pur risultando da una pluralità di interessi individuali, non ne rappresenta la mera sommatoria e la posizione del singolo è tutelata in quanto condivisa da più soggetti". Così anche M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria (articoli 140 e 140-bis del codice del consumo)*, in *www.judicium.it*, 841 ss., ove però definisce 'impalpabile' l'interesse collettivo: "A mio sommesso avviso l'oggetto del processo collettivo non è un diritto soggettivo, bensì il fatto qualificato come anti-giuridico e la sua imputabilità al professionista convenuto ovvero la vessatorietà di una clausola contrattuale (...). Invero, se normalmente il processo civile ha ad oggetto diritti soggettivi, è del tutto possibile che, ove la legge lo preveda esplicitamente, essa abbia ad oggetto una questione rilevante per la fissazione di un diritto soggettivo. È questo è proprio il nostro caso"; A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 16: "L'appropriazione individuale o, più latamente, situazioni differenziate ascrivibili a soggetti determinati, non sempre sono fatti suscettibili di essere individuate, come mostra la vicenda della tutela ambientale, che non può essere ridotta alla tutela della salute o della proprietà dei singoli. Ma anche quando i confini tra la dimensione superindividuale e quella che trascende il singolo interessato si fanno più labili e più intense divengono le sovrapposizioni, così come ad esempio avviene nell'ambito della tutela dei consumatori e degli utenti, la sussistenza di posizioni soggettive differenziate, e la necessità di apprestare, per esse, le opportune tutele, non esclude che posizioni di interesse si apprezzino anche a livello superindividuale, e che a tale diverso livello si ponga un problema di tutela, che è diverso rispetto a quello posto dalla necessità di proteggere il singolo", la cui opinione è ripresa da E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss.

<sup>180</sup> L'espressione è di D. LOPOMO, *La tutela degli interessi diffusi nella più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale con particolare riferimento alle associazioni dei consumatori*, in *Foro amm. Tar*, 2010, IV, 1511 ss.

<sup>181</sup> TAR Liguria, sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349; TAR Toscana, sez. I, 25 maggio 2005, n. 2576; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, 23 luglio 2002, n. 584, consultabili su *www.dejure.it*.

<sup>182</sup> D. LOPOMO, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., parla di "camuffamento" degli interessi diffusi.

allo schema dell'interesse legittimo, operazione che ha trovato spesso un sostegno nel riferimento ai valori costituzionali<sup>183</sup>: come a dire che se da una parte si prendeva consapevolezza della sua debolezza logico-giuridica, dall'altra la si riteneva imprescindibile.

La giurisprudenza ha però soprattutto elaborato una serie di indici volti a dimostrare la rappresentatività degli enti, che ancora oggi consistono nella previsione statutaria di forme di tutela corrispondente a quelle per cui l'ente agisce in giudizio, nello svolgimento dell'attività in maniera continuativa e, infine, nello stabile collegamento con il territorio di riferimento<sup>184</sup>.

Anche i comitati di formazione spontanea sono stati talvolta ammessi ad agire in giudizio, alla condizione, di nuovo, della previsione statutaria e dello svolgimento dell'attività in modo non occasionale<sup>185</sup>.

A proposito della legittimazione degli enti non iscritti, la giurisprudenza più recente ha fatto emergere profili di criticità prima raramente rilevati e segnatamente quello del possibile conflitto interno agli aderenti, che alla stregua di alcune pronunce non legittimerebbe l'ente ad agire, proprio sul presupposto che gli interessi rappresentati siano quelli di ciascun membro del gruppo<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Così Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 1984, n. 49, in *Foro it.*, 1984, II, 425 ss.

<sup>184</sup> Opera una sintesi il già citato Cons. Stato, sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507, in *Riv. giur. ed.*, 2008, VI, 1465 ss. Si veda anche Cons. Stato, ad. plen., 4 marzo 2015, n. 2, in *Foro amm.*, 2015, III, 690 ss.; Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 2010, n. 7907, in *www.dejure.it*. *Contra* Cons. Stato, sez. IV, 28 maggio 2012, n. 3137, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2001, n. 4123, in *Riv. giur. amb.*, 2001, III, 751 ss.; Cons. Stato, 3 luglio 2001, n. 3662, in *Foro it.*, 2003, I, 26 ss.

<sup>185</sup> Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3808, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. I, 14 novembre 2013, n. 4728, in *Foro amm. Cds*, 2013, XI, 3182 ss.; Cons. Stato, sez. II, 21 marzo 2012, n. 4532, in *Il civilista*, 2012, VI, 15 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, in *Foro it.*, 2012, I, 19 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Foro amm. Cds.*, 2010, IX, 1908 ss. *Contra* Cons. Stato, sez. V, n. 2534 del 2005, in *Foro amm. Cds*, 2005, V, 1557 ss.; Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358, in *Riv. giur. amb.*, 2001, II, 415 ss.

<sup>186</sup> Su cui di recente, ad esempio, Cons. Stato, sez. V, 24 novembre 2016, n. 4957, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. V, 4 novembre 2016, n. 4628, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. III, 27 aprile 2015, n. 2150, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, comm. spec., 26 giugno 2013, n. 3909, in *Foro amm.*

Un orientamento significativo (che è ben rappresentato da Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2015, n. 4644) è poi quello che non riconosce il diritto di accesso agli enti rappresentativi, nel caso di specie del Codacons, laddove non vi sia interesse differenziato dei singoli all'interno del gruppo<sup>187</sup>: *“la titolarità di interessi diffusi”*, infatti, *“non giustifica un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività del gestore del servizio e non collegati alla prestazione dei servizi all'utenza, ma solo un più limitato diritto alla conoscenza di atti, relativi a servizi rivolti ai consumatori, che incidono in via diretta e immediata, e non in via meramente ipotetica e riflessa, sugli interessi dei consumatori”*. L'operazione, a riflettervi attentamente, è assolutamente peculiare e rileva nella misura in cui dimostra che il riconoscimento dell'esistenza dell'interesse collettivo passa, ancora una volta, attraverso la tensione esistente tra i singoli individui e il bene tutelato e dunque che l'interesse collettivo è strettamente collegato alle singole posizioni soggettive e che dall'intensità dello stesso - pare lecito desumere -

---

*Cds*, 2013, VI, 1723 ss. Si veda anche Cons. Stato, sez. III, 23 giugno 2014, n. 3164, in *www.dejure.it*. In precedenza Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2003, n. 93, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 7992 del 2004, inedita; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2009, n. 1032, in *Foro amm. Cds*, 2009, II, 457 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 292, inedita. Per la dottrina si veda M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 534: *“Qui accenno solo ad un problema delicatissimo, che è quello della possibile divergenza - per non parlare di conflitto - tra gli interessi dell'associazione e quelli dei singoli individui che sono stati vittime dell'illecito: questa divergenza può portare l'associazione a non proporre l'azione se questa non corrisponde ai suoi autonomi interessi, anche quando questa potrebbe andare a vantaggio dei singoli, oppure a proporre l'azione se questa corrisponde ai suoi interessi (ad esempio in termini di propaganda) anche se il vantaggio per i singoli è irrilevante”*.

<sup>187</sup> Così, ad esempio, anche Cons. Stato, sez. V, 21 luglio 2016, n. 3306, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 6 ottobre 2011, n. 5481, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2010, n. 24, in *Foro amm. Cds*, 2010, I, 142 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2009, n. 1351, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 737, in *Foro amm. Cds*, 2009, II, 507 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 668, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 555, in *Giur. it.*, 2006, VIII-IX, 1750 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2003, n. 9158, in *Riv. Corte Conti*, 2003, VI, 245 ss.; Cons. Stato, sez. IV., 29 aprile 2002, n. 2283, in *Foro it.*, 2002, III, 577 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291, in *Foro it.*, 2002, III, 578 ss. *Contra* Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2008, n. 721, in *www.dejure.it*.

dovrebbe dipendere anche la possibilità di operare la “conversione” dell’interesse collettivo in interesse legittimo.

La giurisprudenza, in modo altrettanto significativo - ma fornendo indicazioni contrarie a quelle appena viste, essendo il collegamento con il bisogno individuale ben più sfumato - ha chiarito che anche gli enti pubblici sono legittimati ad impugnare atti amministrativi per tutelare i ben più generici interessi diffusi presenti sul territorio. Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2014, n. 1611 ha così legittimato un ente pubblico a impugnare una delibera di maggiorazione tariffaria autostradale adottata dall’Anas siccome incaricato di proteggere il territorio e in particolare la sua vivibilità e le sue potenzialità di sviluppo e, analogamente, Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254, che ha affermato la legittimazione a ricorrere di un Comune rispetto alla delibera assunta dal Comune limitrofo per la costruzione di un impianto di smaltimento di rifiuti<sup>188</sup>.

Da ultimo si dà atto che la giurisprudenza, pur nella prevalenza delle soluzioni negative<sup>189</sup>, di fronte per l’appunto alla difficoltà di inquadrare il rapporto tra la posizione soggettiva dell’ente e il correlativo bene della vita, ha talvolta stabilito un collegamento tra la partecipazione procedimentale e la legittimazione ad agire.

Venendo a trattare, più nello specifico, della natura degli interessi, che continua

---

<sup>188</sup> In precedenza Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1725, in *Riv. giur. ed.*, 2008, IV-V, 1157 ss.; Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2006, n. 2471, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2006, n. 695, in *www.dejure.it*.

<sup>189</sup> Cons. Stato, sez. II, 5 febbraio 2016, n. 469, in *Foro it.*, 2016, I, 154 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 1° febbraio 2007, n. 416, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Riv. giur. ed.*, 2007, III, 1170 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2004, n. 3865, in *Giur. it.*, 2005, IX, 1081 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1683, in *Giur. it.*, 2001, IX, 1967 ss. *Contra* Tar Puglia, Bari, sez. III, 25 febbraio 2008 n. 324, in *www.dejure.it*. In dottrina, tra i più significativi: A. CONTALDO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento amministrativo ma non al processo*, in *Giur. mer.*, 1997, II, 367 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, II, 171 ss.; U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale*, cit., 186.

a dipendere dalla sensibilità dell'estensore, degna di nota, tra le più recenti, è una sentenza del Cons. Stato, n. 5451 del 2013<sup>190</sup>, che costituisce una vera e propria *summa* sul percorso degli interessi sovraindividuali e sulla loro giustiziabilità dinanzi al giudice amministrativo per il tramite dell'ente. La particolarità della pronuncia consiste però nel fatto che l'interesse collettivo è detto non essere proprio dei singoli componenti il gruppo, ma soltanto dell'ente, dando così seguito alla dottrina che subordinava la nascita del diritto dell'ente alle sue possibilità giudiziali. *“Ed infatti, se per interesse collettivo si intende - come sopra riportato - l'interesse diffuso comune a tutti i soggetti facenti parte della collettività (e dall'ente rappresentati) - interesse diffuso che, proprio perché comune, si "soggettivizza" - ne consegue: per un verso, che tale interesse non costituisce (né può mai costituire) posizione soggettiva dei singoli, ma esso sorge quale posizione sostanziale direttamente e solo in capo all'ente esponenziale; per altro verso, che esso, soggettivizzandosi in capo all'ente esponenziale, costituisce posizione propria (e solo) di questo. Esso è una "derivazione" dell'interesse diffuso per sua natura adespotata, non già una "superfetazione" o una "posizione parallela" di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività”*.

Il collegio afferma dunque che a questa stregua dovrebbe anche essere

---

<sup>190</sup> Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451, ove si afferma che l'interesse collettivo *“non può dunque mai costituire posizione dei singoli, ma esso sorge quale posizione sostanziale direttamente e solo in capo all'ente esponenziale. Esso è una derivazione dell'interesse diffuso per sua natura adespotata, non già una superfetazione o una posizione parallela di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti la collettività”*. Si veda anche Cons. Stato, sez. III, 23 giugno 2014, n. 3164, in *www.dejure.it*. In precedenza Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2003, n. 93, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. VI, 7992 del 2004, inedita; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2009, n. 1032, in *Foro amm. Cds*, 2009, II, 457 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 292, inedita. Per la dottrina si veda M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 534: *“Qui accenno solo ad un problema delicatissimo, che è quello della possibile divergenza - per non parlare di conflitto - tra gli interessi dell'associazione e quelli dei singoli individui che sono stati vittime dell'illecito: questa divergenza può portare l'associazione a non proporre l'azione se questa non corrisponde ai suoi autonomi interessi, anche quando questa potrebbe andare a vantaggio dei singoli, oppure a proporre l'azione se questa corrisponde ai suoi interessi (ad esempio in termini di propaganda) anche se il vantaggio per i singoli è irrilevante”*.

riconosciuta all'ente la possibilità di costituirsi in giudizio in caso di conflitto tra i propri componenti.

In Cons. Stato, s. n. 36 del 2014<sup>191</sup>, che merita ugualmente una speciale menzione, la premessa è la presa d'atto della peculiarità della situazione sostanziale, che non consente di replicare gli schemi noti in punto di legittimazione ad agire, costruiti appunto con riguardo alla titolarità di interessi legittimi. Si osserva dunque che l'art. 24 della Costituzione non riconosce la tutelabilità degli interessi sovraindividuali (ad onta del dibattito osservato nel corso dei lavori preparatori, ove, come detto, si discusse dell'inserimento degli interessi collettivi), ma può offrire tutela a nuove istanze della collettività. Sono questi gli indici dell'esistenza di nuovi interessi e la conclusione è stavolta che l'interesse collettivo è la posizione giuridica propria di un ente che vede la partecipazione di singoli non costituente un'aggregazione meramente occasionale, ma anche che questi ultimi sono contemporaneamente titolari di situazioni soggettive proprie. L'interesse diffuso, dunque, *“non costituisce (nè può mai costituire) posizione soggettiva dei singoli, ma esso sorge quale posizione sostanziale direttamente e solo in capo all'ente esponenziale; sia che esso, soggettivandosi in capo all'ente esponenziale, costituisca posizione propria (e solo) di questo. Esso è una 'derivazione' dell'interesse diffuso per sua natura adespota<sup>192</sup>, non già una 'superfetazione' o una 'posizione parallela' di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti la collettività”*<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> In *Riv. giur. ed.*, 2014, III, 545 ss.

<sup>192</sup> In tal senso di recente anche Cons. Stato, comm. spec., 26 giugno 2013, n. 3909, in *Foro amm. Cds*, 2013, VI, 1723 ss.

<sup>193</sup> Poco dopo si aggiunge innovativamente che nel caso di interessi collettivi l'ente sarebbe titolare della stessa posizione giuridica propria del singolo e che la sua legittimazione non è subordinata al riconoscimento normativo: *“La differenza tra interessi collettivi ed interessi diffusi, come sin qui descritta, si riflette anche sul piano processuale. Ed infatti, mentre la legittimazione attiva delle associazioni titolari di interessi collettivi non abbisogna di un espresso e speciale riconoscimento normativo, e si riferisce alla titolarità di posizioni sostanziali nella sua proiezione processuale (l'ente*

La possibilità di tutelarlo deriva dall'attuazione dei valori costituzionali, quali il paesaggio e l'ambiente, mentre il ruolo degli enti va spiegato alla luce dell'art. 118 Cost. e dell'idea di sussidiarietà orizzontale che essa esprime: *“La selezione dei valori, dunque, non determina solo la cura di interessi pubblici affidati a Pubbliche Amministrazioni (...), ma individua ‘beni o valori comuni’, la cui gestione e tutela ben può essere affidata alla cura di organizzazioni di cittadini, debitamente costituite e riconosciute (ove previsto) in relazione ai poteri che l'ordinamento intende loro conferire”*. La legittimazione attiva deve dunque valutata alla stregua della *“materia”*, che la giurisprudenza non ha tardato ad interpretare in modo quanto mai ampio<sup>194</sup>.

Degno di nota è che su questa base venga impostata la differenza rispetto agli interessi collettivi, che infatti identificherebbero invece la somma di posizioni soggettive proprie dei singoli e dunque anche da questi giustiziabili. In caso di interessi collettivi (tradizionalmente intesi), infatti, la legittimazione attiva degli enti *“si riferisce alla titolarità di posizioni sostanziali nella sua proiezione processuale (l'ente esponenziale infatti - oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento, persone fisiche e giuridiche - risulta altresì titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono*

---

*esponenziale infatti - oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento, persone fisiche e giuridiche - risulta altresì titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente - ed in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse ‘superindividuale’ - sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un procedimento di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespotato); viceversa, la legittimazione attiva delle associazioni che svolgono attività afferenti ad ‘interessi generali (art. 118 Cost.) o ‘diffusi’, discende dal riconoscimento normativamente previsto e da una attribuzione ex lege, che rende tale legittimazione ‘speciale’, in quanto attribuita in deroga all'art. 81 c.p.c.”*.

<sup>194</sup> Nello stesso senso ad esempio Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, 2011, III-IV, 527 ss., con riferimento all'ambiente, e Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Riv. giur. amb.*, 2012, III, 680 ss., con riferimento alla materia urbanistica.



*anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente - ed in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse "superindividuale"; sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespota)".*

Gli arresti da ultimo esaminano esprimono, dunque, a ben vedere, il disagio degli operatori dinanzi alla configurazione tradizionale degli interessi sovraindividuali come meri interessi di fatto e rilevano proprio nella misura in cui si avverte l'intersezione con la dimensione individuale del fenomeno.

Per poter cogliere le diverse anime che attraversano la situazione soggettiva di interesse diffuso (e riprendendo il discorso avviato all'inizio del paragrafo) è infine opportuno riferire che la legittimazione del singolo individuo è tradizionalmente vagliata alla stregua del criterio della *vicinitas*, ovvero del radicamento del singolo individuo nel luogo interessato dall'attività amministrativa e degli effetti dell'atto rispetto al singolo individuo<sup>195</sup>, ed è per tale ragione che al singolo continua ad essere negato il diritto al ricorso.

Di recente si è espresso in senso negativo Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2017, n. 474, anche se con riferimento ad un interesse generico qual è quello alla buona amministrazione e alla efficiente gestione del servizio pubblico (il Collegio era chiamato ad esaminare il ricorso proposto da titolare di una farmacia che aveva impugnato la determina dirigenziale di avviso di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato per la costituzione di una società)<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Da ultimo, ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2976, in *www.dejure.it*; Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2012, n. 2460, in *Riv. giur. amb.*, 2012, VI, 768 ss.

<sup>196</sup> Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2974, in *www.dejure.it* a proposito della possibilità di impugnare il permesso di costruire da parte di chi ha uno stabile collegamento con il terreno oggetto dell'intervento, in continuità con la prevalente interpretazione dell'art. 10 della l. 6

ma anche, in materia ambientale, Cons. Stato, sez. III, 24 marzo 2009, n. 731<sup>197</sup>, ove si è detto che una società non può rendersi portatrice di generiche istanze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche qualora venga accertato che le sue proprietà siano poste in prossimità della linea elettrica costruenda.

Venendo alla giurisprudenza penale, questa dopo gli anni '70 non ha fatto registrato particolari cambiamenti, ma ha dato continuità all'orientamento affermativo della possibilità di costituirsi parte civile nei giudizi di danno, oltre che per le associazioni espressamente abilitate, anche per le associazioni il cui scopo statutario sia connesso al bene giuridico leso<sup>198</sup>, e inoltre della possibilità ottenere il ristoro del danno patrimoniale e non patrimoniale patito dall'ente quale persona giuridica.

Gli elementi di novità della giurisprudenza civile riguardano la materia consumeristica, di cui però si parlerà dettagliatamente nel prossimo capitolo. In questa sede intendiamo soltanto prendere atto dell'esistenza di alcuni arresti che

---

agosto 1967 n. 765, secondo cui il "chiunque" ivi contemplato dovrebbe essere riferito soltanto a coloro che vantano diritti immobiliari nella medesima zona dell'intervento o comunque presentano uno stabile collegamento con esso. In precedenza possono vedersi Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, 2011, III-IV, 527 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3744, in *Riv. giur. ed.*, 2010, V, 1674 ss.; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790, in *Riv. giur. ed.*, 2005, I, 134 ss.; Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 1980, n. 508, in Cons. Stato, 1980, VI, 719 ss.; Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 1980, n. 420, in *Foro amm.*, 1980, VI, 705 ss. *Contra*, ad esempio, Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2012, n. 2460, in *Riv. giur. amb.*, 2012, VI, 768 ss. il quale nega che la vicinanza di un fondo rispetto ad una discarica possa legittimare il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento autorizzativo dell'opera, essendo necessaria anche la prova del danno potenziale. In dottrina si veda, ad esempio, F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (e imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 23 ss.; A. M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, 3 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "legge ponte" per l'urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 387 ss.

<sup>197</sup> Richiamando Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830, in *Giur. it.*, 2007, X, 2323 ss.

<sup>198</sup> Tra le pronunce recenti più significative: Cass. pen., sez. II, 27 settembre 2016, n. 43494, in *Cass. pen.*, 2017, V, 2020 ss.; Cass. pen., sez. IV, 3 febbraio 2015, n. 28517, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. IV, 8 novembre 2013 n. 7597, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. V, 20 gennaio 2010, n. 8588, in *Cass. pen.*, 2010, IX, 3240 ss.; Cass. pen., sez. V, 17 novembre 2010 n. 7015, in *www.dejure.it*; Cass. pen., sez. V, 7 ottobre 1998, n. 13744, in *www.dejure.it*.

sembrano confermare i risultati provvisoriamente raggiunti: l'interesse collettivo riguarda anche frammenti, più o meno estesi, di distinti diritti individuali; l'interesse collettivo può in taluni casi subire un autentico mutamento, divenendo diritto soggettivo.

Così, con riferimento all'azione inibitoria collettiva del consumatore inserita nell'ordinamento dalla l. 281 del 1998, nella specie esperita per porre fine a una pubblicità giudicata ingannevole, Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7036<sup>199</sup>, nel ritenere non irragionevole la disparità di trattamento che si realizza nel permettere ai singoli consumatori di agire unicamente dinanzi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e non dinanzi al giudice ordinario, ha ad esempio evocato l'esistenza di un "*diritto di natura collettiva*", che sembra corretto intendere come diritto soggettivo proprio di ciascun individuo. Si legge subito dopo, infatti, che "*l'esclusione dell'accesso dei singoli alla tutela giudiziale appare giustificata dall'esigenza di evitare che una pluralità indefinita di interessi identici sia richiesta con un numero indeterminato di iniziative individuali seriali miranti agli stessi effetti, con inutile aggravio del sistema giudiziario e conseguente dispersione di una risorsa pubblica*".

Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351<sup>200</sup>, a proposito della legittimazione del Codacons ad agire in via inibitoria nei confronti di una compagnia assicuratrice, ha invece affermato che l'interesse collettivo è ontologicamente diverso da quello individuale, cosicché deve escludersi che le azioni a tutela del primo siano anche a tutela del secondo, anche se poi, come già accaduto, non può che prendere atto delle ricadute dirette della tutela inibitoria nella sfera individuale,

---

<sup>199</sup> In *Foro it.*, 2006, VI, 1713 ss., con nota di A. DI MAJO, *I diritti soggettivi*, cit., 784 ss.

<sup>200</sup> In *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., commentata da R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori davanti alla Corte di Cassazione*, in *Corr. giur.*, 2012, II, 217 ss.

evidentemente in forza di un nesso inestricabile tra le due<sup>201</sup>.

Può infine darsi conto di Cass., 16 novembre 2016, n. 23304<sup>202</sup>, a proposito dell'intervento *ad adiuvandum* degli enti esponenziali nel giudizio azionato da alcuni risparmiatori per ottenere il risarcimento del danno conseguente alla negoziazione di prodotti finanziari, ove la Corte, dichiarando inammissibile il ricorso dell'ente per mancanza dell'iscrizione nella lista ministeriale, dà seguito alla precedente pronuncia: *"Si verifica, pertanto, una tale connessione tra situazioni giuridiche che, addirittura, l'associazione iscritta potrebbe intervenire nel giudizio promosso dal consumatore per sostenere le ragioni connesse alle situazioni tutelabili ex art. 3, lett. A) e b) (inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti e adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate)"*.

## **9) Spunti ricostruttivi intorno alla natura degli interessi collettivi**

Finora abbiamo visto quante e quanto diverse voci abbiano caratterizzato, a tutti i livelli, il dibattito.

Abbiamo anche visto come sia risultata prevalente l'opinione che descrive gli interessi sovraindividuali in termini di eccezione rispetto al diritto soggettivo, ma anche rispetto all'interesse legittimo, che infatti, a ben vedere, è stato riconosciuto proprio dell'ente e non dei singoli rappresentanti il gruppo. Ciò, senza dubbio, in forza del settore da cui sono scaturite le prime riflessioni, che

---

<sup>201</sup> Questo il principio di diritto riportato al punto 6 della parte motiva: *"Il Codacons è altresì legittimato a proporre, ai sensi delle citate norme, le domande di restituzione e di risarcimento dei danni conseguenti agli illeciti concorrenziali, nei limiti in cui facciano valere l'interesse comune all'intera categoria degli utenti dei servizi assicurativi ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza ed entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), ed ogni altra questione idonea ad agevolare le iniziative individuali, sollevando i singoli danneggiati dai relativi oneri e rischi"*.

<sup>202</sup> In *Foro it.*, 2017, II, 604 ss.

hanno riguardato un bene evanescente e molto distante, per così dire, dall'individuo, qual è quello ambientale.

A dispetto di tutto ciò alcune pronunce della giurisprudenza civile, riconoscendo in capo ad ogni componente del gruppo la titolarità di un diritto soggettivo, danno pienamente conto della complessità del tema e confermano la polimorfia, da noi a più riprese rilevata (ma presente nel dibattito sin dalla seconda metà del XIX secolo, ove alcuni autori avevano rilevato la possibilità di distinguere un interesse collettivo, non attribuibile al singolo, dall'interesse quale somma di diritti soggettivi), degli interessi sovraindividuali. Ed è appena il caso di ribadire che se la dottrina avesse dato seguito alle intuizioni iniziali, ciò non avrebbe soltanto significato assolvere a doveri di precisione o completezza, ma anche aiutato l'interprete a predisporre i più opportuni strumenti di tutela e, soprattutto, a realizzare un migliore coordinamento tra gli strumenti di tutela collettiva e quelli individuale<sup>203</sup>.

Volendo dunque dare ordine al materiale a disposizione, occorre rilevare che dalla precedente analisi emerge che allo schema degli interessi collettivi possono essere ricondotti tre diverse situazioni.

Il modello più diffuso afferma che l'interesse - anche quando viene correttamente riferito al singolo<sup>204</sup> - esprime una debole tensione tra un insieme

---

<sup>203</sup> Di recente criticano lo sfavore per il modello individualistico in particolare C. CUDIA, voce *Interessi diffusi*, cit., e I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva: un'indagine sul possibile raccordo tra i rimedi*, in AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, cit., 153 ss.

<sup>204</sup> Per tutti E. BETTI, *Interesse (teoria generale)*, in *Nss. dig.*, VIII, Torino, 1962, 838 ss.; F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., 5.; ID., *Sistema di diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, 8: "Tutti i bisogni sono individuali. Il bisogno è attitudine dell'uomo singolo; non vi sono bisogni della collettività come tale; quando si parla di bisogni collettivi si usa un'espressione traslata per significare che sono sentiti da tutti gli individui appartenenti a un dato gruppo". Di recente, riassumendo il dibattito, R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 296: "In conclusione, dunque, la contrapposizione tra la configurazione dell'interesse collettivo come somma oppure come sintesi degli interessi individuali trova origine nei tentativi di spostare il concetto di interesse, quale strumento di spiegazione dei comportamenti, dal singolo individuo alla collettività (...). Questi processi di

di individui (si è parlato di interessi plurimi compatibili e strumentali<sup>205</sup>), e un bene evanescente, per questo non riconducibile al diritto soggettivo. In questo caso, dunque, *“predomina, o è idoneo a predominare, l’aspetto di separatezza, sia pure in quella forma tenue e scolorita che (...) lo lascia al di qua della tutelabilità giurisdizionale”*<sup>206</sup> e l’interesse può essere giustiziato soltanto attraverso un ente esponenziale.

È appena il caso di osservare che in tali casi emerge con chiarezza l’impossibilità di apprezzare differenze ontologiche sostanziali rispetto agli interessi pubblici<sup>207</sup>, dal quale sono però tenuti ben distinti - con l’eccezione delle azioni popolari<sup>208</sup> - per il fatto che la tutela degli interessi collettivi è una tutela prettamente difensiva<sup>209</sup>, non anche tesa a orientare l’agere altrui.

---

*determinazione, dunque, che si è cercato di governare mediante l’impiego delle formule interesse-sintesi o interesse-somma, non hanno nulla a che fare con la struttura dell’interesse collettivo, la quale si apprezza - ovviamente - solo data l’entità che si vuole definire e non prima che questa sia venuta a esistenza”. E, ancora, 301: “Che poi la situazione favorevole includa al suo interno un comportamento collettivo, ovvero per realizzarsi necessiti o meno un’azione che implichi il coordinamento di più iniziative, ciò non muta la struttura dell’interesse”.*

<sup>205</sup> Così R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 256 ss., che contrappone gli interessi compatibili a quelli incompatibili e all’interno del primo gruppo distingue tra quelli concorrenti e quelli strumentali

<sup>206</sup> M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 11.

<sup>207</sup> Così anche R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 304: *“Il contrassegnare come pubblico un certo interesse non dice nulla, infatti, sulla sua struttura formale, ma serve solo per evidenziare la natura doverosa dell’attività che deve essere svolta per il soddisfacimento del medesimo. È dunque questo un problema solamente giuridico e non latu sensu ontologico”.*

<sup>208</sup> Su cui può innanzitutto vedersi S. AGRIFOGLIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 181 ss.

<sup>209</sup> A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 266-267, con riferimento alle ipotesi tipiche di tutela giurisdizionale di interessi sovraindividuali: *“La tutela giurisdizionale interviene solo quando in concreto ci si sia discostati dalla disciplina sostanziale, impedendo in tal modo la realizzazione dell’interesse superindividuale, o realizzandolo a danno di altri interessi ritenuti prevalenti dal legislatore. È opportuno avere ben chiara la funzione assolta dalla tutela giurisdizionale nelle ipotesi c.d. tipiche di interessi superindividuali onde evitare sin d’ora d’illudersi di potere realizzare attraverso il solo ricorso al giudice il bisogno di tutela di molteplici interessi che, pur essendo previsti dalla Costituzione, e pur avendo le caratteristiche formali prima indicate, sono rimasti finora del tutto inattuati, o attuati in modo affatto inappaganti”.* Sul punto anche S. AGRIFOGLIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit.,

Ad ogni modo, la comunanza tra gli interessi collettivi e gli interessi pubblici è confermata dal fatto che talune autorità indipendenti, in materia di tutela della concorrenza, sono state rese titolari delle medesime prerogative prima ritenute appannaggio degli enti esponenziali.

Vi è poi un secondo modello, che può essere descritto evocando la tutela in caso di comportamenti antisindacali ai sensi dell'art. 28 del c.d. Statuto dei lavoratori, secondo cui gli interessi collettivi, oltre che relazionarsi a un bene evanescente e non appropriabile, raccolgono anche i frammenti, più o meno estesi, del diritto individuale. Volendo esemplificare, la pronuncia giudiziale che accerti il carattere antisindacale di un comportamento del datore di lavoro, soddisfa contemporaneamente il diritto del singolo e inoltre potrà essere utilizzata per ottenere il risarcimento del danno individuale in un separato giudizio.

In tali ipotesi, in definitiva, la tutela giudiziale è destinata a produrre effetti positivi, oltre che sul gruppo generalmente considerato e dunque comprensivo anche dei suoi futuri appartenenti, prima di tutto sulle pretese dei suoi membri: veri e propri diritti soggettivi o meri frammenti di quest'ultimi.

É emerso, infine, un terzo modello, che introduce nel dibattito molti elementi di novità<sup>210</sup>, con il quale, a ben vedere, si superano i confini degli interessi sovraindividuali, per approdare nel territorio autonomo dei diritti soggettivi<sup>211</sup>.

---

181 e, più di recente, M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti per una comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, III, 734 ss. In questo senso non pare dunque superabile, *sic et simpliciter*, la dicotomia pubblico-privato, su cui M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 49 ss.

<sup>210</sup> Soluzione che un tempo era ritenuta praticabile solo rispetto in settori limitati: ancora M. NIGRO, *Le due facce*, cit., 9-10.

<sup>211</sup> Sul punto, molto chiaramente, N. TROCKER, *Interessi legittimi*, cit., 211, che però prendeva anche atto delle cautele che avrebbero dovuto circondare tale operazione: "Due sembrano infatti i principi intorno a cui dovrebbe ruotare il disegno di rendere giustiziabili interessi a rilevanza non meramente individuale: il principio della legittimazione disgiunta dei (o di) singoli contitolari e il potere di

Pare, in altre parole, che ciò che un tempo veniva descritto in termini di mero valore o interesse non tutelabile giudizialmente, a talune condizioni, e particolarmente in dipendenza del bene della vita osservato, possa essere adesso “riconvertito” in diritto soggettivo. Ciò in forza di nuove dinamiche sociali e quindi della possibilità di descrivere diversamente la tensione che si è venuta a creare tra certi individui e certi beni, dei nuovi e vincolanti cataloghi di diritti predisposti a livello sovranazionale, ma anche, aggiungiamo noi, di un diverso modo di descrivere i diritti soggettivi.

Non pare insomma giustificata la comunissima presa d’atto, maturata sulla scorta dell’evoluzione dottrina e giurisprudenziale finora passata in rassegna, dell’impossibilità di ricondurre gli interessi collettivi allo schema del diritto soggettivo e la prevalente affermazione che questi potrebbero essere tutelati soltanto in forza di una generica esigenza di tutela<sup>212</sup>.

È, come detto, proprio la definitiva presa d’atto della mutata struttura del diritto soggettivo che avrebbe permesso anche in passato, almeno in certi casi, di ridisegnare i confini degli interessi collettivi e conseguentemente legittimato nuove forme di tutela<sup>213</sup>.

In dottrina tale confronto è mancato o è stato liquidato troppo in fretta

---

*ciascuno di essi di condurre il giudizio sull’intera situazione con efficacia legittima per tutti (non i soggetti estranei alla situazione giuridica dedotta in giudizio, ma i compartecipi della stessa)”.*

<sup>212</sup> Come d’altronde avviene, come già notato, in Germania, laddove si è attribuito da tempo un vero e proprio diritto soggettivo (almeno alle imprese) anche laddove il bene concorrenza sia soltanto messo in pericolo e dunque indipendentemente dalla produzione del danno: R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, in particolare 124, che di seguito ritiene inesistente un diritto soggettivo alla correttezza e all’equità dei rapporti in generale, rispetto alla quale saremmo in presenza di meri interessi di fatto della collettività (130).

<sup>213</sup> Alla stessa logica sembra rispondere il quesito di A. HALFMEIER, *Popularklagen im Privatrecht. Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Verbandsklage*, Tübingen, 2006, 187, citato da G. RESTA, *Azioni popolari, cit.*, 336: “Ha davvero senso affermare la legittimazione attiva di ciascun cittadino ad impugnare un brevetto, quando invece le condizioni generali di contratto della Deutsche Post AG (le quali interessano, nel bene o nel male, l’intera popolazione) possono essere contestate in giudizio soltanto da determinati enti ed istituzioni?”.



sull'aprioristico presupposto che i diritti soggettivi descriverebbero posizioni proprie dell'individuo in via esclusiva, mentre la giurisprudenza civile, prima in materia ambientale (ricordiamo, ad esempio, la distinzione tra beni divisibili e indivisibili proposta dalla Corte di Cassazione in occasione del riconoscimento del diritto all'ambiente salubre) e poi, di recente, in materia di consumo (ma indicazioni utili, sia pure rispetto alla posizione di interesse legittimo, provengono oggi dalla giurisprudenza amministrativa, specialmente nelle pronunce in cui la legittimazione degli enti è subordinata alla verifica della tensione tra l'individuo e il bene<sup>214</sup>) ha sì sostenuto tale possibilità, ma nella sostanza non ha fornito alcuna motivazione.

È d'obbligo allora precisare che la nozione di diritto soggettivo<sup>215</sup> cui molti dei giuristi coinvolti nel dibattito sembrano fare ancora sostanzialmente riferimento è profondamente legata a un'ideologia ormai superata<sup>216</sup>. La dottrina è ormai da

---

<sup>214</sup> Ci riferiamo, in particolare, agli arresti della giurisprudenza amministrativa in tema di accesso delle associazioni rappresentative ai documenti della pubblica amministrazione.

<sup>215</sup> Per identificare i tratti distintivi del diritto soggettivo, anche attraverso la ricostruzione storica dell'istituto, si sono consultati i seguenti contributi: C. M. BIANCA, *Diritto civile*, VI, Milano, 1999, 12 ss.; D. BARBERO, *Il diritto soggettivo*, in *Foro it.*, 1939, IV, 1 ss.; F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, cit., 25 ss.; ID., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, in particolare 154 ss.; W. CESARINI SFORZA, voce *Diritto soggettivo*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 659 ss.; V. FROSINI, *Diritto soggettivo e dovere giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, I, 115 ss.; ID., *Le trasformazioni sociali ed il diritto soggettivo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1968, I, 116 ss.; A. GENTILI, *A proposito del diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, IV, 351 ss.; P. G. MONATERI, voce *Diritto soggettivo*, in *Dig. priv.*, VI, Torino, 1990, 411 ss.; R. ORESTANO, *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Bologna, 1978; S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, cit., 696 ss.; E. RUSSO, voce *Diritto soggettivo*, I, *Teoria generale*, in *Enc. giur.*, Roma, XI, 2005, 2. Una ricostruzione dei diversi orientamenti è compiuta, recentemente, da R. DONZELLI, *Tutela giurisdizionale*, cit., in particolare 305 ss.

<sup>216</sup> Come sottolineato già da M. COMPORZI, *Formalismo e realismo in tema di diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, I, 433 ss., che afferma che lo studio del diritto soggettivo "si risolve (...) nella sua storia o meglio nella storia dei suoi concetti, identificandosi interamente in essa, con tutte le sue inerenze, le sue connessioni, i suoi condizionamenti, i suoi voli e le sue cadute", citato anche da E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi*, cit., 970-971, nota 3, che nelle pagine successive sottolinea i vizi cui è incorsa la dottrina, in particolare a partire dalla Scuola Pandettistica, di risolvere la ricerca giuridica in una logica astratta, e che poi conclude (984) sostenendo la necessità di assumere una prospettiva maggiormente aderente al dato storico e all'esperienza. E, ancora, 985: "In questa prospettiva i processi sintagmatici indicati nel formarsi della teoria del diritto soggettivo, le implicazioni

tempo concorde nell'affermazione che il diritto soggettivo non può essere descritto ponendo l'accento sul potere della volontà del portatore e dunque come la signoria dell'individuo attribuita dall'ordinamento giuridico, ma

---

*logiche, ideologiche, storiche presenti in questo lungo ed affascinante iter concettuale, possono aiutarci a comprendere meglio il perché della presenza attuale di determinati problemi e delle difficoltà a rinvenire per loro una idonea soluzione".* Sul punto, di recente, E. RUSSO, voce *Diritto soggettivo*, cit., 2. Si deve ai giuristi tedeschi di matrice pandettistica il principale sforzo ricostruttivo della nozione di diritto soggettivo, anche se l'idea di diritto quale posizione favorevole del soggetto, compendiata nel termine *ius*, compare anche nelle fonti romanistiche, così come in quelle medioevali, ove veniva frequentemente espresso con i termini *facultas* o *potestas*. Orbene, dando conto delle linee davvero essenziali del dibattito, nei limiti in cui ciò risulti utile per la trattazione, è nota la nozione proposta da Savigny, alla stregua della quale il diritto soggettivo esprimerebbe il potere della volontà del singolo all'interno dell'ordinamento, mentre il Windscheid definì il diritto soggettivo come signoria della volontà attribuita dall'ordinamento giuridico, in tal modo dunque sottolineando la derivazione dello stesso dal diritto oggettivo. Ragionò analogamente, tra gli altri, il Tuhr, che difese la nozione proposta dal Savigny e dal Windscheid dalle critiche di coloro che avevano rilevato la sua incongruenza rispetto ad individui privi di capacità d'agire precisando che la volontà rilevante è quella potenziale, destinata ad attualizzarsi anche rispetto ai predetti soggetti ad opera di un rappresentante. Jhering rinvenne invece l'essenza del diritto soggettivo nell'interesse del soggetto e nello strumento di tutela conferito dall'ordinamento: l'ordinamento giuridico, sosteneva Jhering, è costituito per la tutela di interessi umani e tali interessi si identificano con i diritti soggettivi. L'opinione, che parimenti si espose alle critiche dei detrattori, ad esempio del Thon, secondo cui il diritto dovrebbe essere piuttosto raffigurato come il guscio di una noce che contiene l'interesse, esercitò una straordinaria influenza, sia in Germania, sia altrove. Vi furono poi orientamenti che tentarono la composizione, come quello di Jellinek, secondo cui il diritto è la "potestà di volontà che ha l'uomo, riconosciuta e protetta dall'ordinamento giuridico, in quanto sia rivolta ad un bene o ad un interesse", nozione che sarebbe stata accolta dalla maggioranza della dottrina italiana, a partire da studiosi quali Barbero, N. Coviello, Nicolò e Pugliatti. Per questa via - ed ecco il passaggio di maggiore interesse - fu posta ben presto maggiore attenzione verso il rapporto interindividuale, cosicché il diritto soggettivo iniziò a essere definito come "la possibilità per un consociato di pretendere che un altro consociato o degli altri consociati si attengano al comportamento che la medesima norma giuridica valuta come doveroso" (Giuliano), si disse che "un diritto soggettivo si ha tutte le volte che le norme mirano a concretare in modo diretto o autonomo una posizione di vantaggio correlativa a un obbligo altrui" (Miele), ovvero ancora che "il diritto subiettivo è una particolare situazione di preminenza di un soggetto rispetto ad uno o a tutti gli altri relativamente ad un determinato bene della vita, quale risulta da un obbligo gravante sui secondi nei confronti ed in favore del primo ed avente per oggetto quel bene" (Pugliese). In questa sede non è d'interesse approfondire le teorie che negarono in radice la categoria del diritto soggettivo oppure quelle che riaffermarono la perdurante validità e capacità ordinante del diritto soggettivo. Ciò che interessa è che anche dalle sommarie considerazioni appena svolte emerge che la dottrina aveva e ha la possibilità di intervenire sul tema confrontandosi con una nozione ben più moderna di diritto soggettivo, non più focalizzata sull'astratto potere dell'individuo, ma sulla nozione di interesse e soprattutto di obbligo e di rapporto, che tra l'altro sono più idonei a comprendere i risvolti pratici e sociali della norma.

primamente come posizione di vantaggio correlata all'obbligo altrui.

La dottrina che ha riflettuto sul tema degli interessi sovraindividuali aveva insomma gli strumenti per impostare diversamente la riflessione. Detto altrimenti, una volta chiarita la struttura del diritto soggettivo, la possibilità di riscontrarne l'esistenza avrebbe dovuto dipendere dalla possibilità di riconoscere che la tensione tra l'individuo e il bene è "approfondita" al punto tale da far sorgere inequivocabilmente un obbligo di protezione in capo al terzo. Ciò non vuol peraltro significare che la soluzione sarebbe stata necessariamente di segno opposto, considerando che il modo di raffigurare la tensione dell'individuo verso un bene e l'imposizione di obblighi protettivi dipendono per l'appunto da una operazione delicata e da condurre in modo assolutamente rigoroso<sup>217</sup>, che procede, come detto, dall'osservazione della nuova realtà sociale e dalla percezione della primarietà di taluni beni, dai cataloghi dei diritti sovranazionali e anche dal diverso modo di intendere l'interpretazione giuridica<sup>218</sup>.

Se questo è vero possono ad esempio ricordarsi le previsioni contenute nella Carta europea dei diritti fondamentali, ad esempio nell'art. 8, a cui, come già anticipato, è stato ad esempio ricondotto il diritto all'ambiente salubre (CEDU, s.

---

<sup>217</sup> Sul punto già C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 70-71, secondo cui gli interessi diffusi devono essere considerati diritti soggettivi in quanto la coscienza sociale li abbia ritenuti meritevoli di tutela; si veda in particolare 70: "La tutela dei nuovi interessi - si è obiettato - starebbe a significare l'inutilità della categoria del diritto soggettivo e l'artificiosità dell'apporre questa etichetta a situazioni di interesse giuridicamente tutelati non qualificabili come diritti. Diciamo piuttosto che è artificioso negare la qualifica di diritti a situazioni di interessi individualmente tutelati: se vi è un interesse del soggetto avente tutela giuridica, ivi è un diritto soggettivo"; A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 191.

<sup>218</sup> Non è un caso che vi sia chi, percepita la difficoltà di apprezzare la rilevanza giuridica di un interesse, afferma di ritenere preferibile il filo "interrotto" degli interventi legislativi. Ci riferiamo a B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, X, 444: "Si mostra dunque di gran lunga prevalente, piuttosto che avventurarsi in libere ricostruzioni, seguire il filo, pur incerto ed a volte interrotto, degli interventi legislativi con i quali singole fattispecie di azione collettiva (e, più in generale, di azione attribuita a soggetti o gruppi non titolari del diritto soggettivo dedotto in giudizio) risultano introdotte nel nostro ordinamento".

14 maggio 1994, c.d. Lopez Ostra<sup>219</sup>).

É bene poi ricordare che l'operazione in discorso non è assolutamente nuova, come è a nostro avviso ben testimoniato dall'evanescente diritto all'integrità patrimoniale<sup>220</sup>. Il che non significa che la riconduzione al diritto soggettivo debba essere sempre operata, ma soltanto sollevare il problema e prendere atto che anche nella materia consumeristica dovrebbe essere effettuata tale riflessione: per l'appunto considerando i cataloghi di diritti di fonte sovranazionale, valutando attentamente l'evoluzione della società e prendendo eventualmente atto che taluni bisogni hanno conquistato il rango della primarietà e non possono essere considerati meri interessi di fatto, privi dunque di giustiziabilità.

Rispetto al diritto dei consumi può ad esempio osservarsi che rispetto agli artt. 101 e 102 del TFUE, la Corte di Giustizia, sin dal 1974<sup>221</sup>, ha riconosciuto che il diritto alla concorrenza spetta anche al singoli e che questi possono agire anche per il risarcimento dei danni (in Italia in forza del recente d. l. 14 gennaio 2017, n. 3).

Più di recente, specialmente a seguito della nuova legislazione in materia di consumo, il riferimento agli interessi quali insieme di diritti soggettivi rispetto a un bene di cui sono "comproprietari" più individui (già emersa, come detto, nel dibattito anteriore alla Costituzione) è divenuta più comune, anche se, con talune rare eccezioni<sup>222</sup>, mai approfondita a livello scientifico. É ad esempio

---

<sup>219</sup> Consultabile in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>220</sup> Per cui si veda la celebre pronuncia Cass., sez. II, 4 maggio 1982, n. 2756, in *Giust. civ.*, 1982, VI, 1745 ss. Ulteriori spunti di riflessioni giungono, a nostro avviso, dalla lettura del recente contributo di N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, cit., nelle parti in cui l'autore si sofferma sulla costruzione giudiziale dei diritti. Si suggerisce, in particolare, la lettura del capitolo conclusivo, dedicato alla responsabilità extracontrattuale, 194 ss.

<sup>221</sup> CGUE, 30 gennaio 1974, in C 127-73, consultabile in [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0127](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0127).

<sup>222</sup> Ci riferiamo, ancora una volta, a R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 256 ss.

adombrata in alcune affermazioni di Caponi<sup>223</sup> secondo cui “la nozione di tutela collettiva designa due ipotesi tra di loro tendenzialmente diverse: a) la tutela di un interesse effettivamente ‘superindividuale’; b) la tutela degli interessi individuali, che rinvencono il loro carattere collettivo nel fatto di ritrovarsi con analogha consistenza in capo a più soggetti”, di Lanfranchi, il quale, riprendendo il modello soggettivo proposta da Nigro, afferma che “se la faccia ‘conosciuta’ espone’ una essenza oggettiva, la faccia da scoprire espone l’omologa e contraria essenza soggettiva. Per scoprire questa faccia, è sufficiente partire (o ripartire) dallo stesso punto colto sopra e cioè dall’interesse diffuso come stato fisico-sociale di tensione fra un bisogno e un bene ripetuto all’infinito, ma occorre rovesciare totalmente le enunciazioni che si sono fatte seguire, vedendo nella ripetitività di questo stato non già l’aspetto sintomatico della natura oggettiva della situazione, ma un mero accidente della esistenza di una realtà primaria che è il rapporto fra il bisogno individuale e il bene”<sup>224</sup>, ovvero ancora

---

<sup>223</sup> R. CAPONI, *Azioni Collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, V, 165 ss., ma l’idea è espressa anche in altri scritti. Si veda anche, ad esempio, A. LAMORGESE, *Lineamenti della tutela processuale dei consumatori nell’Unione europea*, in *Giust. civ.*, 2008, III, 345 ss. Solo in taluni casi, dunque, il singolo potrebbe pretendere dal destinatario il compimento dell’attività doverosa posta a protezione del proprio diritto, mentre in altri gli sarebbe preclusa l’esercizio dell’azione giudiziale. Inoltre R. CAPONI, *Azioni collettive, cit.*, in particolare 1215: “Esempi. Il singolo consumatore non può agire in giudizio per chiedere che sia inibito al professionista di impiegare clausole vessatorie fra le condizioni generali di contratto impiegate nei rapporti con i consumatori: egli non può affermare la lesione o il pericolo di lesione di un proprio diritto individuale. Il consumatore può eccepire in giudizio la nullità delle clausole vessatorie inserite nel concreto contratto da egli stipulato. Il discorso cambia in relazione all’impiego di pratiche commerciali scorrette: tale impiego lede il singolo consumatore solo in relazione al contratto che egli sia stato indotto a stipulare a cagione di tali pratiche, altrimenti egli non può agire in giudizio, ma può sollecitare l’intervento dell’autorità amministrativa (l’autore garante della concorrenza e del mercato). In altri termini, non difetta solo l’interesse ad agire, manca ancora prima il diritto soggettivo individuale in capo al consumatore”.

<sup>224</sup> Si veda anche M. NIGRO, *Le due facce, cit.*, 15 (“Il c.d. interesse diffuso è costituito da tante situazioni, ciascuna delle quali, considerata nella sua originarietà ed autenticità, è schiettamente individuale: sta a sé, è, in idea, separata dalle altre anche se ha contenuti uguali, e lo è (separata) anche in fatto (questo è molto importante) se non fa gruppo con le situazioni simili e sente e difende il proprio interesse come proprio. Dipende da atteggiamenti personali e circostanze di fatto se il soggetto si ‘appropria’ (mantiene esclusivamente proprio il) suo interesse o lo ‘conferisce’ in una piccola o grande massa (lo rende interessi di massa)”) e ID., *Le due facce, cit.*, 8 ss., in particolare 18; L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae, cit.*, XLV.

nell'idea dell'esistenza "diritti sociali di tipo diffuso"<sup>225</sup>, ma che a nostro avviso è implicita anche negli studi di Menchini<sup>226</sup>, Orestano<sup>227</sup>, Pagni<sup>228</sup>, Proto Pisani<sup>229</sup>, Rescigno<sup>230</sup>, Russo<sup>231</sup> e della c.d. Scuola pisana<sup>232</sup>.

Non si tratta, comunque, di compiere l'operazione suggerita da Rodotà, che aveva invitato gli interpreti a forzare le maglie dell'ordinamento e ad operare una autentica manipolazione del dato normativo<sup>233</sup>, ma soltanto di prendere atto dell'effettiva esistenza di nuove situazioni giuridiche alla stregua del mutato contesto ordinamentale.

---

<sup>225</sup> G. IUDICA, *Diritti diffusi*, cit.

<sup>226</sup> S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 66: "Non si è in presenza di una mera azione, di un semplice diritto giudiziario; piuttosto, in questi casi, la legge riconosce l'esistenza di interessi generali meritevoli di protezione e, quindi, di diritti collettivi, individuando posizioni giuridiche appartenenti non ad un singolo ma ad una categoria di cittadini".

<sup>227</sup> A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 16.

<sup>228</sup> Opinione ribadita in diversi scritti, ad esempio in I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva: un'indagine sul possibile raccordo tra rimedi*, in AA. VV., *Azioni seriali*, cit., in particolare 160 e 163.

<sup>229</sup> Chiarissimo, in questo senso, A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 251: "Si tratta di verificare, settore per settore, se gli interessi individuali correlati alla previsione di tali obblighi superindividuali siano protetti dall'ordinamento secondo la tecnica del diritto soggettivo o invece si tratti di interessi generali non ancora emersi giuridicamente a tale livello di tutela e la loro tutela sia rimessa all'azione in giudizio (necessariamente sui generis) esclusiva (se concorrente con l'azione dei singoli il problema non si pone perché è già stato risolto a favore della tecnica del diritto soggettivo) di associazioni, enti c.d. esponenziali, organi pubblici (ivi compreso, ma non è il caso dell'Italia, il pubblico ministero), o più genericamente ancora solo alla azione di controllo della pubblica amministrazione".

<sup>230</sup> P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, cit., 43.

<sup>231</sup> E. RUSSO, voce *Diritto soggettivo*, cit., ove però si propone anche di abbandonare il sistema fondato sul diritto soggettivo a favore di un sistema basato su *actiones*; ID., *Interessi diffusi e teoria delle situazioni soggettive*, in *Vita not.*, 1979, 793 ss.

<sup>232</sup> L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, cit., 263: "Gli interessi diffusi, pur appartenendo all'individuo e potendo, pertanto, rilevare in via autonoma (come interessi particolari del singolo), si pongono in una dimensione superindividuale: tendono infatti a ripetersi e ad estendersi a tutti i componenti della collettività in ragione del bene (salute, ambiente naturale, abitazione ecc.) che ne costituisce il punto di riferimento oggettivo e l'elemento unificatore". Si veda anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., 186, secondo cui gli interessi diffusi "appaiono come le posizioni omogenee dei componenti di una classe di persone (o di una formazione sociale in via di autodistinzione o di autorganizzazione) nell'ambito di una collettività più ampia o della stessa collettività generale" e che tale omogeneità, "mentre espone le posizioni a pregiudizio per effetto di un'unica condotta (...) non toglie la loro individua rilevanza, cioè la loro imputabilità ai soggetti reali che compongono la classe", e L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae*, cit., XXII.

<sup>233</sup> S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., 97 ss., sostiene la necessità di ampliare i confini cui è relegato il diritto soggettivo.

In proposito è anche opportuno osservare che la vicenda in esame deve essere nettamente tenuta distinta anche da quella dei c.d. beni comuni<sup>234</sup>, ovvero del tentativo di introdurre nel sistema una logica proprietaria estranea ai sistemi di origine romanistica, non di configurare un diritto soggettivo all'ambiente salubre o comunque connesso alle utilità che tali beni potrebbero recare, anche se la finalità erano in definitiva le medesime (soddisfare un bisogno di tutela comunemente avvertito) e medesime erano le cause, ovvero la presa d'atto delle difficoltà degli enti pubblici di provvedervi adeguatamente.

Orbene, ogniqualvolta si ritenga possibile riconoscere una situazione di diritto soggettivo, dovrà peraltro porsi il quesito se al legislatore sia consentito o meno riservarla al singolo ente e, nel primo caso, avere dunque ben presente che potrebbero essere avanzati dubbi di legittimità costituzionale<sup>235</sup>.

Tale ostacolo si deve infatti confrontare - e qui indicazioni utili, come visto, provengono dalla comparazione - con l'effettiva opportunità<sup>236</sup> di affidare la tutela al singolo, che infatti potrebbe risultare molto impreparato e privo degli

---

<sup>234</sup> A proposito dei quali, introduttivamente, può leggersi U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990, specialmente 479 ss.; C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015, 144 ss.; O. T. SCOZZAFAVA, *I "beni comuni"*, in *Jus civile*, 2016, II, 29 ss. Si veda invece, a livello giurisprudenziale, la recente e discussa Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Foro it.*, 2012, II, 524 ss., ove si parla di beni intrinsecamente funzionali ad interessi della collettività.

<sup>235</sup> Sui problemi di compatibilità con la Carta fondamentale si veda C. CUDIA, voce *Interessi collettivi e diffusi*, *cit.*, la quale osserva che escludere la legittimazione dei singoli si pone in contrasto, oltre che con l'art. 24 Cost., anche con l'art. 2 Cost., da cui può evincersi che l'organizzazione intorno a un ente non può porsi come condizione per la tutela. A. CARRATTA, *Profili processuali*, *cit.*, 133, rileva che il diritto costituzionale d'azione, una volta riscontrata l'esistenza di un diritto soggettivo (che in questo caso è supportata da una serie di indicazioni normative: l'art. 2601 c.c., l'art. 15 della legge 903 del 1977, l'art. 3 della legge n. 281 del 1998, ecc.), non può subire eccezioni. Si veda anche A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, II, 315 ss.

<sup>236</sup> Sul punto è molto chiaro L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae*, *cit.*, XLVI ss., che parimenti sostiene fortemente il modello soggettivo.

strumenti necessari, sia sotto il profilo informativo<sup>237</sup>, sia sotto il profilo economico<sup>238</sup>. La possibilità di attribuire la tutela al privato dovrebbe peraltro confrontarsi con il rischio che lo stesso abusi della sua legittimazione e dunque persegua vantaggi personali<sup>239</sup>.

L'attribuzione della tutela ad enti privati - se non elimina la necessità di compiere l'operazione interpretativa accennata - potrebbe risultare soddisfacente e capace di superare i dubbi di costituzionalità alla condizione che essi continuino ad essere sottoposti a controllo in punto di capacità finanziaria e organizzativa, che sia accertata la loro idoneità a dar voce e comporre le diverse istanze presenti al loro interno<sup>240</sup>, che il requisito dell'iscrizione in appositi registri non significhi creare un circuito cui è difficile accedere.

Mentre quella dell'affidamento al pubblico ministero, allo stregua del ruolo che gli è attualmente riconosciuto all'interno del processo civile, non sembra percorribile, potrebbe essere invece praticabile quella di affidare la tutela ad appositi organismi pubblici<sup>241</sup>, come in effetti sta accadendo soprattutto nel settore della tutela della concorrenza, sulla scia degli interventi comunitari.

---

<sup>237</sup> Sulla debolezza del consumatore si veda ad esempio l'ottimo contributo di A. FACHECHI, *Azione inibitoria*, cit., 795.

<sup>238</sup> Anche A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 16. R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi*, cit., 241: gli interessi diffusi esprimono "valori sociali diffusi: troppo 'impensabili' perché la loro tutela possa essere rimessa tout court all'iniziativa individuale". Insiste sul profilo di debolezza del singolo A. CERRI, *Intervento finale*, cit., 567 ss., secondo cui nessuno ha competenze tanto varie e generalizzate ovvero gli strumenti economici necessari per sostenere una azione simile.

<sup>239</sup> Rischio, quello egoistico, che potrebbe portare il singolo finanche a negoziare con la controparte in danno del gruppo, sottolineato da A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 274-275.

<sup>240</sup> Che dunque l'attività di tutela dell'interesse superindividuale sia svolta efficacemente, non soltanto notoriamente: A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale: modelli di azione giudiziaria collettiva a confronto sotto il profilo dell'efficienza economia*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, II, 318.

<sup>241</sup> C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, cit., 69; A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 28; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., 274 ss. Guarda con particolare favore al modello italiano, segnalandone al contempo alcune criticità, M. CAPPELLETTI, *L'accesso alla giustizia*, cit., in particolare 112 ss.



A questo proposito si potrebbe notare che la pubblica amministrazione pare l'unica dotata della visione di insieme necessaria per realizzare i bilanciamenti tra valori spesso in contrapposizione<sup>242</sup>.

È stato peraltro osservato che la soluzione pubblicistica snaturerebbe la natura privatistica degli interessi in gioco e introdurrebbe elementi di controllo parimenti inconciliabili<sup>243</sup>, ma anche che i minori pericoli di subire conseguenze sfavorevoli potrebbe privare l'ente delle necessarie motivazioni<sup>244</sup>.

Per concludere la sistemazione non resta che dare conto del fatto che accanto all'ampio *genus* degli interessi sovraindividuali si collocano i c.d. diritti soggettivi omogenei, ovvero la somma di diritti soggettivi di cui l'individuo possa dirsi titolare in via esclusiva e che ricevono una tutela privilegiata attraverso il nuovo strumento dell'azione di classe risarcitoria.

Si tratta dunque di verificare se gli interventi del legislatore in materia consumeristica confermano lo schema appena descritto e in quale modo contribuiscono, o dovrebbero contribuire, alla migliore definizione dello stesso.

Se e nella misura in cui il modello sarà confermato, alla stregua di quello procederemo all'esame dei principali strumenti di tutela e a delineare le possibili linee di intervento del legislatore.

---

<sup>242</sup> Che al centro del problema degli interessi sovraindividuali vi sia la necessità di effettuare bilanciamento è rilevato ad esempio da N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., 195-196.

<sup>243</sup> Così A. DI MAJO, *La tutela civile*, cit., 39-40; A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 21. Auspica invece la soluzione pubblicistica S. CASSESE, *Intervento finale*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 569 ss.

<sup>244</sup> A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo tra esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, II, 525 ss.



## CAPITOLO II

### LA PROGRESSIVA EMERSIONE DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI

#### **1) L'emersione di forme di tutela collettiva del consumatore nella normativa comunitaria**

Nel capitolo che precede abbiamo operato una classificazione degli interessi sovraindividuali prescindendo sostanzialmente dall'esame della materia consumeristica. Le pronunce giurisprudenziali passate in rassegna sono servite unicamente a porre l'accento sulla possibilità, già emersa in precedenza, di descrivere gli interessi collettivi in un modo diverso da quello tradizionale, ovvero anche quale somma di diritti soggettivi che si proiettano verso un bene insuscettibile di appropriazione individuale, e comunque a segnalare le interferenze con i diritti individuali.

Occorre adesso sostare con maggiore attenzione sulla legislazione e sulla giurisprudenza che hanno riguardato la tutela collettiva del consumatore, per confermare o meno la polimorfia degli interessi collettivi precedentemente rilevata, per verificare quale sia il modello prevalente in questo contesto, per introdurre, infine, l'esame degli strumenti di tutela, i cui contorni ed effetti dipendono strettamente dai caratteri delle posizioni soggettive tutelate; osservando però sin d'ora che tutta la materia in esame segnala una connessione tendenzialmente più stretta tra interessi effettivamente sovraindividuali, rispetto ai quali il singolo non può vantare alcun diritto giudiziale, e diritti soggettivi dei singoli.

Orbene, il primo passaggio da compiere consiste nel descrivere l'evoluzione

normativa in materia<sup>245</sup>, notando innanzitutto che essa conseguì alla presa d'atto della posizione di inferiorità in cui normalmente si trova il consumatore, sia dell'essenzialità dei bisogni che esso, agendo in tale veste, mira a soddisfare<sup>246</sup>. L'esame di tale percorso permette anche di prendere atto della costante

---

<sup>245</sup> In particolare G. ALPA, *Il diritto dei consumatori: un laboratorio per i giuristi*, in AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE - V. DI GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI, *Il diritto dei consumi. Aspetti e problemi*, Napoli, 2010, 4 ss., che individua tre fasi: una prima, a cavallo tra gli anni '70 e '80 del Novecento, ove iniziò a parlarsi, soprattutto in ambito europeo, di diritti del consumatore e in cui la riflessione è comunque ristretta al mondo dell'accademia; una seconda, tra la fine degli anni '80 e '90, caratterizzata dai primi interventi legislativi e dall'intervento della giurisprudenza; un'ultima fase, iniziata con il nuovo millennio, in cui si accreditò nel sistema, parallelamente alle nuove teorie di economisti e sociologi, l'idea che il consumatore debba godere di uno statuto privilegiato. Perentoria l'analisi di M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, 1994, 103 ss., il quale intravedeva gli sviluppi futuri delle azioni collettive. Si vedano anche i contributi di: G. ALPA, in AA. VV., a cura di G. ALPA - G. LEVI, *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Milano, 2001; G. ALPA - M. BESSONE - U. CARNEVALI - G. GHIDINI, *Tutela giuridica di interessi diffusi, con particolare riguardo alla protezione dei consumatori. Aspetti privatistici*, in AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato, cit.*, in particolare 176-196; G. ALPA - G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. priv.*, XV, Torino, 1997, 541 ss.; G. ARMONE, *La tutela dei consumatori*, in *Libro dell'anno 2013*, in *www.treccani.it*; i numerosi scritti, riportati in *bilbiografia*, di Mario Bessone e in particolare M. BESSONE, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione del mercato. Lineamenti di una politica del diritto*, in *Giur. it.*, 1986, X, 294 ss.; B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori, cit.*, 439 ss.; B. CAPPONI - M. GASPARINETTI - C. VERARDI, *La tutela collettiva dei consumatori*, Napoli, 1995; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale, cit.*, 754 ss.; G. IUDICA, voce *Diritti diffusi, cit.*; M. ESPOSITO, *La tutela dei consumatori tra codice civile e Costituzione*, in *Giur. mer.*, 2000, IV, 181 ss.; R. FERRARA, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo*, in *Dig. pub.*, III, 1989, 517 ss.; G. GHIDINI - C. CERASANI, voce *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001, 275 ss.; C. RAPISARDA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, IV, 685 ss.; V. ROPPO, *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, in *Pol. dir.*, 1975, V-VI, 701 ss.; ID., *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti standard*, in *Riv. prim. dir. pub.*, 1976, III, 307 ss.; R. ROTA, *La tutela processuale degli interessi diffusi e collettivi tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998, XII, 662 ss.; U. RUFFOLO, voce *Consumatore*, in *Enciclopedia del Novecento*, in *www.treccani.it*; ID., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Milano, 1985; ID., *La tutela individuale e collettiva del consumatore*, I, Milano, 1979; ID., *Tutela collettiva del consumatore e legittimazione e ruolo degli enti esponenziali*, in AA. VV., *Studi in onore di Carnacini*, III, Milano, 1984, 835 ss.; ID., *Tutela del consumatore*, in *Dizionario di diritto civile*, diretto da N. IRTI, Milano, 1980, I, 827 ss.; G. TRISORIO LUZZI, *I meccanismi processuali di tutela del consumatore*, in *www.judicium.it*; V. ZENO ZENCOVICH, voce *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988.

<sup>246</sup> Per approfondimenti si veda A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, in AA. VV., a cura di A. BARBA, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, Napoli, 2000, 451 ss.

intersezione tra tutela del consumatore e tutela del mercato, prospettiva che risulterà particolarmente feconda quando si individueranno gli strumenti che, tutelando apparentemente soltanto i diritti individuali, soddisfano in realtà gli interessi di una comunità ben più ampia.

Sullo sfondo, non a caso, specialmente a partire dagli anni '60, vi furono l'esponentiale aumento dei consumi, la capillare diffusione della contrattazione di massa e dei canali pubblicitari, il sorgere dell'associazionismo nel mondo dei consumatori<sup>247</sup>.

Vi fu anche l'adozione di un nuovo modello teorico, non più quello (c.d. neoclassico) secondo cui il consumatore sarebbe libero di autodeterminarsi, capace di identificare i beni necessari per soddisfare i propri bisogni e secondo cui dunque l'intervento pubblico sarebbe giustificato soltanto nella misura in cui gli strumenti privatistici fossero risultati insufficienti, ma la più moderna prospettiva (c.d. di *Behavioral Economics*) secondo cui il comportamento del consumatore è profondamente influenzato da una pluralità di fattori, che richiedono l'intervento equilibratore di soggetti terzi, a partire dagli organismi pubblici<sup>248</sup>.

Se il processo che ci apprestiamo a descrivere subì una decisa accelerazione a partire dalle scelte comunitarie di rafforzare il mercato interno<sup>249</sup>, può dirsi che

---

<sup>247</sup> Particolarmente chiaro U. RUFFOLO, voce *Consumatore*, cit.

<sup>248</sup> Della debolezza del consumatore, anche sotto il versante processuale, tratta ampiamente A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole*, cit., 525 ss. A proposito dell'evoluzione dei citati modelli teorici si veda G. ALPA, *Il diritto dei consumatori: un laboratorio per i giuristi*, cit., 4 ss., G. ALPA - G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, cit., 541 ss.; M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, cit., 103 ss., il quale intravedeva gli sviluppi futuri delle azioni collettive; V. ZENO ZENCOVICH, voce *Consumatore (tutela del)*, cit., in particolare 3 ss.

<sup>249</sup> Su cui si vedano, in particolare, i contributi di B. CAPPONI - M. GASPARINETTI - C. VERARDI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit.; C. VERARDI, *L'accesso alla giustizia e la tutela collettiva dei consumatori*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di M. BESSONE, *Il diritto privato dell'Unione europea*, II, Torino, 2000, 1331 ss.

il bisogno di apprestare peculiari strumenti di tutela emerse tra gli operatori ben prima dei massicci interventi normativi comunitari, si espresse nei tentativi giudiziali di valorizzare variamente il testo costituzionale<sup>250</sup> (artt. 2 e 3, ma anche 32, ove la salute è definita fondamentale diritto dell'individuo e della collettività, 41 e 42 con riferimento ai limiti dell'iniziativa economica e alla sua proiezione e 47 Cost., ove è detto che la Costituzione tutela il risparmio in tutte le sue forme) e gli indici normativi ricavabili dal codice civile (artt. 1341, 1342, 1370, da 1469-bis a 1469-sexies, 2043 e 2059 c.c.) e trovò riscontro soprattutto nelle varie iniziative dei privati, ad esempio nella stipula di protocolli d'intesa con le imprese o nella predisposizione di regole di autodisciplina, nella predisposizione, in alcuni casi, di meccanismi di risoluzione stragiudiziale dei conflitti tra imprese e consumatori<sup>251</sup>.

In Europa, più in generale, furono riscontrabili segnali analoghi, specialmente a partire dalla seconda metà degli anni '70, che non a caso abbiamo individuato come quelli di maggiore criticità nel processo di emersione degli interessi sovraindividuali: tra i documenti normativi di maggior rilievo la *Loi Scrivener* francese del 10 gennaio 1978, n. 23, a proposito dei diritti di informazione e protezione del consumatore, gli *Unfair Contracts Terms* in Gran Bretagna nel 1977, con la quale furono stabilite forme di controllo dei contratti per adesione, la disciplina della condizioni generali di contratto in Germania del 1976, l'*Allgemeine Geschäftsbedingungen Gesetz*<sup>252</sup>. Ma anche la Carta europea dei consumatori emanate dall'Assemblea del Consiglio d'Europa del 1973

---

<sup>250</sup> È questa la prospettiva assunta in particolare da U. RUFFOLO, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore, cit.*, in particolare 76 ss.; ID., *La tutela individuale e collettiva del consumatore, cit.*, 15 ss.

<sup>251</sup> Come è ben evidenziato da G. ALPA, voce *Interessi diffusi, cit.*, 352.

<sup>252</sup> Per indicazioni bibliografiche si rinvia all'apposita nota contenuta nel primo capitolo e inoltre a A. GIUSSANI, *Le mass tort class actions negli Stati Uniti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, II, 316 ss.

(risoluzione n. 543 del 1973<sup>253</sup>), dal quale emerse il bisogno di individuare nuovi diritti a favore dei consumatori: dal diritto alla protezione e all'assistenza, al diritto al risarcimento del danno da prodotti difettosi, al diritto all'informazione e alla rappresentanza<sup>254</sup>.

Cercando di intercettare i momenti essenziali<sup>255</sup> di tale percorso, una prima tappa è senza dubbio costituita dalla formulazione iniziale del Trattato della Comunità economica europea<sup>256</sup>, il cui art. 2<sup>257</sup>, pur non menzionando espressamente il consumatore, individuò quale compito fondamentale della Comunità la promozione dell'espansione continua ed equilibrata dell'attività economica, la maggiore stabilità del sistema, il miglioramento del tenore di vita, obiettivi il cui raggiungimento si percepì connesso, oltre che ovviamente agli interessi degli imprenditori, anche a quello del consumatore, mentre nell'art. 39, in tema di politica agricola, comparve per la prima volta il riferimento al consumatore, con l'obiettivo di assicurargli prezzi ragionevoli. Riferimenti al consumatore erano presenti anche negli art. 85 e 86 Trattato CEE, con

---

<sup>253</sup> Consultabile in [www.coe.int/it/](http://www.coe.int/it/).

<sup>254</sup> Più precisamente: a) la realizzazione di un'efficace tutela contro i rischi per la salute e la sicurezza; b) l'assicurazione di una corretta informazione ed educazione; c) la protezione degli interessi economici, e dunque il diritto al risarcimento dei danni provocati da prodotti difettosi o da messaggi pubblicitari ingannevoli; d) la predisposizione di adeguati strumenti di consulenza e assistenza giudiziaria; e) il diritto alla partecipazione delle associazioni esponenti degli interessi dei consumatori a organismi amministrativi con funzione consultiva e alla rappresentazione in seno ai consigli di amministrazione delle società che gestiscono servizi pubblici.

<sup>255</sup> Per l'individuazione delle tappe fondamentali dell'evoluzione normativa descritta, tra i contributi segnalati in precedenza, si veda particolarmente G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Torino, 2002, 427 ss.; ID., *Il diritto dei consumatori*, cit., 11 ss.; ID., voce *Interessi diffusi*, cit., 349 ss.; B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., 439 ss.

<sup>256</sup> La centralità degli interventi comunitari è sottolineata da R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 759 ss.

<sup>257</sup> Il testo del c.d. trattato di Roma è consultabile in [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023).

riferimento alla disciplina della concorrenza<sup>258</sup>.

Il primo fondamentale snodo del percorso è invece generalmente rinvenuto nella risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975<sup>259</sup>, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, la quale, fin dal suo incipit, lasciava intendere il salto di qualità che di lì a poco sarebbe stato attuato. Infatti, anche soltanto esaminando il contenuto dei considerando n. 1 e n. 2 può facilmente prendersi atto che l'espansione economica e il miglioramento delle condizioni di vita avrebbero contemporaneamente richiesto di rafforzare la protezione della salute, della sicurezza e degli interessi economici del consumatore.

Di qui, dunque, la presa d'atto che il consumatore non poteva più essere considerato un mero compratore e utilizzatore, perché in realtà tutta la sua persona risultava interessata all'atto di acquisto o di fruizione dei servizi e perché in base alle possibili conseguenze sulla sua sfera giuridica egli orienta le proprie scelte<sup>260</sup>.

Di qui anche l'embrionale predisposizione di un catalogo di diritti, ovvero il diritto alla protezione della salute e della sicurezza, il diritto alla tutela degli interessi economici, il diritto al risarcimento dei danni, il diritto all'informazione e all'educazione, il diritto alla rappresentanza e il diritto di essere ascoltato, oltre all'individuazione di un programma futuro d'intervento.

Se con il c.d. Atto Unico Europeo nel 1986<sup>261</sup> fu assegnato alla politica dei consumatori uno specifico fondamento giuridico, che quindi formalmente si

---

<sup>258</sup> Si è già avuto modo di osservare, e lo si ribadirà anche in seguito, che le norme comunitarie in tema di concorrenza proteggono sia gli imprenditori, sia i consumatori. In proposito una buona lettura introduttiva è il contributo di M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, in *Dir. ind.*, 2009, IV, 341 ss.

<sup>259</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31975Y0425%2801%29](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31975Y0425%2801%29).

<sup>260</sup> Sul punto, in particolare, A. BARBA, *Consumo e sviluppo*, cit., 452.

<sup>261</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:xy0027](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=LEGISSUM:xy0027).



“emancipò” dalla realizzazione del mercato unico (all’art. 100 A del Trattato CEE si stabilì che la Commissione, nelle sue proposte, avrebbe dovuto garantire la massima protezione del consumatore e si prese maggiormente coscienza che la creazione del mercato unico avrebbe dovuto passare innanzitutto attraverso la protezione del consumatore, che d’altronde è il motore dello stesso; si rafforzò contemporaneamente il ruolo del Comitato Economico Sociale, a cui furono per l’appunto attribuite competenze in materia di consumo), sono meritevoli di menzione, ancora prima, la risoluzione del 19 maggio 1981 (che fece seguito a quella già richiamata del 1975), ove si ribadì l’attribuzione al consumatore dei diritti precedentemente individuati, il memorandum della Commissione del 1° dicembre 1984, ove era stata anzi tempo (perché allora ignorata dalla maggior parte degli Stati membri) proposta l’adozione di un’azione collettiva, la comunicazione del giugno 1985 “*A new impetus for consumer protection policy*”.

È a questo punto<sup>262</sup> che il processo subì una forte accelerazione. Si susseguirono a breve distanza la comunicazione della Commissione “*The integration of consumer policy in the other common policies*” del 23 giugno 1986, il “*First report on the integration of consumer policy in the other common policies*” del dicembre 1987 e infine, sulla scorta della risoluzione del Consiglio del 9 novembre 1989, sul rilancio della politica di protezione dei consumatori, il primo piano triennale (1990-1992) per i consumatori, ove l’attenzione venne focalizzata sulla rappresentanza, l’informazione e la sicurezza dei consumatori.

Con il Trattato di Maastricht del 1992<sup>263</sup> il riferimento alla protezione dei consumatori comparve nell’art. 3 del Trattato CE ed inoltre guadagnò un articolo autonomo (l’art. 129A): all’Unione fu permesso di intraprendere azioni che tutelassero in via diretta il consumatore. Ad esso faranno seguito il libro

---

<sup>262</sup> Come notato anche da G. ALPA, *Il diritto dei consumatori: un laboratorio per i giuristi*, cit., 4 ss.

<sup>263</sup> Consultabile in [www.eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX](http://www.eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX).

verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia<sup>264</sup> e due ulteriori piani di azione triennali (1993-1995 e 1995-1997), con l'obiettivo di implementare i livelli di tutela ed estenderla a nuovi settori, quali quello finanziario.

Il Trattato di Amsterdam<sup>265</sup> (art. 153) esplicitò maggiormente le intenzioni della Comunità rispetto al raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, espunse gran parte delle norme di carattere programmatico (che divennero, infatti, veri e propri precetti) e infine realizzò un migliore coordinamento con le altre politiche dell'Unione. Si poteva infatti leggere all'art. 153 del Trattato CE che *"al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori"*. Al Trattato fece immediatamente seguito il quarto piano d'azione triennale (1999-2001).

Non è utile dare conto nel dettaglio delle diverse direttive che intervennero in questo contesto sin dalla metà degli anni '80, dalla direttiva 84/450/CEE in tema di pubblicità ingannevole e dalla direttiva 85/375/CEE in materia di responsabilità del produttore, sino alla più nota direttiva 93/13/CE, alla direttiva 97/7/CE in tema di contratti a distanza, ma anche a quelle riguardanti le pratiche commerciali sleali, il credito al consumo, la multiproprietà, ecc.

Uno snodo importante corrispose invece all'emanazione dalla c.d. Carta dei

---

<sup>264</sup> Libro verde della Commissione, n. 576 del 16 novembre 1993, consultabile in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), sulla cui centralità nel processo descritto insiste molto M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, in *Dir. ind.*, 1999, II, 151 ss.

<sup>265</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&fromIT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&fromIT).

diritti fondamentali di Nizza<sup>266</sup>, anche se inizialmente (ovvero prima del c.d. trattato di Lisbona) considerata enunciazione di mero principio, ove i diritti dei consumatori si intrecciarono sempre di più con quelli della persona: sia sufficiente rinviare all'art. 3, a proposito del diritto alla salute, all'art. 6, sul diritto alla sicurezza, al diritto all'informazione dell'art. 11, al diritto di associarsi contemplato dall'art. 12 e soprattutto al diritto alla tutela degli interessi economici di cui all'art. 38.

Il processo, che non subì alcuna battuta di arresto negli anni successivi (si ricordi, ad esempio, il libro verde della Commissione sulla tutela dei consumatori dell'ottobre 2001, la conseguente comunicazione della Commissione per una nuova strategia dei consumatori del Maggio 2002, il libro verde per la revisione dell'*aquis* del febbraio 2007), è stato ovviamente confermato dal più recente trattato di Lisbona del 2007<sup>267</sup>: segnatamente dall'art. 4 del TFUE, ove si afferma che l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri in materia di consumatore, dall'art. 12, ove si conferma che l'attuazione delle altre politiche dell'Unione deve considerare le esigenze dei consumatori, dall'art. 169, con particolare riguardo alla salute, la sicurezza, l'informazione, l'educazione, l'organizzazione e gli interessi economici dei consumatori, oltre che da alcune norme in tema di politica agricola (art. 39 e 40) e di politica della concorrenza (artt. 102, 107 e 114).

Volgendo adesso lo sguardo alle forme di tutela collettiva, di cui si ravvisò ben presto la necessità a fianco delle misure di protezione individuale <sup>268</sup>,

---

<sup>266</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P/TXT&from=IT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P/TXT&from=IT).

<sup>267</sup> [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=IT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=IT).

<sup>268</sup> Davvero esemplificative, in questo senso, le osservazioni di G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, cit.: "Sennonché, se il legislatore si fosse accontentato di ragionare in termini di singoli rapporti, tutti i consumatori che, avendo già concluso un contratto contenente clausole vessatorie, ed avendo bilanciato costi e benefici di un'azione in giudizio, vi avessero rinunciato, sarebbero costretti a soggiacere allo squilibrio sinallagmatico loro imposto. E che dire poi della moltitudine di soggetti che ancora non hanno

percependosi che avrebbe potuto contribuire al benessere dell'intero sistema economico ben più di queste ultime, si rivelò ancora una volta fondamentale il ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie. Al già citato memorandum della Commissione del 1984 fecero infatti seguito una serie di indicazioni normative via via più puntuali: il percorso può essere riassunto osservando che, mentre inizialmente venne lasciata agli Stati membri la scelta in ordine agli strumenti da utilizzare, in una seconda fase le istituzioni europee valutarono positivamente l'opportunità di predisporre forme di tutela collettiva, anche al di fuori della materia consumeristica.

Giova allora ripetere che l'esame di tale percorso normativo è di particolare interesse ai nostri fini anche perché tali interventi segnarono la stretta connessione tra gli interessi dei consumatori, delle imprese e del mercato generale, che, come visto, segna tutto il percorso sovranazionale, fin dalle origini.

Nell'art. 4 della direttiva 84/450/CEE<sup>269</sup>, in materia di pubblicità ingannevole, fu ad esempio stabilito, *"nell'interesse sia dei consumatori che dei concorrenti e del pubblico in generale"*, che gli Stati avrebbero dovuto individuare mezzi di tutela adeguati ed efficaci, eventualmente anche in capo ad organismi pubblici, e si indicarono gli enti privati quali attori privilegiati.

L'art. 7 della direttiva 93/13/CE<sup>270</sup> in tema di clausole vessatorie<sup>271</sup>, dopo aver

---

*contrattato? Che dire della collettività aperta ai consumatori potenziali? Ecco dunque emergere con chiarezza la diversità costitutiva dell'interesse diffuso rispetto alla posizione soggettiva di vantaggio che l'ordinamento munisce del sigillo della giustiziabilità individuale, ma che, nel contesto delle relazioni contrattuali di massa, può facilmente rivelarsi un'arma spuntata".*

<sup>269</sup> Il testo integrale della direttiva è consultabile e scaricabile al seguente indirizzo internet: [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984L0450&from=IT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984L0450&from=IT). L'art. 4, 1° par., della direttiva citata recita: *"Gli Stati membri si accertano che esistano mezzi adeguati ed efficaci per lottare contro la pubblicità ingannevole nell'interesse sia dei consumatori che dei concorrenti e del pubblico in generale"*

<sup>270</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31993L0013](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31993L0013).

stabilito che gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere a fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulate tra professionisti e consumatori, al paragrafo 2 aggiunte che tali mezzi comprendono *"disposizioni che permettano a persone o organizzazione, che a norma del diritto nazionale abbiano un interesse legittimo a tutelare i consumatori, di adire, a seconda del diritto nazionale, le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti"*, mentre al paragrafo 3, per quel che più interessa, si estese la tutela ai professionisti che avessero soltanto raccomandato l'inserzione delle clausole abusive.

Proseguendo l'esemplificazione, provvide analogamente l'art. 11 della direttiva 97/7/CE<sup>272</sup>, in tema di contratti a distanza, ove, nell'interesse dei consumatori, fu stabilito che la tutela, giudiziale o dinanzi a un organo amministrativo, doveva essere riservata a uno o più dei seguenti organismi: organismi pubblici o loro rappresentanti, organizzazione di consumatori aventi un legittimo interesse a tutelare i consumatori ovvero organizzazioni professionali aventi un legittimo interesse ad agire.

Mentre non è possibile, né utile, dare conto nel dettaglio degli interventi normativi intervenuti nei più diversi settori, si segnala che il salto di qualità avvenne ancora una nel corso degli anni '90 del secolo scorso, parallelamente

---

<sup>271</sup> E. BATTELLI, *L'intervento*, cit., 207 ss., riferisce dell'esistenza di progetti della Commissione, risalenti addirittura agli anni '60 (cita il documento di lavoro non ufficiale ENV/381/76-E-Orig.), in cui si prospettava l'adozione di un modello integrato, ovvero un controllo giudiziale successivo a fianco di un controllo amministrativo preventivo.

<sup>272</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:IT:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:IT:HTML). A mente dell'art. 11, infatti: *"Gli Stati membri accertando che esistano mezzi adeguati ed efficaci per assicurare il rispetto delle disposizioni nazionali per l'attuazione della presente direttiva nell'interesse dei consumatori. I mezzi di cui al paragrafo 1 comprendono disposizioni che permettano di adire secondo il diritto nazionale i tribunali o gli organi amministrativi competenti per fare applicare le disposizioni nazionali per l'attuazione della presente direttiva ad uno o più dei seguenti organismi: a) organismi pubblici o loro rappresentanti; b) organizzazioni di consumatori aventi un legittimo interesse a tutelare i consumatori; c) organizzazioni professionali aventi un legittimo interesse ad agire"*.

alla già segnalata svolta in punto di tutela del consumatore più in generale.

Ed infatti, a partire dal libro verde sull'accesso alla giustizia dei consumatori (COM(93)576) si susseguirono una serie di interventi volti prima a raccomandare e poi a imporre l'adozione di strumenti di tutela collettiva: la direttiva n. 98/27/CE, sulla tutela inibitoria, il regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 2006 del 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normative che tutela i consumatori, la direttiva n. 29 del 2005 in tema di pratiche commerciali scorrette, il libro verde in materia di conseguenze risarcitorie dell'illecito *antitrust* presentato dalla Commissione il 19 dicembre 2005, la decisione del Parlamento e del Consiglio del 18 dicembre 2006, che istituì un programma d'azione comunitario in materia di politica dei consumatori nel periodo 2007-2013, la comunicazione della Commissione n. 99 del 2007, la risoluzione del Consiglio n. 162 del 2007, il libro verde della Commissione dell'8 febbraio 2007 per la revisione dell'*acquis* relativo ai consumatori, la proposta della Commissione di revisione dell'*acquis* in materia di consumatore, il libro bianco della Commissione del 2 aprile 2008 in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme *antitrust*, il libro verde della Commissione del 27 novembre 2008 sui ricorsi collettivi in materia di consumatori e il conseguente documento di consultazione pubblica, la relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio concernente l'applicazione della predetta direttiva n. 22 del 2009, la risoluzione del 26 marzo 2009 conseguente al libro bianco in tema di violazioni *antitrust*, il *consulting paper* del 2011 sui mezzi di risoluzione collettiva delle controversie, la risoluzione del Parlamento europeo 2 febbraio 2012 e da ultimo la direttiva 2014/26/UE sulle licenze collettive per opere musicali.

Ai nostri fini interessa particolarmente la direttiva 2009/22/CE<sup>273</sup>, in punto di tutela inibitoria, che ha lo scopo di riordinare la materia dopo diversi interventi settoriali, e il cui terzo considerando (ripreso dall'art. 1, ove si individuò la finalità della direttiva nel corretto funzionamento del mercato interno) definì gli interessi collettivi dei consumatori quali *“gli interessi che non sono la mera somma degli interessi di singoli lesi da una violazione”* e dunque quale posizione soggettiva nuova e diversa da quella dei singoli, anche se a queste sicuramente affiancata, e che ai considerando da n. 9 a n. 11 e poi all'art. 3 stabilisce, conseguentemente, che la tutela inibitoria collettiva può essere affidata a enti o organismi pubblici indipendenti, che *“esercitano i diritti di ricorso e di azione”* previsti dalla direttiva stessa.

La diversità delle situazioni coinvolte emerge anche dalla comunicazione della Commissione dell'11 giugno 2013<sup>274</sup> e dalla raccomandazione della Commissione recante la medesima data<sup>275</sup>, relative a principi comuni ai meccanismi di tutela inibitoria e risarcitoria, che tra l'altro individuano un ambito di tutela più ampio (comprensivo anche dell'ambiente, della concorrenza, dei dati personali, degli investimenti finanziari) e il cui scopo principale è di prevenire le condotte dannose proprio attraverso i nuovi strumenti.

---

<sup>273</sup> Il testo integrale è presente, ancora una volta, sul sito che ospita i testi della normativa comunitaria, precisamente all'indirizzo internet che segue: [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32009L0022](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32009L0022).

<sup>274</sup> COM (2013) 404 final, contenente la *“Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea”*, in [www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-401-IT-F1-1](http://www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-401-IT-F1-1).

<sup>275</sup> Raccomandazione 2013/396/UE, relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione, consultabile sul sito internet [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1398263020823&uri=OJ%3AJOL\\_2013\\_201\\_R\\_NS0013](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1398263020823&uri=OJ%3AJOL_2013_201_R_NS0013).

Il profilo dell'effettività della tutela risulta ad ogni modo preponderante, tanto che il legislatore comunitario ha confermato il coinvolgimento prioritario di enti privati - che però dovrebbero dare prova di autonomia amministrativa e finanziaria e non dovrebbero perseguire finalità di lucro - e delle autorità pubbliche (art. 4 ss.). L'azione rappresentativa è peraltro significativamente definita (art. 3) come *“l'azione esperita da un'organizzazione rappresentativa, da un'organizzazione appositamente certificata o da un'autorità pubblica, in nome e per conto di due o più persone fisiche o giuridiche che pretendono di essere esposte al rischio di subire o di avere subito una situazione di danno collettivo, pur non essendo dette persone costituite parti nel procedimento”*, ove il riferimento all'azione avviata *“in e nome e per conto”* sembrerebbe fornire un'indicazione contraria a quella contenuta nella direttiva n. 22 del 2009.

Quanto alla tutela collettiva risarcitoria, al momento è sufficiente notare che il principale testo normativo di riferimento è la raccomandazione UE dell'11 giugno 2013, già richiamata, che oltre a far riferimento alla natura dell'interesse, ai soggetti legittimati, al danno, indica alcune soluzioni processuali che dovrebbero essere privilegiate da parte degli Stati membri.

Ciò che più importa evidenziare a questo punto della trattazione è che le diverse dimensioni degli interessi sovraindividuali si presentano ancor più nitidamente al livello comunitario, che infatti si caratterizza fin dalle origini per una strettissima relazione tra diritti dei consumatori, degli imprenditori e del mercato più in generale, ma anche che la costante attenzione riservata al profilo della tutela pare avere contemporaneamente ostacolato l'individuazione delle posizioni soggettive coinvolte.



## **2) La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea conferma la polimorfia delle situazioni soggettive tutelate**

Le pronunce della Corte di Giustizia che abbiamo selezionato e che passeremo rapidamente in rassegna, riguardanti tutte l'inserimento di clausole vessatorie in contratto, confermeranno la stretta connessione tra le diverse posizioni soggettive coinvolte, ma anche la difficoltà dell'interprete di ricondurre al sistema i diversi indici normativi presenti a livello comunitario, considerando che il profilo della tutela, come detto, risulta preponderante e che non è infatti preminente interesse delle istituzioni comunitarie assumere posizioni dogmatiche principali.

La pronuncia della Corte di Giustizia del 24 gennaio 2002<sup>276</sup>, resa nella causa n. 372/99, *Commissione c- Italia*, concernente l'inadempimento dell'Italia agli obblighi di attuazione della direttiva 93/13 e in particolare dell'art. 7 della direttiva, che come visto permise alle associazioni dei consumatori di agire con l'azione inibitoria anche rispetto alla mera raccomandazione dell'uso di clausole abusive. La Corte ritenne inadempiente il nostro Paese sulla base della considerazione della natura preventiva, della finalità dissuasiva dell'azione inibitoria e dell'indipendenza della stessa rispetto a qualsiasi giudizio individuale, facendo dunque emergere la dimensione tradizionale, per così dire, degli interessi sovraindividuali<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> In *Foro it.*, 2002, IV, 317 ss., su cui si veda V. CARBONE, *Contestazione della CE per l'applicazione della direttiva sulle clausole abusive: si apre una querelle*, in *Corr. giur.*, 1998, 844 ss.; ID., *Giudizio negativo dalla CE sul non corretto recepimento della direttiva n. 93/13*, in *Corr. giur.*, 1999, VI, 515 ss.; ID., *La Corte CE condanna l'Italia: l'art. 1469 sexies non tutela il consumatore se la clausola abusiva è raccomandata ma non utilizzata*, in *Corr. giur.*, 2002, III, 299 ss.; ID., *La risposta italiana alla contestazioni comunitarie sull'applicazione della direttiva sulle clausole abusive*, in *Corr. giur.*, 1998, X, 980 ss.

<sup>277</sup> Si veda il punto 15 della motivazione: "La natura preventiva e la finalità dissuasiva delle azioni che devono essere attuate, nonché la loro indipendenza nei confronti di qualsiasi conflitto individuale concreto, implicano, come ha ammesso la Corte, che dette azioni possano essere esercitate anche quando le clausole

Merita poi una menzione la sentenza della CGUE, 26 aprile 2012, in C-427/10<sup>278</sup>, c.d. sentenza *Invitel* - come anche le conclusioni depositate dall'Avvocato generale, che si segnalano per l'ampio *excursus* riservato alle forme di tutela collettiva nel panorama europeo - che costituisce, anzi, la pronuncia di maggior interesse nel panorama giurisprudenziale comunitario. La questione che era stata posta alla Corte, all'interno di un giudizio promosso da un consumatore per far dichiarare l'abusività di una clausola che prevedeva la fatturazione di costi non pattuiti inizialmente, era dunque se l'art. 6, par. 1, della direttiva 93/13/CE potesse essere interpretato nel senso che - nel caso in cui fosse stato promosso un ricorso nell'interesse collettivo dei consumatori ed esso fosse sfociato in una condanna dalla quale avrebbero potuto trarre beneficio consumatori, anche se che non fossero stati parte del giudizio, come previsto dal diritto nazionale - tale clausola abusiva, non avrebbe vincolato alcuno dei consumatori interessati né, per l'avvenire, alcun altro consumatore e che l'organo giurisdizionale avrebbe dovuto trarne d'ufficio le relative conseguenze secondo il diritto nazionale.

Come anche le sentenze che esamineremo tra poco, la Corte procedette dall'idea di inferiorità del consumatore per osservare che la finalità dell'azione inibitoria è proprio quella di porre un rimedio a tale condizione e di prevenire o di dissuadere il professionista dall'apposizione di clausole abusive e conclude nel senso della piena conformità agli obiettivi dell'Unione e, per che quel più

---

*di cui sia invocata l'illiceità non siano state inserite in un contratto determinato, ma soltanto raccomandate da professionisti e da loro associazioni".*

<sup>278</sup> In *Foro it.*, 2013, II, 170 ss., su cui si veda il dettagliato commento di A. FACHECHI, *Azione inibitoria collettiva ed efficacia ultra partes del giudicato*, in *Giusto proc. civ.*, 2014, IV, 785 ss., la quale parla (794-795) di respiro superindividuale degli interessi protetti, spiegando che "l'inibitoria collettiva è volta a garantire non soltanto l'interesse dei singoli contraenti alla correttezza nei rapporti economici, ma anche quello, generale, al corretto svolgimento dell'attività d'impresa e al libero svolgersi della concorrenza e involge, perciò, anche le istanze dei professionisti".

interessa riscontra ancora una volta l'intersezione tra le sfumate situazioni soggettive azionate dall'ente e le posizioni individuali<sup>279</sup>.

La sentenza della CGUE, 5 dicembre 2013, in C-413/12<sup>280</sup>, c.d. *Asociacion de Consumidores de Castilla y Leon*, merita un cenno soltanto in quanto utile a confermare un altro profilo, ovvero che l'attribuzione alle associazioni della legittimazione attiva dovrebbe essere preferita a quella individuale del consumatore, di cui infatti viene riaffermata la connaturale debolezza.

La pronuncia riguarda la conformità al diritto dell'Unione della norma interna che attribuiva il foro esclusivo al giudice del luogo di domicilio del professionista convenuto e la Corte - del tutto conformemente, tra l'altro, alle conclusioni dell'Avvocato generale - non ravvisò alcun contrasto con il principio di effettività e di equivalenza proprio sul presupposto che le associazioni non possono essere equiparate al consumatore, anche in forza dei peculiari strumenti processuali messi a loro disposizione.

Da ultimo merita qualche osservazione la sentenza del 14 aprile 2016, c.d. *Jorge Sales Sinués*<sup>281</sup>, relativa a un'azione collettiva avviata da un ente rappresentativo per far cessare l'uso delle clausole di tasso minimo nei contratti di mutuo, scaturita dalla domanda pregiudiziale avanzata da un giudice spagnolo rispetto alla normativa nazionale che imponeva di sospendere il giudizio individuale fino alla definizione del giudizio collettivo, che infatti avrebbe prodotto effetti di giudicato sul secondo.

---

<sup>279</sup> Si legge ad esempio in motivazione: "L'attuazione effettiva di tale obiettivo esige, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, che le clausole delle condizioni generali dei contratti stipulati con consumatori dichiarate abusive nell'ambito di un'azione inibitoria promossa avverso il professionista di cui trattasi, quale quella di cui al procedimento principale, non vincolino né i consumatori che siano parti nel procedimento inibitorio né quelli che abbiano stipulato con il professionista un contratto al quale si applicano le medesime condizioni generali".

<sup>280</sup> In *Foro it.*, 2014, I, 1 ss.

<sup>281</sup> CGUE, sez. I, 14 aprile 2016, n. 381, in C-381/14 e C-385/14, in *www.dejure.it*.

D'interesse, ancor prima, la precisazione che l'associazione dei consumatori che agisce in via inibitoria non si trova in posizione di inferiorità rispetto al professionista che appone una clausola sospettata di abusività, come d'altra parte confermato dal fatto che la direttiva n. 98/27 CE e poi la direttiva n. 2009/22/UE hanno preteso che sia competente il giudice del domicilio del convenuto; come anche quella che la finalità dell'azione inibitoria collettiva è preventiva e dissuasiva e che la loro indipendenza dai conflitti individuali implica che le azioni inibitorie possano essere esperite quando le clausole non siano inserite in contratti determinati.

Ciò non toglie, venendo alla risposta fornita della Corte, che il principio di effettività sia violato laddove il giudizio sia sospeso e il singolo sia dunque interessato dall'effetto di giudicato senza poter difendersi in alcun modo.

Giunge comunque, nel frattempo, l'ennesima conferma che la posizione del singolo ne risulta ancora una volta implicata e che gli interessi collettivi, mentre possono essere totalmente indipendenti dai giudizi individuali, come nel caso della mera raccomandazione dell'uso di clausole abusive da parte del professionista, sono talvolta strettamente connessi ai medesimi e producono sugli stessi effetti diretti.

### **3) La tutela collettiva in Italia: attuazione della normativa comunitaria ed elementi di discontinuità**

Vi è a questo punto da verificare le forme di tutela collettiva predisposte dal legislatore italiano in materia di consumo, non prima, però, di aver nuovamente sottolineato che le scelte compiute dal nostro legislatore si collocano in un più ampio panorama di interventi dei legislatori europei, che presenta molte

similitudini, ma talvolta anche profili di differenziazione<sup>282</sup>. Lo scopo, ancora una volta, è quello di fare emergere le diverse dimensioni dell'interesse collettivo, anche sulla base della (già svolta) considerazione che la possibilità di riscontrare o meno nuovi diritti soggettivi dipende da fenomeni macroscopici e di portata anche globale, prima di tutto l'evoluzione in senso tecnologico della società, la diffusione di cataloghi internazionali di diritti, la circolazione dei modelli, e quindi non sconta (o non sconta eccessivamente) le peculiarità del singolo ordinamento.

In Francia, ad esempio, sin dalla già citata legge sui consumatori del 1988, che è intervenuta sul testo del codice del consumo, l'azione rappresentativa è proponibile dalle associazioni dei consumatori ed è diretta a inibire l'uso delle clausole abusive nei contratti dei consumatori (artt. 421-2 e 421-6 del codice del consumo), ma anche ad ottenere il risarcimento del danno collettivo (*dommage collectif*), ovvero patito dal gruppo di consumatori complessivamente considerato<sup>283</sup> (artt. 412-1 e 421-7).

In Germania, come accennato, vi è lunga tradizione nel senso della possibilità di agire con l'inibitoria collettiva, a partire dalla legge contro la concorrenza sleale del 1896, cui ha fatto seguito, circa ottanta anni dopo, l'azione in tema di clausole generali di contratto (utilizzate o soltanto raccomandate dai

---

<sup>282</sup> P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 415 ss.; G. RESTA, *Azioni popolari*, cit., 331 ss.; M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss., il quale organizza la trattazione intorno alla distinzione tra modello europeo (ovvero della *Verbandsklage*), che sostanzialmente esclude forme di tutela individuale, e quello americano (ovvero della *class action*); ID., *Some remarks on group litigation in comparative perspective*, cit., 405 ss. Si veda anche la Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio circa l'applicazione della direttiva 2009/22/CE. Per maggiori dettagli: AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, cit.; A. GIORGETTI - V. VALLEFUOCO, *Il contenzioso di massa in Italia*, cit.

<sup>283</sup> Sulle cui peculiarità giustamente insiste M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 57: "Il *dommage collectif* in effetti non esiste se è inteso come danno risarcibile e soprattutto non ha niente a che vedere con i danni individuali dei vari soggetti che hanno subito un pregiudizio dalla valutazione di un interesse collettivo".

professionisti), azionabile dalle associazioni riconosciute, come anche dalle Camere di Commercio, (si vedano in particolare gli artt. 307, 308 e 309 del codice civile e gli artt. 1-3 della legge in materia di azioni inibitorie).

Si è provveduto analogamente nel Regno Unito, ove alle associazioni dei consumatori è accordato di agire, sempre in materia di contratti del consumatore (artt. 11 e 12 della *Unfair Terms in Consumer Contracts Regulation* del 1999); in Spagna, ove gli artt. 12 ss. della legge n. 7 del 1999, in tema di condizioni generali di contratto, prevedono l'azione inibitoria consumeristica, cui dal 2001, con l'entrata in vigore del nuovo codice processuale, si affianca anche un'azione risarcitoria del danno collettivamente subito dai consumatori, anche se non identificabili singolarmente; in Slovenia, ove l'azione inibitoria avverso le clausole abusive è data a ogni associazione dotata di personalità giuridica che persegua quale obiettivo sociale la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori, sia stata costituita almeno un anno prima della presentazione dell'azione e sia effettivamente attiva (artt. 74 ss. della legge sulla tutela dei consumatori).

In Portogallo (art. 13 della l. n. 24 del 1996 sulla protezione del consumatore), invece, come in Polonia (artt. 479 e ss. del codice di procedura civile) la legittimazione ad agire, sia per l'inibitoria, sia per il risarcimento del danno, è data, rispettivamente, anche ai singoli consumatori ovvero anche agli *Onbudsman* locali, al Presidente dell'Ufficio per la concorrenza e la tutela dei consumatori e a chiunque avrebbe potuto concludere il contratto su proposta dell'utilizzatore della clausola.

Come si vede, l'attribuzione della legittimazione ad agire in inibitoria anche ai singoli sembra per l'appunto conseguire al riconoscimento di diritti soggettivi in capo agli stessi.

Orbene in Italia, per quanto l'idea di apprestare strumenti di tutela collettiva,

specialmente rispetto all'apposizione di clausole abusive, circolasse da tempo negli ambienti accademici<sup>284</sup> e per quanto fossero già stati condotti tentativi di ricondurre la loro protezione all'art. 2601 c.c.<sup>285</sup> ovvero, come poc'anzi ricordato, fosse stato compiuto il tentativo di far leva sui principi costituzionali - la prima forma di tutela collettiva in materia consumeristica - venne per l'appunto predisposta in attuazione della direttiva 93/13/CE in materia di clausole abusive, per opera della legge 6 febbraio 1996, n. 52, che inserì nel codice civile l'art. 1469 sexies<sup>286</sup>: l'azione inibitoria riguardava l'uso (o la raccomandazione dell'uso) delle clausole abusive nei contratti del consumatore, la legittimazione fu attribuita alle associazioni dei consumatori e dei professionisti più rappresentative (secondo la valutazione rimessa caso per caso al giudicante<sup>287</sup>),

---

<sup>284</sup> Riferimenti più precisi, anche di carattere bibliografico, sono presenti in R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 754-758.

<sup>285</sup> Nel primo capitolo si è già riferito che già agli inizi degli anni '80 fu sollevata dal Tribunale di Milano la seguente questione: se le tutele riconosciute dall'art. 2601 c.c. agli imprenditori, per il tramite delle associazioni di categoria, potessero essere estese anche ai consumatori. Non potendo in questa sede dar conto compiutamente di quel percorso si rinvia alla ricostruzione effettuata da R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 759 ss. e al classico contributo di P. J. JAEGER, *L'interesse sociale*, cit.

<sup>286</sup> G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, in *Giur. it.*, 1996, V, 153 ss.; G. ARMONE, *Commento all'art. 1469 sexies (azione inibitoria)*, in AA. VV., a cura di A. BARENGHI, *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, Napoli, 1996, 249 ss.; A. BELLELLI, *Azione inibitoria. La tutela inibitoria. Art. 1469 sexies c.c.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, IV-V, 1261 ss.; P. D'ALESSANDRO, *L'argomentazione giuridica e la giurisprudenza sugli interessi diffusi anche ex art. 1469 sexies c.c.*, in *Arch. civ.*, 2000, VI, 677 ss.; M. LIBERTINI, *Prime riflessioni sull'inibitoria dei consumatori*, in *Contr. impr. Eur.*, 1996, III, 555 ss.; A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, III, 467 ss.; U. RUFFOLO, *Tutela collettiva e azione inibitoria*, in AA. VV., a cura di U. RUFFOLO, *Clausole vessatorie e abusive: gli articoli 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore*, Milano, 1997, 130 ss.; G. SAPIO, *L'inibitoria ex art. 1469-sexies tra problemi risolti e questioni ancora aperte*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 245 ss.; G. TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, III, 629 ss.; F. TOMMASEO, *Art. 1469 sexies*, in AA. VV., a cura di G. ALPA - S. PATTI, *Le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, I, Milano, 1997, 755 ss.

<sup>287</sup> In giurisprudenza, più in particolare, si è presentata la questione se fosse sufficiente l'accertamento dello scopo statutario o se invece fosse necessario compiere un'indagine sulla rappresentatività delle associazioni. È risultata prevalente, come detto, la seconda opzione, che dunque richiede la verifica del numero degli iscritti, della diffusione sul territorio e della

fu espressamente ammessa la tutela d'urgenza al ricorrere di giusti motivi, oltre che la pubblicazione del provvedimento nei quotidiani, anche di diffusione nazionale.

Della legge 30 luglio 1998, n. 281<sup>288</sup>, che il legislatore introdusse sulla scorta, certamente, delle indicazioni comunitarie, ma a prescindere dalla necessità di dare seguito a una specifica direttiva<sup>289</sup>, occorre innanzitutto sottolineare l'enunciazione di principio contenuta nell'art. 1, ove era espresso un vero e proprio programma di intervento e un primo riferimento alla natura delle posizioni soggettive tutelate (*"In conformità ai principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee e nel trattato sull'Unione europea nonché nella normativa comunitaria derivata, sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni"*) e inoltre ricordare che questa legge introdusse un vero e proprio catalogo di diritti (definiti fondamentali) del consumatore, che da taluno sarebbe stato poi definito una sorta di *bill of rights* dei consumatori<sup>290</sup>. I consumatori e gli utenti, infatti, vennero riconosciuti titolari dei diritti fondamentali alla salute, alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi, ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità, all'educazione al consumo, alla correttezza, trasparenza ed

---

rispondenza dell'azione ai fini statutari.: si veda, ad esempio, Trib. Roma, ord. 28 maggio 1998; *contra*, ad esempio, Trib. Roma, ord. 18 giugno 1998, entrambe in *www.dejure.it*.

<sup>288</sup> Tra i principali commenti alla legge in esame: G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, XI, 998 ss.; S. MAZZAMUTO - A. PLAIA, *Provvedimenti inibitori a tutela del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 1999, III, 669 ss.

<sup>289</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori*, Torino, 2011, 37.

<sup>290</sup> G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., 998; G. IUDICA, *Diritti diffusi*, cit., parla invece di *"portata davvero innovativa dell'intervento legislativo in esame"*.



equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi, alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti, all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Con la legge n. 281 del 1998 si ampliò inoltre il perimetro della tutela<sup>291</sup>, che infatti non fu più confinata al mero inserimento o alla mera raccomandazione delle clausole abusive, ma riguardò, a mente dell'art. 3, qualsiasi *“atto o comportamento lesivo degli interessi dei consumatori e degli utenti”*.

Sempre alla stregua dell'art 3 la tutela venne riservata (stavolta) alle sole associazioni iscritte in apposito elenco conservato presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato<sup>292</sup> ed il giudice fu abilitato ad adottare anche le *“misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate”*, oltre che ad ordinare la pubblicazione del provvedimento e, con l'entrata in vigore della l. 1° marzo 2002 n. 39, a disporre misure di coercizione indiretta in caso di inadempimento del professionista.

Mentre fu confermata la possibilità di agire in via cautelare ricorrendo giusti motivi d'urgenza, significativamente si chiarì che le predette disposizioni non avrebbero precluso *“il diritto ad azioni individuali dei consumatori (...) danneggiati*

---

<sup>291</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 37: *“Una generalizzazione dello strumento dell'azione inibitoria, non più confinata al territorio delle clausole abusive, ma pronta ad andare a caccia dell'incommensurabile varietà degli episodi che possono incidere negativamente sugli interessi dei consumatori, si è materializzata nel 1998, allorchè il nostro legislatore per certi versi ha inteso anticipare le mosse del suo omologo comunitario che aveva da poco adottato, lasciando ai singoli Stati un congruo intervallo temporale per adeguare le rispettive legislazioni, regole appositamente dedicate ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, preoccupandosi anche di fronteggiare in modo appropriato le violazioni transfrontaliere”*.

<sup>292</sup> Sul rapporto tra la legittimazione delle associazioni ai sensi dell'art. 1469 sexies c.c. e quella ex art. 2 della l. 281 del 1998 si veda ancora G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, cit., il quale osserva che la formulazione di un catalogo di diritti fondamentali sarebbe posta nel nulla se non si permettesse anche alle associazioni non iscritte, ma rappresentative, di agire con l'azione inibitoria generale. In giurisprudenza, tra le prime, Trib. Roma, 21 gennaio 2000 e Appello Roma, 7 maggio 2002, in *www.dejure.it*.

*dalle medesime violazioni”*.

Con l'entrata in vigore del c.d. Codice del consumo (d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, in particolare gli artt. 136 ss.)<sup>293</sup> è stata disposta l'abrogazione della legge n. 281, ma la materia della tutela collettiva è stata sostanzialmente oggetto di una mera operazione di riordino.

È stata innanzitutto confermato, a dispetto della discussione osservabile nel corso dei lavori preparatori e in particolare in conseguenza dei rilievi mossi dal Consiglio di Stato con il parere allo schema di decreto legislativo<sup>294</sup>, che mentre in materia di tutela inibitoria delle clausole abusive è dato agire anche alle associazioni non iscritte negli appositi registri (art. 37 c. cons.), la tutela inibitoria generale è riservata soltanto agli enti “registrati”<sup>295</sup> e in possesso di determinati requisiti.

Per quel che più interessa è stata confermata l'attribuzione ai consumatori e agli utenti dei medesimi diritti (art. 2 c. cons., con l'eccezione del diritto all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà, inserito nel codice del consumo dall'art. 2 del d. lgs. 23 ottobre 2007, n. 221), nuovamente definiti fondamentali, che l'azione inibitoria può investire qualsiasi atto o comportamento lesivo degli interessi dei consumatori, che il giudice ha la possibilità, non soltanto di inibire, ma anche di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi, di ordinare la pubblicazione del provvedimento e di disporre misure coercitive (artt. 139 e 140). Viene infine

---

<sup>293</sup> Un dettagliato commento dei vari strumenti di tutela collettiva e del loro coordinamento dopo il codice del consumo è presente in E. MINERVINI, *Azione inibitoria e contratti dei consumatori*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, II, 618 ss. In precedenza ID., *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. impr.*, 2006, III, 635 ss.; A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori*, *cit.*

<sup>294</sup> Circa il percorso che ha portato all'adozione degli strumenti di tutela collettiva all'interno del codice del consumo si veda L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva: dalla norma sulle clausole abusive al nuovo codice dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, III, 846 ss.

<sup>295</sup> Come doveva essere per i sindacati in base al testo costituzionale.

confermata la previsione che faceva salve le norme sulla litispendenza, la continenza, la connessione e la riunione dei procedimenti e che, soprattutto, non precludeva ai singoli individui danneggiati dalle medesime violazioni di agire individualmente<sup>296</sup>.

Un ultimo passaggio normativo è scandito dalla introduzione dell'art. 140 bis c. cons. ad opera della legge finanziaria per l'anno 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), che ha dotato il nostro Paese della discussa - ma da più parti attesa - azione collettiva risarcitoria, strumento di tutela che per la verità è soltanto lontanamente somigliante al modello di *class action* disegnato dal legislatore federale statunitense.

Ciò che giova per il momento ricordare è che nella sua formulazione iniziale l'art. 140 bis c. cons. faceva riferimento agli interessi collettivi dei consumatori - ma contemporaneamente anche al diritto risarcitorio dei singoli individui - e che la legittimazione ad agire era riservata alle associazioni iscritte ovvero a quelle adeguatamente rappresentative, anche se il legislatore sarebbe di lì a poco intervenuto individuando l'oggetto della tutela nei (comunque per molti versi inafferrabili) diritti individuali identici (l. 23 luglio 2009, n. 99) e omogenei (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convenuto il l. 24 marzo 2012, n. 27), e attribuendo la legittimazione esclusiva ai singoli consumatori, che avrebbero la possibilità di coinvolgere le associazioni o i comitati cui partecipano conferendo loro espresso mandato.

Si segnala, infine, che è stato confermato il potere di agire in via inibitoria delle Camere di Commercio, ma anche previsto il potere di intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, c.d. AGCM (introdotta dal d. lgs. 25

---

<sup>296</sup> Riassume il percorso della tutela inibitoria consumeristica E. BATTELLI, *Azione inibitoria e misure correttive contro l'inserimento di clausole inique*, in *Corr. mer.*, 2008, VII, 791 ss.; ID., *Clausole inique e tutela inibitoria*, in *Contratti*, 2007, I, 74 ss.

gennaio 1992, n. 74), sia con riferimento all'apposizione di clausole vessatorie (art. 37 bis), sia con riferimento alle pratiche commerciali scorrette (art. 27), di cui daremo conto tra poco.

A fronte, dunque, delle descritte indicazioni del legislatore comunitario, come probabilmente a fronte dell'avvertito rischio che gli enti non avrebbero sempre potuto provvedere adeguatamente o tempestivamente, gli organismi pubblici conquistarono nuove prerogative in materia, circostanza che segnala ulteriormente le strette connessioni tra la tutela del consumatore e del buon funzionamento del mercato.

Un cenno rapidissimo merita infine l'azione azione pubblicistica per l'efficacia della p.a. (già citato d. lgs. n. 198 del 20 dicembre 2009), rispetto alla quale la legittimazione attiva è attribuita alle associazioni, ai comitati, ma anche ai singoli, al fine di ripristinare il corretto svolgimento del servizio pubblico (verso le pubbliche amministrazioni e verso i concessionari di pubblico servizio), a cui è però estranea la possibilità di domandare il risarcimento del danno, indice che potrebbe indicare, come sostenuto da alcuni, il non diretto coinvolgimento delle posizioni individuali<sup>297</sup>.

#### **4) Gli interessi sovraindividuali nella giurisprudenziale nazionale**

Anche l'esame delle pronunce rese dai giudizi nazionali in tema di azione collettiva inibitoria, generale o concernente l'inserimento in contratto di clausole

---

<sup>297</sup> Per tutti G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., 527-528, il quale richiama l'opinione espressa da C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, 310: "Per alcuni autori gli interessi in parola corrisponderebbero alle posizioni giuridiche soggettive di cui utenti e consumatori erano già titolari sulla base del diritto vigente prima dell'entrata in vigore del d. lg. n. 198 del 2009. Per altri invece il d. lg. 198, ci., avrebbe comportato la 'giuridificazione di interessi di fatto', perché 'si può ritenere che proprio la previsione di un'azione di tal fatta abbia l'effetto di giuridificare (tutto o una parte del)l'interesse all'efficienza amministrativa, nel senso che l'efficienza stessa (l'intero principio o solo alcuni aspetti, quelli che trovano corrispondenza in uno standard di condotta) diviene un parametro normativo positivo".

abusive, prima e dopo l'entrata in vigore del codice del consumo, nonché in tema di azione collettiva risarcitoria, confermano la scansione prima proposta intorno alla natura degli interessi sovraindividuali. Se, infatti, da una parte continua a difettare una visione complessiva del fenomeno, emergono ugualmente con chiarezza le diverse dimensioni degli interessi collettivi.

Orbene, al modello che abbiamo in precedenza definito tradizionale - posto che con esso, specialmente rispetto al bene ambiente, si confrontarono inizialmente la dottrina e la giurisprudenza - possono essere ricondotte diverse pronunce dei tribunali del merito che hanno rigettato la richiesta di adottare misure idonee a ristorare i singoli componenti del gruppo, sul presupposto che la recente normativa, piuttosto che attribuire ad un ente la medesima legittimazione spettante al soggetto destinatario della tutela, avrebbe scelto di riconoscere agli enti la titolarità di nuove posizioni giuridiche soggettive<sup>298</sup>. Ma è anche riscontrabile nelle pronunce in cui l'azione inibitoria era diretta a impedire l'adozione di clausole vessatorie il cui uso fosse stato meramente raccomandato dal professionista e soprattutto nelle pronunce dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Due sentenze recenti, che costituiscono tra l'altro i principali arresti in materia, sembrano invece prendere atto della stretta connessione - ma anche della possibilità di distinzione - tra l'indefinita posizione sovraindividuale e i diritti soggettivi dei singoli. Orbene in Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351<sup>299</sup>, che consegue all'azione intrapresa dal Codacons per ottenere l'inibitoria dell'uso di alcune clausole contrattuali relative alla fissazione dei premi assicurativi conseguenti ad una intesa illecita tra compagnie e il conseguente risarcimento

---

<sup>298</sup> Ad esempio Trib. Palermo, 22 giugno 2006; Trib. Genova, 2 agosto 2005; Trib. Palermo, 10 gennaio 2000, tutte in *www.dejure.it*.

<sup>299</sup> In *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., con nota di R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss.

del danno<sup>300</sup>, se il riferimento principale è ancora una volta all'interesse collettivo tradizionalmente inteso, ovvero a un interesse ontologicamente diverso da quello individuale e dai più ampi contorni, motivo per cui le azioni a tutela dello stesso non potrebbero essere ritenute dirette anche alla tutela dei diritti soggettivi individuali, fa poi contraddittoriamente seguito la precisazione che gli interessi collettivi sono anche, ma per l'appunto non "soltanto", una somma di interessi individuali, "se non altro" perché le domande potrebbero investire anche contratti in corso e futuri, e viene dunque ripristinata la correlazione cui si accennava.

Analogo ragionamento caratterizza a ben vedere anche Cass., sez. I, 31 marzo 2016, n. 10713<sup>301</sup>, con riferimento alla domanda, proposta nuovamente dal Codacons, di inibire la capitalizzazione trimestrale degli interessi scaduti dovuti dai clienti di un istituto di credito. A proposito dei rapporti tra pronuncia inibitoria e conseguente ordine restitutorio ha osservato di nuovo la Corte di legittimità che la pronuncia inibitoria non implica il riconoscimento dei diritti dei singoli clienti, ma anche che ad essa ben possono direttamente seguire giudizi aventi ad oggetto specifici rapporti contrattuali; ma anche, nella parte finale della motivazione, esaminando il motivo in cui era prospettata l'illegittimità costituzionale degli art. 2 e 3 l. n. 281 del 1998, nella misura in cui non permetterebbero all'istituto di credito di difendersi nei successivi giudizi individuali, che la pronuncia inibitoria produce effetto solo tra le parti del giudizio, ovvero tra l'istituto di credito e la collettività dei suoi clienti, ma non pregiudica il diritto dell'istituto di credito di difendersi nei successivi ed eventuali giudizi individuali promossi dai clienti.

La relazione tra interessi superindividuali e diritti dei singoli è ben sottolineata

---

<sup>300</sup> Su cui vedi, innanzitutto, Cass., sez. un., 4 febbraio 2005, n. 2207, in *Foro it.*, 2005, IV, 1014 ss.

<sup>301</sup> Consultabile sulla banca dati *www.dejure.it*.

anche dalle pronunce dei giudici del merito che, contrariamente a quelle esaminate in precedenza, hanno interpretato la previsione del potere di adottare “*misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate*”, di cui all’art. 140 c. cons. o all’art. 3 della l. 281 del 1998, quale possibilità di incidere direttamente sulle situazioni soggettive dei singoli. Così, ad esempio, nel caso in cui, a fronte dell’adozione di una pratica commerciale scorretta, è stata ordinato al professionista di restituire ai consumatori le somme indebitamente percepite<sup>302</sup>, ovvero, a ciascuno dei clienti di un operatore telefonico che non aveva fornito il servizio promesso, l’invio di una lettera contenente la spiegazione chiara ed univoca del loro diritto alla restituzione dei canoni versati,<sup>303</sup> ovvero ancora l’invio di una comunicazione volta a informare i clienti del comportamento scorretto dell’assicuratore, al fine esplicitato di agevolarne l’azione giudiziale<sup>304</sup>.

Il terzo e più innovativo modello, che consegue all’affermata possibilità di riconfigurare i generici interessi collettivi dei consumatori in diritti soggettivi dei singoli, è ben rappresentato dalla già citata pronuncia delle sezioni unite della Corte di Cassazione, n. 7036 del 2006<sup>305</sup>, ove è evocata l’esistenza di un “*diritto di natura collettiva*” proprio di ciascun interessato e l’attribuzione della legittimazione al solo ente pare sostenuta da mere ragioni di opportunità, apparendo essa “*giustificata dall’esigenza di evitare che una pluralità indefinita di interessi identici sia richiesta con un numero indeterminato di iniziative individuali*”

---

<sup>302</sup> Trib. Roma, 30 aprile 2008, in *www.dejure.it*.

<sup>303</sup> Trib. Torino, sez. I, 20 novembre 2006, n. 7375, in *www.dejure.it*.

<sup>304</sup> Trib. Milano, 21 dicembre 2009, in *Foro it.*, 2010, V, 1627 ss., con nota di A. GIUSSANI, *Tutela individuale e tutela collettiva del consumatore dalle pratiche commerciali scorrette fra diritto sostanziale e processo*, in *Giur. it.*, V, 1677 ss.

<sup>305</sup> In *Foro it.*, 2006, VI, 1713 ss., con nota di A. DI MAJO, *I diritti soggettivi*, cit., 784 ss., il quale spiega l’esclusione dell’accesso dei singoli consumatori alla tutela giudiziale col pericolo che, “*trattandosi di interessi ‘seriali’, si abbia ad intasare, con migliaia di iniziative individuali, la macchina della giustizia*”, ma ritiene che la sentenza abbia aperto le porte alla c.d. *class action*.

*seriali miranti agli stessi effetti, con inutile aggravio del sistema giudiziario e conseguente dispersione di una risorsa pubblica”.*

In questa direzione deve poi ribadirsi il riferimento a Cass., sez. II, 16 novembre 2016, n. 23304<sup>306</sup>, in cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso inhibitorio proposto dell’ente esponenziale per mancanza dell’iscrizione nella lista ministeriale, ma ove è stato anche osservato che *“nonostante una certa ‘evanescenza’ di alcune delle situazioni soggettive”* non può essere negato al singolo di agire *“stante il disposto dell’art. 24 Cost.”* e dunque che *“dev’essere possibile, stante l’atipicità dell’azione inhibitoria, ammettere che consumatori e utenti possano accedere individualmente anche alla tutela giurisdizionale a carattere preventivo, pur non essendo tale tutela espressamente prevista dall’art. 3”*.

Al modello degli interessi collettivi quale somma di diritti soggettivi individuali e di titolarità esclusiva del singolo vanno invece ricondotte le situazioni soggettive protette attraverso la c.d. *class action*, la cui prima peculiarità è data dal fatto che l’azione spetta direttamente ai singoli danneggiati e innanzitutto al soggetto che se ne dichiara portavoce. Oggi, infatti, anche se il riferimento agli interessi collettivi contenuto inizialmente nell’art. 140 bis c. cons., pur non espunto, la dottrina e la giurisprudenza non hanno più alcun dubbio sul fatto che le situazioni protette siano proprio quelle di diritto soggettivo dei singoli, come la Corte di legittimità stessa ha avuto occasione di affermare nel tracciare i confini con la *class action* pubblicistica di cui al d.lgs. n. 198 del 2009 (mentre, infatti, quest’ultima *“è funzionale al conseguimento di un risultato che giovi, indistintamente, a tutti i contitolari dell’interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio”*, l’azione di classe prevista dal codice del consumo *“postula l’esercizio del*

---

<sup>306</sup> In *Foro it.*, 2017, II, 604 ss.



*diritto individuale, oggetto di trasposizione in capo a ciascun titolare singolarmente identificato*<sup>307</sup>), e come comunque confermato, in prima battuta, dalle numerose pronunce che hanno dichiarato inammissibile tale azione per mancanza di omogeneità dei diritti e non, per l'appunto, dell'impossibilità di tutelare questi ultimi (*"il preteso danno patrimoniale sarebbe condizionato da una pluralità di fattori soggettivi ed oggettivi, ma esterni rispetto al mero dato dell'acquisto, tali da rendere necessario l'esame di situazioni eterogenee in contrasto con le ragioni alla base della trattazione congiunta dell'azione secondo il prescelto meccanismo processuale*<sup>308</sup>; *"l'omogeneità tra diritti individuali del proponenti e dei potenziali aderenti, accertata nella fase di ammissibilità in cui non rilevano questioni relative alla prova del quantum, si ravvisa nel caso in cui la fonte del danno sia comune per tutti e la quantificazione del risarcimento appaia effettuabile in base a criteri uniformi"*<sup>309</sup>; *"è inammissibile l'azione di classe esercitata per tutelare diritti individuali al risarcimento del danno reputati non omogenei perché le conseguenze dell'inadempimento di una pluralità di contratti di trasporto ferroviario, ferma restando l'identità della causa, sono diverse rispetto a ciascun consumatore"*).

## **5) La polimorfia degli interessi collettivi: conferma di un'idea**

É appena il caso di tirare le fila del discorso condotto finora e dunque, confermando i risultati ottenuti nel primo capitolo, osservare che la normativa consumeristica, oltre che il diritto vivente, confermano che la nozione di interesse collettivo è polivalente e le varie anime che sono proprie dello stesso dipendono strettamente dal bene della vita in considerazione<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Cass., sez. un., 30 settembre 2015, n. 19543, in *www.dejure.it*.

<sup>308</sup> Trib. Venezia, sez. II, 12 gennaio 2016, in *www.dejure.it*.

<sup>309</sup> App. Milano, 3 marzo 2014, in *www.dejure.it*.

<sup>310</sup> Di recente riflettono di consistenza soggettiva degli interessi collettivi dei consumatori S.

Le considerazioni svolte finora confermano anche che tali caratteri non sono stati ancora pienamente colti dagli operatori e dallo stesso legislatore, sia sovranazionale - il quale, ad esempio, se nella direttiva n. 2009/22/UE non identifica la categoria degli interessi collettivi quale mera somma di diritti, nella più recente comunicazione della Commissione dell'11 giugno 2013 sembra piuttosto alludere proprio all'insieme dei diritti soggettivi dei singoli - sia interno, come è paradigmaticamente suggerito dalla formulazione iniziale dell'art. 140 bis c. cons., che probabilmente (ma vi torneremo più attentamente nel capitolo finale) presupponeva la perfetta coincidenza tra gli interessi collettivi e diritti collettivi risarcitori dei singoli.

Il primo modello, come già detto, è ben incarnato dalla previsione della direttiva 93/13/CE<sup>311</sup>, nella parte in cui estese la tutela alla mera raccomandazione dell'uso di clausole vessatorie<sup>312</sup>, come sarebbe stato poi confermato dalla pronuncia CGUE del 24 gennaio 2002, *Commissione c- Italia*, ove l'interesse protetto fu detto essere genericamente proprio di un gruppo di individui, come

---

CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, II, 385 ss.; ID., *Il nuovo art. 140 bis del codice del consumo: azione di classe o azione collettiva?*, in *Giur. it.*, 2008, VII, 1842 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee, cit.*, 567 ss.; G. COSTANTINO, *Note sulle tecniche di tutela collettiva (a proposito dei disegni di legge sulla tutela del risparmio e dei risparmiatori)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, IV, 1009 ss.; A. DONATI, *Azione collettiva e diritto soggettivo collettivo*, in *Contr. impr.*, 2010, IV-V, 927 ss.; ID., *Diritto soggettivo e azione collettiva*, in *Vita not.*, 2008, I, 63 ss. Si veda anche R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, 121, che ritiene di poter condurre il discorso intorno alla natura degli interessi collettivi, sulla scia delle scelte compiute dal legislatore tedesco, distinguendo nettamente il settore della concorrenza, del consumo e dell'ambiente, collocati, infatti, "in una scala di progressiva distanza dal tradizionale modello di tutela giurisdizionale dei diritti, in cui l'attore si afferma titolare di un proprio diritto soggettivo ad un bene suscettibile di appartenenza esclusiva, ed afferma la commissione di un illecito che consiste nella lesione (anche sotto forma di contestazione o vanto legittimi) o nel pericolo concreto di lesione di questo bene".

<sup>311</sup> I. PAGNI, *Tutela individuale e collettiva nella nuova disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in AA. VV., a cura di A. BARBA, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, cit.*, 135, riportando l'opinione di V. DENTI, voce *Interessi diffusi, cit.*, 307, secondo cui la specificità degli interessi sovraindividuali non può essere colta muovendo dal dato estrinseco del riferimento a un ente esponenziale.

<sup>312</sup> Secondo I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva, cit.*, 134, si potrebbe appunto parlare di interessi diffusi soltanto rispetto a rapporti di consumo potenziali, non in atto.

anche dal ruolo attribuito di recente a diverse Autorità amministrative indipendenti<sup>313</sup>.

Il secondo modello, secondo cui gli interessi sovraindividuali sono strettamente connessi ai diritti individuali, anche se non si esauriscono in questi ultimi<sup>314</sup>, è quello maggiormente riscontrato nella materia consumeristica. L'art. 4 della direttiva 84/450/CE, in tema di pubblicità ingannevole, fa infatti espresso riferimento al contemporaneo coinvolgimento di interessi generali del mercato, degli imprenditori e dei consumatori, come d'altronde anche la più volte citata direttiva 93/13/CE e diverse pronunce della Corte di Giustizia, prima fra tutte la pronuncia c.d. *Invitel*.

Più di recente la direttiva n. 22 del 2009, riprendendo un concetto già espresso dalla direttiva n. 27 del 1998<sup>315</sup>, afferma che l'interesse collettivo non è solo, ma appunto anche, somma di diritti soggettivi<sup>316</sup>.

Sul piano interno ciò è confermato dalla previsione dell'art. 140 c. cons., secondo cui non vi è pregiudizio per l'azione individuale e secondo cui il magistrato può adottare misure idonee a correggere o eliminare le violazioni accertate, che nella maggior parte dei casi - e una parte della giurisprudenza nazionale lo ha

---

<sup>313</sup> Per una recente rassegna delle pronunce dell'Autorità si veda E. BATTELLI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentale condotta dall'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. e merc.*, 2016, XXIII, 525 ss.

<sup>314</sup> Particolarmente chiaro P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, cit., 2224 ss.

<sup>315</sup> In ordine alle situazioni soggettive protette dalla direttiva richiamata si veda G. CHINÈ, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., 35, il quale richiama anche la pronuncia del Trib. Palermo, 10 gennaio 2000, secondo cui "il legislatore sovranazionale, più che attribuire ad un ente la legittimazione spettante al soggetto destinatario di tutela, estendendo le possibilità di azione ab initio limitate all'azione individuale, sembra aver scelto la strada del riconoscimento di nuove posizioni giuridiche soggettive la cui protezione è una esclusiva dell'ente legittimato".

<sup>316</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 432, parla di espressioni da decodificare: "Le espressioni generiche utilizzate (*interets legitimes*) debbono essere decodificate. Di volta in volta sarà o l'interesse ad agire, o lo scopo istituzionale dell'associazione, o l'interesse collettivo o diffuso, o i diritti soggettivi che si vorranno far valere".

prontamente confermato<sup>317</sup> - riguarderanno i singoli consumatori interessati.

Ma la prospettiva individuale pare essere assunta anche dall'art. 67-ter c. cons., in materia di commercializzazione dei servizi finanziari, spesso trascurato dai commentatori, che definisce gli interessi collettivi (anche) quali quelli "di un numero di consumatori che sono stati (...) danneggiati da un'infrazione"<sup>318</sup>.

Nell'individuazione del terzo modello - anche se deve prendersi atto che questo si pone in controtendenza rispetto all'esigenza di garantire l'effettività della tutela del singolo consumatore, generalmente in posizione di inferiorità e privo dei mezzi necessari<sup>319</sup> - consiste uno dei principali elementi di novità della nostra ricerca: gli interessi sovraindividuali possono infatti essere descritti anche quale somma di diritti soggettivi che si proiettano verso un bene inappropriabile e ai singoli dovrebbe quindi essere attribuita la legittimazione ad agire giudizialmente<sup>320</sup>.

Gli indici che hanno confermato l'esistenza di quest'ultimo schema provengono ancora una volta, prima di tutto, dall'ordinamento sovranazionale, in seno al quale sono stati elaborati veri e propri cataloghi di diritti: a partire dalla citata risoluzione del 1975, riguardante un programma preliminare per la protezione del consumatore (ove è significativamente ricompreso, ad esempio, l'evanescente "diritto alla tutela degli interessi economici"), proseguendo con l'art. 153 del Trattato CEE dopo le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam,

---

<sup>317</sup> Riferimenti giurisprudenziali saranno forniti nel terzo capitolo, quando saranno anche indicate le diverse tesi dottrinali.

<sup>318</sup> C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi dei consumatori di cui all'art. 140 c. cons. (con una digressione sull'azione collettiva risarcitoria prevista dall'art. 140 bis)*, in *Giur. it.*, 2008, I, 18. Della varietà delle situazioni tutelate, come già osservato, prende talvolta atto anche la dottrina, ad esempio A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., 315 ss.

<sup>319</sup> Come già notato nella parte conclusiva del primo capitolo, allorquando abbiamo indicato le condizioni alle quali dovrebbe subordinarsi l'esclusione della legittimazione del singolo.

<sup>320</sup> G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, cit., osserva che non appare aderente alla realtà normativa continuare a far uso dell'espressione interessi, che ben si adatterebbe, piuttosto, a posizioni magmatiche e fluide, pur continuando ad ammettere la legittimazione processuale dei soli enti.

fino all'art. 38 della c.d. Carta di Nizza (ove compare ancora, tra gli altri, il riferimento al "diritto alla tutela degli interessi economici") e all'art. 169 TFUE.

I cataloghi di diritti fondamentali sono stati, come detto, fatti propri dal legislatore nazionale, innanzitutto con l'art. 3 l. n. 281 del 1998 (al cui proposito è altrettanto utile esaminare i lavori preparatori<sup>321</sup>) e di seguito con l'art. 2 c. cons., ove di nuovo stata affermata l'esistenza di diritti soggettivi rispetto a beni della vita quantomeno vaghi, ad esempio il diritto alla sicurezza e qualità dei prodotti e servizi.

Si potrebbe proseguire svolgendo un nuovo richiamo all'arresto delle sezioni unite n. 7036 del 2006<sup>322</sup>, che afferma l'esistenza di un vero e proprio diritto collettivo, ovvero ripercorrendo le indicazioni provenienti da alcuni ordinamenti stranieri.

Tali indici, in definitiva, anche se probabilmente non da soli sufficienti a determinare la nascita del diritto <sup>323</sup>, devono essere tenuti in assoluta

---

<sup>321</sup> Si veda il d.d.l. unificato e precedentemente i d.d.l. 227, 1461, 1462, 1801, 2077, 2100 e 2155.

<sup>322</sup> In *Foro it.*, 2006, VI, 1713 ss., con nota di A. DI MAJO, *I diritti soggettivi*, cit., 784 ss.

<sup>323</sup> Ne riflette in particolare I. PAGNI, *Azione inibitoria delle associazioni e azione di classe risarcitoria: le forme di tutela del codice del consumo tra illecito e danno*, in AA. VV., *Studi in onore di Acone*, Napoli, 2010, III, 1816 ss., ove afferma che il legislatore sembra presupporre l'esistenza di diritti soggettivi in capo ai singoli, e in particolare 1821: "Ma nell'ambito dell'inibitoria del codice del consumo il piano individuale e quello collettivo si intrecciano inesorabilmente, tanto che l'art. 2 ipotizza situazioni soggettive uniche, nella contitolarità di soggetti diversi, e questa è la ragione per cui il provvedimento inibitorio-ripristinatore è spesso in grado di soddisfare, da solo, già sul piano giuridico, l'interesse del singolo colpito dalla violazione"; EAD., *Tutela individuale e collettiva*, cit., 132-133: "Se siamo certamente di fronte ad un ulteriore passaggio nella evoluzione di quell'esperienza che ha portato a conquistare all'ordine giuridico 'nuovi' strati di interessi per lungo tempo privi di riconoscimento sostanziale e processuale o solo marginalmente dotati di efficace strumentazione operativa, e se l'esplicito riconoscimento ha il pregio di eliminare definitivamente ogni perplessità che dovesse residuare in ordine alla natura di situazioni giuridicamente rilevanti, e perciò meritevoli di tutela, di tali interessi, tuttavia la nuova disciplina ha la pecca di non specificare con chiarezza se nell'intenzione del legislatore la titolarità di nuovi diritti sia tanto dei singoli quanto delle associazioni; o se invece si sia voluto riconoscere sul piano sostanziale unicamente l'interesse dei gruppi organizzati, che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela di posizioni soggettive dei consumatori, attribuendo conseguentemente solo ai soggetti collettivi la legittimazione all'azione".

considerazione dall'interprete<sup>324</sup>. Si vuole dire che se il legislatore ha manifestato la chiara intenzione di proteggere i diritti dei consumatori anche nella loro proiezione collettiva, imponendo ai professionisti obblighi specifici, sarà poi compito dell'interprete stabilire se dette tutela possano essere azionate direttamente dai singoli consumatori.

Si tratta, come giova ribadire, di un'operazione assolutamente delicata, se solo si pensa che all'eventuale riconoscimento del diritto, siccome proiettato verso un bene indivisibile e quindi non suscettibile di appropriazione individuale, non dovrebbero di regola far seguito, in caso di violazione, l'uso di forme tradizionali di liquidazione del risarcimento, modellate sul danno individuale<sup>325</sup> (si ricordi però quanto detto a proposito degli artt. 101 e 102 del TFUE, la cui violazione è oggi, pacificamente, fonte di diritti soggettivi risarcitori individuali).

Si ricordi anche tale riconoscimento dipende ampiamente dal bene della vita in considerazione. È sicuramente più agevole immaginare un diritto soggettivo a fronte dell'apposizione, pur generalizzata, di clausole abusive - ad esempio se si considera che il consumatore potrebbe essere costretto, per le motivazioni più

---

<sup>324</sup> I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 140-141: "Se c'è nella legge sostanziale un riconoscimento di rilevanza giuridica di certi interessi del consumatore, sia pure a carattere multindividuale, ad esso deve accompagnarsi necessariamente la legittimazione ad agire individuale di chi abbia tale veste (stante la necessaria corrispondenza, ex art. 24 Cost., tra titolarità del diritto e titolarità dell'azione); di conseguenza, la formula dell'art. 2 può servire unicamente a circoscrivere la legittimazione ad agire a chi abbia i requisiti richiesti dalla norma, prescrivendo cioè: 1) che la tutela riguardi le persone fisiche e non le società; 2) che i beni o i servizi, in relazione ai quali si realizza il comportamento illegittimo dell'imprenditore che dovrà essere inibito, interessino il consumatore per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta. Una volta che sussistano tali condizioni, anche il potenziale acquirente o utilizzatore dev'essere legittimato ad invocare le forme di tutela previste dalla legge (o comunque da essa ricavabili in modo implicito, stante l'atipicità del diritto di azione), senza che si debba richiedere in alcun modo che egli sia stato danneggiato dall'acquisto o dall'utilizzo (del resto la legge parla di coloro che acquistano o utilizzano, e non di coloro che acquistano o utilizzano)".

<sup>325</sup> Già M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale*, cit., 201-202, rilevava la necessità di spostare l'attenzione dal "danno patito" al "danno prodotto". A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 138 ss. propone di introdurre strumenti di carattere risarcitorio a favore dei gruppi.

varie, a contrattare con un dato professionista anche in futuro e che dunque la sua pretesa a eliminare una volta per tutte la pattuizione vessatoria potrebbe essere ritenuta particolarmente consistente, mentre è più arduo compiere la medesima operazione rispetto alla pretesa ad un ambiente pienamente concorrenziale<sup>326</sup>.

Resta ovviamente salvo quanto detto nel primo capitolo a proposito della tendenziale opportunità<sup>327</sup>, anche per evitare abusi<sup>328</sup>, di continuare a riservare la tutela a enti registrati o comunque particolarmente rappresentativi, purché il legislatore sia ben consapevole delle diverse posizioni soggettive coinvolte e dunque l'attribuzione della legittimazione all'ente sia realizzata in modo da eliminare il sorgere di qualsiasi dubbio di costituzionalità<sup>329</sup>, continuando innanzitutto a prevedere stringenti requisiti di accesso e attente forme di controllo del loro operato.

Giunti a questo appunto della trattazione, è possibile aggiungere che la tripartizione compiuta, ricavata principalmente dall'analisi del dato normativo, pur con il costante ausilio della dottrina e della giurisprudenza, accoglie tutte le possibilità descrittive dell'interesse sovraindividuale, che può infatti, in primo

---

<sup>326</sup> È allora significativo che vi sia in dottrina chi (F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 1) descriva gli interessi collettivi dei consumatori soltanto quale somma di posizioni soggettive direttamente ascrivibili al singolo: "La nozione di interessi collettivi, a mio giudizio, individua quelle posizioni di vantaggio appartenenti al singolo consumatore ma non esclusivamente ascrivibili allo stesso. In sintesi, si tratta di posizioni giuridiche soggettive spettanti ad una moltitudine di consumatori – titolari in modo pieno – caratterizzate dall'essere conformi; di talchè la medesima condotta illecita del professionista comporta, inevitabilmente, la lesione di tutti i soggetti appartenenti alla categoria".

<sup>327</sup> I. PAGNI, *L'azione di classe nel nuovo art. 140 bis: le situazioni soggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, IV, 349 ss., secondo cui non deve stupire il fatto che il legislatore abbia testualmente attribuito la legittimazione ai soli enti esponenziali, non foss'altro per la semplicità nella gestione del rimedio. Sulla legittimazione degli enti e sui motivi della sua affermazione si veda anche A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., 315 ss.

<sup>328</sup> Possibilità segnalata ad esempio da A. ORESTANO, *Interessi seriali*, cit., 3 ss.

<sup>329</sup> Si sofferma sul problema della costituzionalità della scelta di riservare agli enti la legittimazione ad agire C. CUDIA, voce *Interessi collettivi e diffusi*, cit.

luogo, mantenere un grado di assoluta autonomia rispetto al diritto del singolo, in secondo luogo ricomprendere interamente i diritti soggettivi dei singoli o frammenti degli stessi, pur proiettandosi anche oltre a questi, e infine coincidere con la somma dei diritti individuali, diritti certo peculiari perché relativi a beni insuscettibile di appropriazione individuale.

A fianco delle categorie ricavate finora si collocano le posizioni soggettive che potremmo chiamare aggregate, ovvero tutelate, oltre che per il tramite dei noti strumenti processuali volti a realizzare il litisconsorzio, oggi anche attraverso l'azione di classe consumeristica di cui all'art. 140 c. cons.

È appena il caso di ribadire, per concludere, che l'individuazione del modello di riferimento è indispensabile per intercettare le conseguenze processuali della pronuncia giudiziale, a partire, ad esempio, da quella dei limiti soggettivi, considerando che l'art. 1306 c.c. sembra almeno testualmente presupporre l'esistenza di un'obbligazione indivisibile e, dunque, di una tensione verso un bene inappropriabile dal singolo.

Il fatto che gli operatori non abbiano compiutamente preso atto della complessità di tali posizioni soggettive, come anche il fatto che la dottrina, in particolare civilistica, non abbia manifestato un particolare interesse a rivisitare e riordinare la nozione di interesse collettivo alla luce della normativa consumeristica, è verosimilmente dovuto al fatto, cui si accennava in precedenza, che la preoccupazione principale del legislatore interno e di quello sovranazionale è stata quella di assicurare una tutela effettiva più che di ricondurre a sistema le diverse posizioni soggettive, ragione che ha tra l'altro determinato l'attribuzione di nuove competenze agli organismi pubblici, di cui è dunque appena il caso di parlare più da vicino.



## 6) La tutela collettiva del consumatore attraverso gli strumenti c.d. di *public enforcement*

Intendiamo dunque individuare i principali strumenti di tutela pubblicistica<sup>330</sup>, i più idonei, a questo punto della trattazione, a prendere atto della varietà delle situazioni coinvolte e dunque a ribadire il costante intreccio tra beni giuridici protetti<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione" della tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, III, 723 ss.; ID., *La nuova frontiera del public antitrust enforcement: il controllo amministrativo dell'Agcm avverso le clausole vessatorie*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, I, 9 ss.; ID., *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentale condotta dall'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. merc.*, 2016, II, 525 ss.; ID., *Regolazione "indipendente" del mercato e "conformazione in chiave protettiva" del contratto*, in *Riv. dir. impr.*, 2016, I, 103 ss.; E. BATTELLI, *Illeciti antitrust e rimedi civili del consumatore*, in *Contratti*, 2006, II, 146 ss.; ID., *Le funzioni delle Camere di Commercio di regolazione del mercato e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. impr.*, 2012, II, 279 ss.; ID., *L'intervento dell'Autorità antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, I, 207 ss.; ID., *Pubblicità ingannevole, giurisdizione del G.O. e natura degli interessi fatti valere dall'associazione dei consumatori*, in *Giur. it.*, 2007, VI, 1385 ss.; C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. Le pratiche commerciali sleali*, in *Jus civile*, 2013, V, 305 ss.; E. MINERVINI, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato quale autorità di tutela del consumatore: verso una forma di regolazione dei mercati*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, I, 1141 ss.

<sup>331</sup> E. BATTELLI, *L'intervento*, cit., 209, secondo cui "il 'concorrere' di beni e servizi è funzionalmente connesso alla tutela del consumatore, volta a preservare, o meglio, ad accrescere la sua libertà e la sua consapevolezza. A tale risultato si perviene non solo frenando le intese o colpendo l'abuso di posizione dominante, ma anche reprimendo le pratiche commerciali scorrette che incidono sulla libertà di scelta e incentivando un'offerta corretta attraverso un contratto che risulti privo di clausole vessatorie"; C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori*, cit., 305 ss., ritiene che il diritto dei consumatori, dopo le nuove misure di amministrativizzazione, stia divenendo sempre di più diritto delle imprese e dei mercati, ad onta delle declamazione di diritti fondamentali ed infatti sottolinea i nessi con il diritto antitrust; A. BUCCELLI, *Contratti del consumatore e Camere di commercio. Riflessioni da un'esperienza sul campo*, in AA. VV., *Studi in onore di Rizzo*, in corso di pubblicazione. Si veda anche R. ALESSI, *Politiche antitrust e diritti dei consumatori in Italia dopo le recenti riforme*, in *Jus civile*, 2013, I, 63; M. D'ALBERTI, *La tutela dei consumatori nella disciplina della concorrenza e della pubblicità*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale*, cit., 167 ss.; C. PETRILLO, *La tutela giurisdizionale*, cit., 421 ss., la quale insiste particolarmente sulla varietà delle situazioni protette dalla disciplina a tutela della concorrenza e individua, al riguardo, i principali filoni dottrinali; G. GUIZZI, *Il divieto di pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, I, 1140 ss. Dell'evoluzione in materia dà conto P. SPADA, il quale individua uno snodo fondamentale nella revisione di Lisbona (1958) dell'art. 10-bis della Convenzione di Unione di Parigi (1883), che annovera tra le ipotesi di concorrenza sleale anche la pubblicità c.d.

Per la verità, se da una parte tale intreccio è comunemente affermato<sup>332</sup>, specialmente da chi segnala l'inopportunità di fare un massiccio ricorso agli organismi pubblici, evidenziando il rischio che i consumatori sarebbero in questo modo spinti a restare inattivi e irresponsabili e inoltre che tali strumenti non considerino adeguatamente le peculiarità dei consumatori, è doveroso anche prendere atto di alcune voci che tendono a sminuire tale connessione e così ad esempio di alcuni recenti arresti del Consiglio di Stato, i quali, pur individuando elementi di vicinanza, hanno posto l'accento sull'autonomia dei due strumenti, autonomia funzionale ma anche delle posizioni soggettive coinvolte<sup>333</sup>.

Il modello pubblicistico è già stato ampiamente sperimentato in altri Paesi (basti ricordare la nota esperienza della *Federal Trade Commission* statunitense) e, a mente del già citato regolamento dell'Unione europea n. 2006/2004, gli Stati membri hanno l'obbligo di adottarlo per contrastare le violazioni transfrontaliere.

Si tratta, certamente, di strumenti particolari, azionabili soltanto quando le

---

menzognera.

<sup>332</sup> Sul punto di nuovo C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori*, cit., 314.

<sup>333</sup> Cons. Stato, 22 settembre 2014, n. 4773, in *Foro amm.*, 2015, III, 781 ss., ove si afferma quanto segue: "Il *public enforcement* e il *private enforcement* non vanno sovrapposti, essendone diverse sia la natura, sia la finalità perseguita. Gli strumenti di *public enforcement* svolgono una funzione tipicamente punitiva ed afflittiva e sono finalizzati primariamente a garantire l'interesse pubblico ad un assetto concorrenziale dei mercati. La pretesa del privato al corretto esercizio di tale funzione punitiva, per quanto costituisca interesse giuridicamente rilevante, non ha, tuttavia, la consistenza e la pienezza del diritto soggettivo che il privato vittima di specifiche condotte anticoncorrenziali può far valere, con l'azione di risarcimento del danno, dinanzi al giudice civile, attivando, appunto, gli strumenti di *private enforcement*. Si tratta di strumenti di tutela che certamente conoscono momenti di interferenza, ma che operano, comunque, su piani autonomi e distinti". A proposito dei rapporti tra *private* e *public enforcement* si veda anche G. GUIZZI, *Il divieto di pratiche commerciali scorrette*, cit., 1140 ss.; G. IOANNIDES, *Alla ricerca del giusto equilibrio tra public e private enforcement nel diritto antitrust*, ivi, 252 ss.; R. TREMOLADA - F. BALESTRA MARINI, *Il rapporto tra private e public enforcement del diritto antitrust nella giurisprudenza amministrativa*, in *Foro it.*, 2015, III, 781 ss.

violazioni abbiano superato una minima soglia di apprezzabilità<sup>334</sup> (al di sotto di tale soglia il privato potrà comunque rivolgersi al giudice ordinario), caratterizzati da maggiore celerità e peraltro da un procedimento il cui rispetto delle garanzie del giusto processo (a cui è stato infatti sostanzialmente equiparato) è stato più volte sottoposto all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo (sotto il profilo dell'imparzialità oggettiva delle Autorità, del contraddittorio, della parità delle armi<sup>335</sup>), ma innegabilmente connessi, più o meno direttamente, alle posizioni dei singoli, non foss'altro per il generale effetto dissuasivo che esso realizza rispetto ai consumatori.

Prima di procedere con l'esame delle prerogative assegnate in materia ad alcune autorità amministrative indipendenti, merita un cenno l'esperienza delle Camere di commercio<sup>336</sup>, che hanno ottenuto competenze in materia sin dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1993, n. 580 (poi modificato dal d. lgs. 15 febbraio 2010 n. 23), precisando che si tratta in entrambi casi di misure c.d. di degiurisdizionalizzazione e che peraltro hanno comportato un'ibridazione dei ruoli tradizionali di tali enti<sup>337</sup>.

Alle Camere di commercio, che operano in ambito provinciale e sono presenti

---

<sup>334</sup> M. ANGELONI, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit., 738.

<sup>335</sup> Su cui si veda però, da ultimo, la discussa pronuncia della Corte EDU, 27 settembre 2011, in C n. 43509/08, che ha ritenuto rispondente al principio della c.d. "full jurisdiction" il successivo controllo del giudice amministrativo, che è infatti competente ad esaminare i fatti, a valutare gli elementi di prova e a verificare la fondatezza e la proporzionalità della sanzione.

<sup>336</sup> In proposito, da ultimo, A. BUCELLI, *Contratti del consumatore*, cit.; C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori*, cit., 305 ss. Si veda anche G. ALPA, *Gli interessi diffusi dei consumatori nell'ordinamento camerale*, in *Impresa e Stato*, 1994, XXV, 111 ss.; M. ANGELONE, *La tutela amministrativa*, cit., 525 ss.; E. BATTELLI, *Le funzioni delle Camere di Commercio di regolamento del mercato e tutela del consumatore*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 2012, II, 279 ss.; ID., *Il controllo amministrativo delle clausole inique*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, IV, 1093 ss.; R. CASO, *Le camere di commercio tra giustizia contrattuale e regolazione del mercato: una nuova autorità (indipendente?)*, in *Riv. dir. impr.*, 1999, III, 487 ss.; F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di Commercio*, in *Impresa e Stato*, 1994. Riferimenti anche in A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, Torino, 2010, 35 ss.

<sup>337</sup> Queste ultime due considerazioni sono proprie anche di M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit., 729-730.

sull'intero territorio nazionale, sono attribuite, per quanto d'interesse, ben tre diverse funzioni: quella di costituire commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e consumatori e utenti (art. 2, lett. e della legge citata); di predisporre schemi di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti (art. 2, lett. h); di promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti (art. 2, lett. i). Strettamente connessa a quest'ultima funzione è la legittimazione ad esperire, anche in via d'urgenza, l'azione inibitoria ai sensi dell'art. 37 c cons.

Come è evidente, mentre la predisposizione di forme conciliative può assolvere indirettamente allo scopo di tutelare la collettività dei consumatori, come diremo nel paragrafo conclusivo, la collettività è tutelata ben più direttamente dalla predisposizione concertata di contratti tipo (che hanno riguardato una molteplicità di settori e non soltanto quelli dei consumatori: dal settore immobiliare e dei trasporti, a quello assicurativo, bancario e finanziario) - che ovviamente non privano il professionista della libertà di concludere i contratti prescindendone -, ovvero dal controllo sulle clausole inique e dall'esperimento (in ciò consiste l'effetto deterrente del controllo) dell'azione inibitoria qualora le imprese non abbiano ottemperato ai rilievi dell'autorità, inibitoria di cui però le Camere hanno fatto un uso molto oculato, considerandola una soluzione eccezionale<sup>338</sup> (non è un caso che si parli del modello delle Camere di commercio come un modello di *soft law*).

---

<sup>338</sup> Na danno conto E. BATTELLI, *L'intervento*, cit., 212; A. BUCELLI, *Contratti del consumatore*, cit. Più in generale, circa il significato dell'attribuzione della legittimazione all'esercizio dell'azione inibitoria alle Camere di Commercio, si veda E. V. NAPOLI, *Azione inibitoria. Legittimazione delle Camere di commercio all'azione inibitoria dell'uso delle condizioni generali di contratto. Art. 1469 sexies c.c.*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 1997, IV-V, 1277 ss. In giurisprudenza si vedano ad esempio Trib. Ancora, 28 febbraio 2005, in *www.dejure.it*; Trib. Firenze, 19 febbraio 2003, in *www.dejure.it*; Trib. Torino, 22 settembre 2000, in *www.dejure.it*.

Nell'ottica da noi assunta, che è quella di segnalare indici delle intersezioni tra situazioni giuridiche è ancora più interessante sottolineare che è la stessa composizione delle Camere a riflettere la pluralità degli interessi coinvolti ed infatti, a mente dell'art. 10 della legge citata, in seno al Consiglio devono essere presenti anche un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni a tutela dei consumatori e dei liberi professionisti.

È testimoniata, di seguito, dallo scambio dialettico<sup>339</sup> che le Camere mirano in ogni caso a instaurare e specialmente in caso di controllo delle clausole vessatorie.

In definitiva, per i motivi appena indicati, a dispetto dell'art. 1 della l. n. 580 del 1993, che descrive le Camere di commercio quali "*enti pubblici (...) che svolgono (...) funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese*", il modello di tutela descritto, a ben vedere, si colloca a metà strada tra quello privatistico e quello pubblicistico<sup>340</sup>.

## **7) Le autorità amministrative indipendenti e la tutela collettiva. In particolare le competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

Le Autorità amministrative indipendenti coinvolte sono molteplici e non è ovviamente possibile né utile darne conto nel dettaglio<sup>341</sup>. Ciò che interessa è

---

<sup>339</sup> L'espressione è di A. BUCELLI, *Contratti del consumatore*, cit.

<sup>340</sup> Si veda ancora, sul punto, A. BUCELLI, *Contratti del consumatore*, cit., che insiste sulla composizione del Consiglio delle Camere di Commercio, rilevando quindi che il riferimento all'impresa di cui all'art. 1 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 deve essere interpretato estensivamente; F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di Commercio*, cit.: "*A questo modo le Camere di commercio vengono chiamate a svolgere funzioni che non di tutela dell'impresa ma, tutto all'opposto, di protezione delle loro controparti contrattuali, ossia dei consumatori, degli utenti, degli ausiliari autonomi delle imprese e così via, confermando a questo modo come a esse si sia inteso attribuire funzioni di interesse generale entro le economie locali*".

<sup>341</sup> Ci limitiamo dunque a suggerire la lettura del volume di G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2010, e, assumendo una più ampia prospettiva, il contributo

ribadire che tale modello conferma pienamente quanto finora detto circa la polimorfia degli interessi collettivi dei consumatori.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con la l. 14 novembre 1995 n. 481, riceve ad esempio le segnalazioni dei privati, in conseguenza delle quali può avviare un vero e proprio procedimento, gestisce le procedure di conciliazione e inoltre pubblica le conoscenze relative alle condizioni di erogazione del servizio, mentre quella per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dalla l. 31 luglio 1997, n. 249, ove è tra l'altro previsto un tentativo di conciliazione obbligatorio dinanzi al Comitato Regionale per le Comunicazioni (c.d. Co.Re.Com.), procedimento cui può fare seguito la pronuncia dell'Autorità. Osservazioni simili potrebbero riguardare l'ISVAP, e, al di fuori dal novero delle Autorità indipendenti, il Garante per la sorveglianza dei prezzi, organo del Ministero dello Sviluppo Economico dalla legge finanziaria 2008, i diversi comitati a livello regionale, con funzioni consultive e propositive, il già citato Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale<sup>342</sup>, che svolge prevalentemente funzioni consultive e propositive.

Nondimeno, è all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (c.d. AGCM<sup>343</sup>) che sono attribuite le due principali prerogative, a partire dal d. l. 24

---

di A. ZOPPINI, *Diritto privato vs. diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra Stato e mercato)*, in *www.judicium.it*.

<sup>342</sup> Il Consiglio, a norma dell'art. 136 c. cons., può precisamente: esprimere parere sui disegni di legge del Governo e di iniziativa parlamentare o sugli schemi di regolamento che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; essere convocato in audizione presso organismi istituzionali; interpellare soggetti istituzionali, associazioni e rappresentanti delle imprese per approfondire tematiche specifiche; sottoscrivere protocolli d'intesa con organismi, aziende e associazioni per definire e sviluppare strumenti di tutela e informazione dei consumatori su diritti o servizi di pubblica utilità; favorire il coordinamento tra le politiche nazionali, regionali ed europee in materia di tutela del consumatore; promuovere studi, ricerche e attività di informazione sui problemi del consumo e sul diritto dei consumatori.

<sup>343</sup> Su cui R. ALESSI, *Politiche antitrust*, cit., 18 ss.; M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit.,

gennaio 2012 n. 1 e dal d. lgs. 25 gennaio 1992 n. 74, rispettivamente per il controllo delle clausole inique nei contratti standard del consumatore e delle pratiche commerciali ingannevoli, comparative e scorrette. L'esame delle relative procedure consente di prendere atto che l'Autorità opera effettivamente a un livello più ampio di quello in cui agisce normalmente il consumatore o utente, ma anche che ciò non basta a ritenere non comunicanti l'interesse generale tutelato con quello del singolo<sup>344</sup>, come confermano una serie di indici, primo tra tutti l'obbligo di pubblicazione del provvedimento adottato dall'Autorità (che ha il fine dichiarato di informare i consumatori), ovvero il potere di sospensione in via d'urgenza delle pratiche commerciali scorrette, ma come anche testimonia la forte influenza che la pronuncia dell'AGCM esplica sulle successive azioni giudiziali per il risarcimento del c.d. danno *antitrust*<sup>345</sup>.

La descrizione che segue è volta proprio a prendere brevemente atto della capacità della pronuncia dell'Autorità di produrre effetti favorevoli sulla collettività e contemporaneamente sulle posizioni soggettive individuali.

Tali strumenti si affiancano dunque alle tradizionali prerogative di imprenditori e consumatori e si aggiungono a quelle di cui la medesima Autorità dispone in materia di tutela della concorrenza, ovvero poteri di vigilanza sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante, sulle operazioni di concentrazione che comportino la costituzione o il rafforzamento

---

723 ss.; ID., *La tutela amministrativa*, cit., 525 ss.; E. BATTELLI, *Illeciti antitrust e rimedi civili del consumatore*, in *Contratti*, 2006, II, 146 ss.; ID., *L'inibitoria delle Camere di commercio*, in *Giur. it.*, 2007, XI, 2626 ss.; ID., *L'intervento dell'Autorità antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, I, 207 ss.; C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori*, cit., 305 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Il public enforcement nella tutela dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 2014, VIIS, 5 ss.; EAD., *L'azione inibitoria collettiva*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, III, 847 ss.

<sup>344</sup> In proposito richiamiamo nuovamente il contributo di M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, cit., 341 ss.

<sup>345</sup> Ancora M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit., 736, nota 42.

di una posizione dominante e infine ai poteri in tema di pubblicità ingannevole e comparative di cui al d. lgs. n. 145 del 2007<sup>346</sup>.

Si affiancano, peraltro, agli ulteriori strumenti di controllo a tutela del consumatore previsti dal d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, in materia di discriminazioni nell'accesso ai servizi, dal d. lgs. 24 marzo 2012, n. 27, sul rispetto dei termini di pagamento per l'acquisto dei prodotti agricoli deteriorabili, ecc.

La norma di riferimento in tema di controllo delle clausole abusive è l'art. 37 bis c. cons., oltre al regolamento che è stato conseguentemente adottato (da ultimo la deliberazione AGCM 8 agosto 2012, n. 23788, che ha modificato il regolamento n. 17589 del 15 novembre 2007)<sup>347</sup>, di cui è opportuno descrivere le linee essenziali.

Quello in considerazione è un procedimento amministrativo che può aprirsi d'ufficio o su denuncia del singolo interessato, ma che poi si caratterizza per l'assenza di contraddittorio con questi ultimi: l'AGCM, in questa fase, è chiamata a valutare se sussistano i presupposti per procedere all'istruttoria.

Esso può concludersi anticipatamente proprio in questa fase, qualora il professionista, a seguito della c.d. *warning letter*, si faccia parte diligente della rimozione ovvero della modifica delle clausole indicate dal soggetto pubblico.

Sciolto positivamente il primo nodo, l'istruttoria prevede l'audizione delle associazioni di categoria dei consumatori rappresentative a livello nazionale, la

---

<sup>346</sup> Sulle prerogative affidate all'Autorità sin dalla sua istituzione si veda F. MACARIO, *Autorità indipendenti, regolazione del mercato e controllo di vessatorietà delle condizioni contrattuali*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, II, 295 ss.

<sup>347</sup> Su cui si veda specialmente E. BATTELLI, *L'intervento dell'Autorità antitrust*, cit., 207 ss.; E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2012, III, 563 ss.; V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori e le clausole vessatorie*, in *Corr. giur.*, 2012, VS, 47 ss.; T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, in *Contratti*, 2012, VII, 638 ss.



consultazione delle Camere di commercio e, in potenza, di altre autorità di regolazione, mentre non è previsto alcun dialogo con il singolo consumatore, che infatti può liberamente rivolgersi al giudice ordinario anche in pendenza della procedura.

Il procedimento si conclude eventualmente con il mero accertamento - condotto a livello astratto<sup>348</sup>, come avviene nel caso dell'azione inibitoria di cui all'art. 37 c. cons. - dell'abusività della clausola, anche se meramente raccomandata<sup>349</sup>,

Oltre alla sanzione pecuniaria può però essere ordinata la ben più dissuasiva misura della pubblicazione del provvedimento dell'Autorità, a spese dell'operatore, nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Autorità e sul sito internet del professionista, ovvero con ogni altro strumento ritenuto opportuno in relazione all'esigenza di informare compiutamente i consumatori. In caso di mancata ottemperanza è prevista un'ulteriore sanzione amministrativa da 5.000,00 a 50.000,00 euro.

Alle imprese è data peraltro la possibilità di interpellare preventivamente l'Autorità in merito alla vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare (si veda anche il regolamento n. 23788 dell'8 agosto 2012), con il chiaro intento di allontanare il rischio della sanzione amministrativa e della pubblicazione del provvedimento<sup>350</sup>, e questa ha l'obbligo di pronunciarsi entro il termine di centoventi giorni dall'interpello, salvo che le informazioni risultino gravemente inesatte, incomplete e non veritiere.

Il superamento del vaglio dell'Autorità - che è di nuovo un controllo astratto e non prevede il coinvolgimento dei controinteressati - impedisce alla stessa di dichiarare la vessatorietà della clausola in un secondo momento, pur restando

---

<sup>348</sup> E. BATTELLI, *L'intervento*, cit., 214.

<sup>349</sup> E. BATTELLI, *L'intervento*, cit., 215.

<sup>350</sup> Sull'effetto c.d. di *moral suasion* insistono pressochè tutti gli studiosi della materia.

ferma la responsabilità del professionista nei confronti del consumatore.

La norma di riferimento in materia di pratiche commerciali scorrette (ma anche in materia di contratti di multiproprietà e di contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e per quelli di rivendita e scambio, in forza dell'art. 79 c. cons.) è invece l'art. 27 c. cons., rubricato "*Tutela amministrativa e giurisdizionale*" e del conseguentemente regolamento sull'istruttoria procedimentale, già citato.

La competenza dell'AGCM è esclusiva, anche se questa è chiamata ad acquisire il parere dell'Autorità di regolazione del settore in cui opera l'autore della pratica scorretta.

L'Autorità, ancora una volta, avvia il procedimento d'ufficio o su istanza del soggetto o dell'organizzazione interessati e dell'avvio istruttoria è data notizia ai privati.

L'AGCM si avvale dei poteri investigativi ed esecutivi previsti dal regolamento 2006/2004/CE e inoltre dei poteri della Guardia di Finanza, ma può comunque chiedere informazioni a privati o enti.

Nel corso del procedimento l'Autorità, come anticipato, può disporre la sospensione delle pratiche scorrette quando vi sia particolare urgenza.

Il procedimento può in questo caso concludersi con la decisione di inibire le pratiche commerciali e di rimuoverne gli effetti ovvero, qualora la pratica non sia stata ancora portata all'attenzione del pubblico, di vietarne la diffusione. In caso di inottemperanza senza giustificato motivo, l'Autorità applica una sanzione da 5.000,00 a 50.000,00 euro, ma può anche disporre, in caso di violazione reiterata, la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

La pubblicità del provvedimento deve essere data a mezzo della stampa, per via radiofonica o televisiva, casi nei quali deve essere preventivamente sentita

l'Autorità Garante delle comunicazioni.

L'accertamento dell'infrazione - ad eccezione dei casi di manifesta scorrettezza e gravità della pratica commerciale - può essere evitato nel caso in cui il professionista assuma l'impegno di cessare la pratica scorretta o di modificarla.

In definitiva gli strumenti passati in rassegna risultano ancora una volta deputati a proteggere gli interessi di un numero indefinito di consumatori (non solo, ad esempio, attraverso la decisione inibitoria, ma anche attraverso la mera minaccia della sanzione pecuniaria e pubblicitaria) e contemporaneamente costituiscono le premesse per la soddisfazione delle pretese dei singoli, che d'altra parte possono determinare l'avvio del procedimento.

#### **8) La tutela in via "indiretta" degli interessi collettivi dei consumatori, con speciale riguardo al rilievo giudiziale officioso delle nullità di protezione**

Esiste anche una diversa prospettiva da cui è possibile guardare alla tutela degli interessi propri di una pluralità di consumatori e apprezzare l'intreccio tra posizioni giuridiche, ovvero a partire dagli strumenti che proteggono il singolo consumatore, ma che potenzialmente, in dipendenza della loro diffusione nel sistema, proteggono quella di molti altri e del mercato in generale<sup>351</sup>.

Prendendo atto delle intersezioni tra tutela individuale e collettiva abbiamo avviato il presente capitolo. Si tratta adesso di prendere atto dell'esistenza di strumenti di tutela individuale che, più degli altri, possono giovare alla collettività dei consumatori.

Ne parliamo a questo punto del lavoro perché si tratta, per lo più, di strumenti che il legislatore ha introdotto parallelamente a quelli pubblicitari, sulla scia

---

<sup>351</sup> Su cui, da ultimo, a proposito dell'implementazione nel sistema delle misure alternative di risoluzione delle controversie, T. ROSSI, *Effettività della tutela nella recente regolamentazione europea di ADR e ODR*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, III, 835 ss.

delle indicazioni comunitarie<sup>352</sup>.

L'esame di tali strumenti sarà completato nel capitolo conclusivo, parlando dell'azione collettiva risarcitoria in materia di consumo.

Si tratta, innanzitutto, delle misure che favoriscono la composizione stragiudiziale delle controversie a livello individuale<sup>353</sup> (sul punto si vedano, da ultimo, la direttiva n. 11/2013/UE, c.d. direttiva ADR, e il regolamento n. 524 del 2017 sulla risoluzione delle controversie *on line*, c.d. regolamento ODR, che ha messo a disposizione di consumatori e professionisti un portale di accesso digitale, cui hanno fatto seguito, sul piano interno, gli artt. 141 ss. c. cons.), che infatti possono esplicare un effetto fortemente dissuasivo verso il professionista, nella misura in cui la tutela sia economica, facilmente accessibile ed effettiva<sup>354</sup> e,

---

<sup>352</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., in particolare 438 ss., accanto, ovviamente: 1) alla predisposizione di strumenti processuali *ad hoc*; 2) al coinvolgimento di organismi pubblici; 3) alla specializzazione della magistratura e alla diminuzione dei costi di accesso alla giustizia per tali azioni. Da ultimo anche la raccomandazione della Commissione Europea dell' 11 giugno 2013 ha sottolineato tale nesso, indicando quale strumento di tutela collettiva dei consumatori quelli di natura stragiudiziale (cfr. in particolare considerando n. 16). Si veda anche M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit., 746-747: "La scelta del legislatore europeo (e di quello nazionale al seguito) di dislocare le vertenze che contrappongono consumatori e professionisti presso plessi non inquadrati nell'organigramma giudiziario statale, trasferendole così *out of court*, è funzionalmente orientata a migliorare l'effettività della tutela dei cittadini nonché, di rimando, la fiducia, la sicurezza e l'affidabilità delle transazioni commerciali che hanno luogo all'interno dello spazio comune; obiettivi, questi, che - senza farne mistero - fungono da volano per il pieno sviluppo delle potenzialità olistiche e per il completamento del mercato interno".

<sup>353</sup> Nello stesso senso I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 157, con riferimento alla scelta legislativa di introdurre una procedura conciliativa in caso di esercizio dell'azione inibitoria ex art. 140 c. cons., peraltro criticata nella misura in cui sia meramente facoltativa.

<sup>354</sup> Sui problemi che affliggono i consumatori discorre ampiamente G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., specialmente 437: "Ad es. il problema della ignoranza dei consumatori, spesso convinti di non poter far valere in giudizio le loro pretese perché assolutamente inconsapevoli dei propri diritti, è uno dei problemi fondamentali che i programmi di consumerism devono risolvere; l'informazione e l'educazione del consumatore non consistono infatti primieramente nella educazione e nella informazione finalizzate alla scelta dei prodotti, ma piuttosto nella acquisizione della consapevolezza dei propri diritti; i problemi psicologici che agiscono come deterrente della richiesta di tutela da parte del consumatore presentano varie cause (scarsa fiducia nella legge; ignoranza della legge; scarsa fiducia nella magistratura; modesta entità del danno subito; convincimento erroneo di nulla poter pretendere dall'impresa; timore di affrontare spese processuali con scarse probabilità di successo e così via) e si possono superare solo mediante una intensa azione 'educativa', e con rimedi processuali *ad hoc*; la

ovviamente, in quanto il pubblico dei consumatori sia consapevole della possibilità di farne uso.

Pensiamo, prima di tutto, alle misure introdotte a favore dei contraenti oggi maggiormente esposti al rischio di approfittamenti, ovvero il consumatore risparmiatore e il consumatore investitore<sup>355</sup>, le cui istanze possono oggi essere presentate rispettivamente all'Arbitro Bancario Finanziario (c.d. ABF) e all'Arbitro per le controversie finanziarie (c.d. ACF, la cui attivazione è stata recentemente prevista dal regolamento CONSOB 4 maggio 2016, n. 19602), ma anche agli "sportelli" messi a disposizione da un gran numero di società per azioni.

Rispondono alla stessa *ratio* le misure di autodisciplina di cui all'art. 27 ter c. cons., in tema di pratiche commerciali scorrette, che consentono ai consumatori - ma anche alle associazioni - prima di rivolgersi all'AGCM, di adire preventivamente, d'accordo con il professionista, il soggetto o l'organismo responsabile del controllo del codice di condotta (di cui diremo tra un attimo), scelta che ovviamente non elimina il diritto del consumatore di adire l'autorità ai sensi dell'art. 27.

Permettono di raggiungere i medesimi obiettivi, nella misura in cui il consumatore è avvertito della liceità delle condotte dei professionisti, i codici di condotta di cui all'art. 27 bis c. cons., ovvero l'assunzione di impegni da parte dalle associazioni e delle organizzazioni professionali in relazione a una o più pratiche commerciali scorrette oppure in relazione a uno o più settori imprenditoriali specifici. Con tali codici il professionista, in altre parole, decide

---

*questione della passività del giudice richiederebbe poi un approfondito esame delle cause che inducono la magistratura a essere scarsamente sensibile ai problemi di tutela del consumatore (scarsa preparazione tecnica, novità della problematica; preoccupazioni politico-ideologiche di strumentalizzazione delle strutture giuridiche; timore di promuovere scelte economiche antitetiche alle strategie imprenditoriali e così via). E delicatissima è poi la problematica tra litigiosità e ricchezza".*

<sup>355</sup> Così si esprime M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione"*, cit., 723.

di vincolarsi agli impegni assunti, ma contemporaneamente provvede a individuare un soggetto responsabile e un organismo incaricato del controllo della loro applicazione. I codici di condotta sono quindi comunicati agli operatori del settore e conservati e aggiornati a cura del responsabile, oltre che, ovviamente, comunicati ai consumatori.

Sottolineata la necessità che la platea di consumatori possa trarre beneficio da questi strumenti nella misura in cui il singolo sia informato del sistema e l'imprenditore percepisca lo strumento come un deterrente, degno di nota è anche l'art. 27 quater c. cons., in base al quale il Ministero dello sviluppo economico, ricevute le informazioni dall'AGCM o dalle associazioni professionali, rende pubblici sul proprio sito le informazioni generali sulle procedure relative ai meccanismi di reclamo e ricorso disponibili in caso di controversie, nonché sui codici di condotta adottati ai sensi dell'art. 27-bis c. con.; gli estremi delle autorità, organizzazioni od associazioni presso le quali è possibile ottenere ulteriori informazioni o assistenza; gli estremi e la sintesi delle decisioni significative riguardo a controversie, comprese quelle adottate dagli organi di composizione extragiudiziale.

Segnaliamo, infine, che l'AGCM, a norma dell'art. 5 ter l. 27 del 2012, ha il compito di indicare al Parlamento le modifiche normative necessarie a promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, anche per favorire la tutela dei consumatori, e di elaborare un *rating* di legalità del quale tener conto nella concessione dei finanziamenti pubblici e bancari alle imprese.

Non vi è neppure bisogno di spiegare quanto tale misura possa risultare dissuasiva per il professionista.

Intendiamo infine svolgere riferimenti più precisi circa il potere dato al giudice (dunque ad un terzo, che in questo contesto svolge un compito lontanamente

paragonabile a quello degli enti esponenziali) di rilevare d'ufficio l'abusività di una clausola inserita in un contratto del consumatore<sup>356</sup>, su cui la Corte di giustizia ha infatti recentemente posto l'accento e che tra l'altro offre l'occasione di ribadire le intersezioni tra le situazioni giuridiche soggettive<sup>357</sup>. Una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte giust. UE, 16 febbraio 2016, causa 49/14<sup>358</sup>, c.d. *Zambrano*) ha infatti apportato notevoli elementi di novità in un percorso giurisprudenziale complesso, segnato dal progressivo riconoscimento - parallelo alla predisposizione di forme di tutela collettiva sul piano comunitario - di un ampio potere giudiziale d'intervento, di cui è utile dare brevemente conto.

In premessa è intanto utile segnalare che i parametri normativi utilizzati negli arresti che siamo in procinto di citare sono costituiti dal già citato art. 6 della direttiva 93/13/CE del Consiglio, del 5 aprile 1993, a mente del quale le clausole abusive non vincolano il consumatore alle condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali, e dal successivo art. 7, secondo cui gli Stati membri sono chiamati ad adottare mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione delle clausole

---

<sup>356</sup> A. ALBANESE, *Non tutto ciò che è virtuale è razionale: riflessioni sulla nullità del contratto*, in AA. VV., a cura di A. BELLAVISTA - A. PLAIA, *Le invalidità nel diritto privato*, Milano, 2011, 301 ss.; R. ALESSI, *Nullità di protezione e poteri del giudice tra Corte di giustizia e sezioni unite della corte di cassazione*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, IV, 1141 ss.; G. D'AMICO, *Nullità virtuale-nullità di protezione (variazioni sulla nullità)*, in *Contratti*, 2008, VII, 732 ss.; G. GIOIA, *Nuove nullità relative a tutela del contraente debole*, in *Contr. impr.*, 1999, III, 1332 ss.; G. PASSAGNOLI, *Le nullità speciali*, Padova, 1995; ID., *Note critiche in tema di sanabilità e rinunziabilità delle nullità di protezione*, in *Obbl. contr.*, 2012, VI, 409 ss.; R. SENIGAGLIA, *Il problema del limite al potere del giudice di rilevare d'ufficio la nullità di protezione*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, III, 835 ss.; P. SIRENA, *Il giudizio di abusività delle clausole di recesso della banca dai contratti di credito al consumo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2000, V, 473 ss.; G. SPOTO, *Rilievo d'ufficio della nullità, clausole abusive ed eterointegrazione del contratto nella giurisprudenza nazionale e della Corte di giustizia*, in *Eur. dir. priv.*, 2016, I, 249 ss. Per ulteriori indicazioni bibliografiche sia consentito il rinvio a N. RUMINE, *La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di rilievo officioso dell'abusività di una clausola contrattuale e le sue ricadute sul piano interno*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, IX, 1244 ss.

<sup>357</sup> Anche autorevole dottrina opera l'accostamento: G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 14.

<sup>358</sup> Consultabile in *www.dejure.it*.

abusive tra professionisti e consumatori.

Il filone giurisprudenziale fu dunque avviato dalla sentenza c.d. *Océano Grupo Editorial SA* (Corte giust. UE, 27.6.2000<sup>359</sup>, n. 240, cause da 240/98 a 244/98), ove la Corte affermò per la prima volta, con riferimento alla clausola che aveva stabilito un foro esclusivo di competenza a favore del professionista, che a fronte del citato art. 6 il principio di effettività attribuisce al giudice la facoltà del rilievo officioso dell'abusività.

Com'è noto il principio di effettività, insieme a quello di equivalenza, è ritenuto limite alla libertà procedurale degli Stati membri e comporta il dovere di questi ultimi di non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio di un diritto attribuito dalla normativa dell'Unione; la relativa valutazione va però compiuta - si noti bene, in vista di quanto diremo tra poco - tenendo conto di altre esigenze e valori processuali, in particolare i principi fondamentali della tutela del diritto di difesa, della certezza del diritto e del rispetto del contraddittorio.

L'intervento di un terzo sarebbe dunque imposto dal principio di effettività, quale unico strumento che permette di riequilibrare il rapporto contrattuale, in considerazione della situazione di debolezza in cui versa il consumatore, apprezzabile sia sotto il profilo delle informazioni, sia per quanto concerne il potere nelle trattative. Infatti il consumatore, in virtù di tale situazione, ad esempio per il fatto di ignorare la portata dei suoi diritti, ma anche per evitare di sostenere i costi della lite, potrebbe non far valere giudizialmente la questione dell'abusività. La Corte, in definitiva, affermò che, essendo l'intera direttiva posta a protezione di una parte debole, sarebbe risultato contraddittorio non agevolare il rilievo d'ufficio, lasciando l'iniziativa alla stessa parte debole.

---

<sup>359</sup> In *Foro it.*, 2000, IV, 413 ss.



Tale strumento, ed ecco il primo dato su cui porre l'accento, è espressamente giudicato coerente con l'art. 7, producendo un effetto dissuasivo simile a quello delle azioni collettive inibitorie.

I principi appena visti furono confermati, con identica motivazione, nella successiva pronuncia c.d. *Cofidis* (Corte giust. UE, sez. V, 21 novembre 2002, n. 473<sup>360</sup>), in cui la Corte era stata chiamata ad esaminare la clausola contrattuale che impediva al consumatore di rilevare la vessatorietà di una clausola decorso il termine di due anni dalla conclusione del contratto.

Profili di novità sono invece presenti nella sentenza c.d. *Mostaza Claro* (Corte giust. UE, sez. I, 26 ottobre 2006 n. 168<sup>361</sup>), ove la Corte, a fronte del dubbio sollevato dal rimettente circa la possibilità di effettuare il rilievo in sede di impugnazione del lodo arbitrale, all'interno del quale il consumatore non aveva peraltro prospettato alcuna questione in punto di abusività, parve affermare l'obbligo - dunque non più la sola facoltà - del rilievo d'ufficio. Ma il motivo di maggiore interesse è dato dal fatto che, corrispondentemente, l'art. 6 della direttiva è qualificato per la prima volta come norma di ordine pubblico, cui aveva fatto riferimento anche l'Avvocato generale nelle conclusioni della sentenza c.d. *Océano* discorrendo, precisamente, di ordine pubblico economico.

Nella sentenza c.d. *Pannon* (Corte giust. UE, sez. IV, 4 giugno 2009, n. 243<sup>362</sup>), dando seguito all'arresto appena visto, si affermò, ancora più chiaramente, che il giudice nazionale ha l'obbligo di rilevare l'abusività di una clausola ed è questa infatti la pronuncia cui generalmente si attribuisce la paternità dell'affermazione.

---

<sup>360</sup> In *Foro it.*, 2003, IV, 16 ss.

<sup>361</sup> In *Foro it.*, 2007, VII-VIII, 374 ss.

<sup>362</sup> In *Foro it.*, 2010, XI, 491 ss.

Con la sentenza c.d. *Asturcom* (Corte giust. CE, 6 ottobre 2009, n. 40<sup>363</sup>) si innalzò ulteriormente il livello di tutela, con riferimento alla clausola attributiva della competenza a un collegio arbitrale, che il predetto obbligo sussiste anche in fase di esecuzione del giudicato. Si ritenne violato il principio di equivalenza, sulla base della considerazione che l'ordinamento spagnolo permette di superare il giudicato qualora siano state violate norme di ordine pubblico. Il principio di equivalenza, come già osservato, costituisce il secondo limite alla libertà procedurale degli Stati ed impone infatti di non realizzare discriminazioni nell'applicazione delle norme di diritto interno rispetto a quelle europee del medesimo rango.

In definitiva, il riferimento all'ordine pubblico permette di rafforzare l'idea che il rilievo d'ufficio non è solo un presidio del consumatore, ma sia anche posto a tutela di interessi generali. Medesima conclusione si rinviene nella successiva ordinanza c.d. *Pohotovost* (Corte giust. UE, 16 novembre 2010, n. 261<sup>364</sup>).

È in questo contesto che si inserisce dunque la sentenza c.d. *Zambrano*, il cui elemento di novità è dato dall'affermazione che al giudice nazionale, per l'appunto in forza della primarietà del bene contemporaneamente coinvolto, è imposto il rilievo dell'abusività anche in sede esecutiva.

La Corte di giustizia era stata dunque interrogata circa la compatibilità del divieto di rilevare l'abusività di una clausola contrattuale in fase esecutiva, anche se successiva al procedimento monitorio, che una modifica al codice di procedura spagnolo aveva riservato al *Secretario Judicial*, ausiliario paragonabile al cancelliere, precludendogli di chiedere l'intervento giudiziale.

La Corte ravvisa dunque (a differenza di quanto detto nel precedente c.d. *Asturcom*) un contrasto col principio di effettività: l'art. 6 della direttiva, nella

---

<sup>363</sup> In *Rass. dir. civ.*, 2010, II, 498 ss.

<sup>364</sup> In *Foro it.*, 2011, IV, 187 ss.

parte in cui stabilisce che le clausole abusive non vincolano il consumatore, imponendo il rilievo giudiziale della clausola abusiva, determina anche la necessità di superare il principio del giudicato (e il connesso principio di certezza del diritto), che la Corte aveva però a più riprese individuato come patrimonio degli Stati membri, ma anche dell'Unione. Ai paragrafi da 43° a 45°, in particolare, la Corte spiega nel dettaglio le ragioni del contrasto: *“Per quanto riguarda il principio di effettività, la Corte ha ribadito più volte che ciascun caso in cui si pone la questione se una disposizione processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta disposizione nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali (...). Sotto tale profilo, si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti di difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (...). Nella fattispecie, occorre osservare che lo svolgimento e le peculiarità d'ingiunzione di pagamento spagnolo sono tali che, in assenza di circostanza che comportino l'intervento del giudice, (...) tale procedimento è chiuso senza possibilità che venga eseguito un controllo dell'esistenza di clausole abusive in un contratto stipulato tra un professionista e un consumatore. Se, pertanto, il giudice investito dell'esecuzione dell'ingiunzione di pagamento non è competente a valutare d'ufficio l'esistenza di tali clausole, il consumatore, di fronte a un titolo esecutivo, potrebbe trovarsi nella situazione di non poter beneficiare, in nessuna fase del procedimento, della garanzia che venga compiuta una tale valutazione. Orbene, alla luce di quanto considerato, occorre constatare che un simile regime processuale è tale da compromettere l'effettività della tutela voluta dalla direttiva 93/13”*.

Rilievo centrale, al di là delle peculiarità del caso concreto, va attribuito, dunque, al coinvolgimento di interessi generali dell'Unione: la Corte, infatti,

come si legge tra le righe, risolve il conflitto tra il principio del giudicato e gli interessi economici dell'Unione a favore dei secondi.

Dalla direttiva nel suo complesso, oltre che nei considerando n. 2, 5 e 6, si desume d'altronde la forte convinzione che il mercato dell'Unione potrà divenire realmente unico soltanto quando il consumatore sarà consapevole che le contrattazioni realizzate al di fuori dei confini nazionali non comportano ostacoli ulteriori, mentre l'esigenza di tutela del consumatore è indicata sempre in seconda istanza.

Si ripropone dunque la dialettica tra interessi generali e particolari, secondo uno schema fatto proprio, di recente, anche dalle sezioni unite della Corte di Cassazione, che ai primi ha ricondotto anche le nullità di protezione<sup>365</sup>.

---

<sup>365</sup> Cass., sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242-26243, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, II, 299 ss.

### CAPITOLO III

## LE AZIONI INIBITORIE A TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI

#### 1) La tutela inibitoria collettiva consumeristica alla luce della normativa sovranazionale e della comparazione

Dopo aver tentato di dimostrare che anche (e soprattutto) nella materia consumeristica il termine interessi collettivi evoca situazioni soggettive ben distinte, intendiamo verificare se il legislatore abbia preso pienamente coscienza, nella configurazione degli strumenti di tutela collettiva di tipo inibitorio, di tale varietà di significati e, nel caso negativo, di prospettare alcuni possibili interventi del legislatore. Il che significa innanzitutto descrivere gli strumenti di inibitoria collettiva e dunque fornire dettagli quanto alle origini e al funzionamento delle azioni inibitorie di cui agli artt. 37 e 140 del codice del consumo.

Ancora una volta riteniamo di dover prendere atto del contributo delle istituzioni comunitarie rispetto all'introduzione nell'ordinamento italiano delle azioni collettive inibitorie consumeristiche. Il percorso inizia da lontano e ha trovato iniziali referenti nel già citato art. 4 della direttiva n. 84/450/CE<sup>366</sup>, ove erano state previste forme di tutela collettiva inibitoria per far fronte alla pubblicità ingannevole, e nell'art. 7 della direttiva n. 93/13/CE<sup>367</sup> in tema di clausole vessatorie, ed è proseguito, ricordando i testi normativi più rilevanti, con la direttiva n. 98/27/CE<sup>368</sup> sulla tutela inibitoria collettiva, con il

---

<sup>366</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984L0450&from=IT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984L0450&from=IT).

<sup>367</sup> Consultabile in [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31993L0013](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31993L0013).

<sup>368</sup> Ancora in [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0027](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0027).

regolamento n. 2006/2004/CE sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, con il documento che delinea la strategia per la politica dei consumatori per gli anni 2007-2013 (COM(2007)99), con la proposta di direttiva della Commissione sui diritti dei consumatori (COM(2008)614), con il libro verde della Commissione sugli strumenti di tutela collettiva del 27 novembre 2008, con il documento di consultazione circa il seguito da dare al suddetto libro verde, con la direttiva n. 2009/22/CE sulle azioni inibitorie consumeristiche, con la relazione della Commissione che ne è seguita, con il documento per la consultazione pubblica dal titolo "*Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorso collettivo*" del 2011, con la risoluzione del Parlamento del 2 febbraio 2012, che indicò come obiettivo quello di migliorare l'efficacia delle azioni collettive, ed, infine, con la comunicazione della Commissione del 16 giugno 2013 e la raccomandazione della Commissione di pari data.

Attraverso l'esame di alcuni di questi testi normativi cercheremo di intercettare i caratteri fondamentali dell'azione collettiva inibitoria secondo la normativa dell'Unione, individuando fin d'ora, quali nuclei concettuali di riferimento: a) le funzioni assolute dall'azione; b) l'ambito applicativo; c) la legittimazione ad agire e la competenza a decidere; d) il contenuto della pronuncia inibitoria; e) gli effetti della stessa.

Un primo snodo fondamentale fu segnato dalla direttiva n. 98/27/CE, ove si prese atto dell'insufficienza della tutela offerta dalle precedenti direttive<sup>369</sup>, non

---

<sup>369</sup> Ovvero la direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole; la direttiva 85/577/CEE sui contratti negoziati al di fuori dei locali commerciali; la direttiva 87/102/CEE in materia di credito al consumo; la direttiva 89/552/CEE sull'esercizio delle attività televisive; la direttiva 90/314/CEE sui viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"; la direttiva 92/98/CEE concernente la pubblicità dei medicinali per uso umano; la direttiva 93/13/CE in materia di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori; la direttiva 94/47/CE sulla tutela dell'acquirente in caso di acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili; la direttiva 97/7/CE riguardante i contratti negoziati a distanza dai consumatori.

solo per il loro ristretto ambito applicativo, ma anche perché non consentivano di fronteggiare adeguatamente le violazioni transfrontaliere (considerando n. 4-7 e art. 4). L'obiettivo dichiarato della direttiva era infatti quello di incrementare il livello di tutela dei consumatori e di prevenire la lesione dei loro diritti (considerando n. 2), ma anche di garantire il buon funzionamento del mercato, obiettivo che, come già notato, sarebbe infatti dovuto passare attraverso l'incremento del livello di fiducia dei consumatori stessi (considerando n. 5).

L'ambito di applicazione corrispondeva alle violazioni delle disposizioni contenute nelle direttive contenute nell'allegato I (art. 1).

Si attribuiva la legittimazione attiva agli enti collettivi privati che fossero dotati di un "*legittimo interesse*" secondo i criteri stabiliti dalla legislazione nazionale, ad organismi pubblici in condizioni di indipendenza (considerando nn. 9 e 10 e art. 3), ma non si impediva agli Stati di estendere la legittimazione a qualsiasi interessato (art. 7).

Si prevedeva poi che l'azione potesse essere promossa dinanzi a un'autorità amministrativa, come dinanzi agli organi giurisdizionali (art. 1), ma si incoraggiava fortemente la composizione stragiudiziale della lite: l'attore avrebbe dovuto rivolgersi al professionista per verificarne l'intenzione di porre fine alla lite e questi avrebbe dovuto riscontrare la richiesta (cioè cessare il comportamento lesivo o eliminare l'atto lesivo) entro il termine massimo di due settimane (considerando nn. 13 e 14 e art. 5).

A mente dell'art. 2 la pronuncia inibitoria avrebbe dovuto ordinare, eventualmente anche in via d'urgenza, la cessazione della violazione, ovvero, se del caso, le altre misure volte a eliminare gli effetti perduranti della violazione, quali la pubblicazione della pronuncia nelle forme ritenute adeguate, ma anche, in caso di mancata ottemperanza della decisione, quindi per il futuro, la condanna del professionista a versare una somma di denaro (alle casse dello

Stato ovvero ai soggetti da questo individuati).

Non si faceva alcun cenno agli effetti della pronuncia inibitoria, come era d'altronde naturale che fosse, posta la libertà processuale generalmente riconosciuta agli Stati (vaghiata però, come visto, attraverso il principio di equivalenza ed effettività), ma si affermava che le azioni individuali non potevano risultarne pregiudicate (art. 2).

Il documento più significativo immediatamente successivo alla direttiva n. 98/27/CE è costituito dal libro verde della Commissione datato 27 novembre 2008<sup>370</sup>, ove veniva innanzitutto indagata la possibilità di adottare strumenti di tutela collettiva per il risarcimento del danno, ma ove si affrontava anche la questione delle possibilità di incrementare lo strumento inibitorio e rispetto alla quale, per quel che più interessa, veniva ribadito il collegamento tra la tutela dei consumatori ed il buon funzionamento del mercato, obiettivo che si diceva raggiungibile soltanto se i consumatori fossero stati consapevoli di avere adeguata protezione, anche nei casi in cui avessero concluso transazioni al di fuori del territorio nazionale. Conseguentemente si notava che un ruolo centrale doveva essere assolto dalle azioni collettive, capaci di porre nel nulla la situazione di strutturale debolezza in cui versano i consumatori.

Può però osservarsi che il libro verde del 2008, coerentemente d'altronde con la propria natura, piuttosto che di indicare soluzioni puntuali, aveva l'obiettivo di sottolineare le principali criticità emerse nella prassi. Si insisteva

---

<sup>370</sup> Cui hanno tra l'altro fatto seguito un dettagliato studio sulla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei meccanismi di ricorso collettivo nell'Unione europea - autentica miniera di informazioni, unitamente agli allegati report nazionali - sulla situazione della tutela collettiva negli Stati membri - e uno studio sull'azione collettiva nell'Unione europea, consultabili in [www.eceuropa.eu/consumers/redress](http://www.eceuropa.eu/consumers/redress). Per un commento: V. VIGORITI, *A proposito del Libro Verde sulla tutela collettiva risarcitoria in Europa. Le prospettive italiane*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it). Il libro verde citato è invece consultabile e scaricabile alla pagina internet [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV%3Aco0004](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV%3Aco0004).



nell'indicazione dei settori maggiormente bisogni di intervento, sulla necessità di implementare le forme alternative di risoluzione delle controversie, sulla necessità di fornire copertura mediatica all'azione, sui finanziamenti e sulla semplicità, celerità ed economicità della procedura.

Nondimeno, con la direttiva n. 2009/22/CE<sup>371</sup>, che costituisce anche l'approdo più recente in termini di normativa vincolante per gli Stati membri nella materia consumeristica, le istituzioni non hanno tradotto in normativa vincolante le numerose indicazioni contenute nel libro verde della Commissione, limitandosi sostanzialmente ad estenderne l'ambito applicativo in conseguenza delle novità normative in materia consumeristica (considerando nn. 1 e 2 e art. 1)<sup>372</sup>.

Come già detto, si prende posizione sulla natura degli interessi collettivi, di cui si dice che non sono mera somma di diritti soggettivi (considerando n. 3, ma già il considerando n. 2 della direttiva 98/27/CE) e coerentemente si ribadisce che lo scopo fondamentale assolto dagli strumenti di tutela collettiva, che dovrebbero infatti prevedere meccanismi per agire in caso di violazione proveniente da un diverso Stato membro, è innanzitutto quello di proteggere il mercato interno incrementando la fiducia dei consumatori (considerando nn. 3-7).

La legittimazione ad agire continua ad essere affidata ad enti privati e ad organismi pubblici indipendenti, a discrezione dello Stato membro, che può anche prevedere l'intervento di entrambi (considerando n. 10 e n. 11 e art. 3)

---

<sup>371</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32009L0022](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32009L0022).

<sup>372</sup> Si tratta, oltre alle direttive riportate nell'allegato I della direttiva 98/27/CE, escluse quelle nel frattempo abrogate, della direttiva 1999/44/CE sulla garanzia dei beni di consumo, della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, della direttiva 2001/83/CE sui medicinali per uso umano, della direttiva 2002/65/CE relativa alla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari, della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, della direttiva 2008/122/CE in tema di multiproprietà, di prodotti per le vanze a lungo termine e dei contratti di rivendita e di cambio.

ovvero di qualsiasi altro interessato (art. 7).

La competenza ad emettere il provvedimento inibitorio può essere attribuita sia agli organi della giustizia ordinaria, sia alle autorità amministrative in condizioni di indipendenza (art. 2). Il segnalato (anche dal libro verde del 27 novembre 2008) bisogno di celerità del giudizio è invece riscontrato dalla possibilità di prevedere un obbligo di consultazione preliminare con il professionista (o con il professionista e un organismo pubblico indipendente), onde appunto vagliare la possibilità di evitare l'azione giudiziale. In tal caso il professionista, a mente dei considerando nn. 14 e 15, oltre che dell'art. 5, dovrebbe porre fine alla violazione entro due settimane.

Il provvedimento inibitorio, eventualmente reso anche all'esito di un procedimento d'urgenza, dovrebbe disporre la cessazione della violazione, ma l'autorità competente dovrebbe avere la possibilità di adottare ulteriori provvedimenti, quale la pubblicazione della decisione o la pubblicazione di una dichiarazione di rettifica. È inoltre confermata la possibilità di adottare le c.d. misure coercitive, con lo scopo di indurre il professionista a rispettare il contenuto inibitorio (art. 2).

Continuano a difettare riferimenti agli effetti della pronuncia inibitoria rispetto ai successivi giudizi individuali o collettivi.

La consultazione pubblica del 2011, a cui risposero<sup>373</sup> diverse migliaia di persone fisiche, imprese, associazioni di consumatori e di professionisti, prosegue il cammino intrapreso dal libro verde del 28 novembre 2008, sottolineando i lati oscuri dell'azione inibitoria resi palesi dall'esperienza maturata nei vari Stati. L'esame del documento che ne raccoglie i risultati - che costituisce anche il

---

<sup>373</sup> Per maggiori dettagli sulle risposte pervenute alla Commissione si rinvia al "*Feedback statement summarising the results of the written replies to the Consultation Paper*" e ai "*Responses received on the Consultation Paper on the follow-up to the Green Paper on consumer collective redress*", in [www.ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/judicial\\_redress/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/judicial_redress/index_en.htm).

punto di partenza dei successivi documenti non vincolanti che ci apprestiamo ad esaminare - ci proietta nel futuro dell'azione collettiva inibitoria<sup>374</sup> e comunque - cioè indipendentemente dalle modifiche che saranno eventualmente apportate - offre preziose indicazioni per innovare e prima ancora per ricondurre a razionalità la normativa interna.

Orbene, la consultazione conferma le criticità emerse nel libro verde e che il legislatore comunitario dovrebbe risolvere: la necessità di informare il grande pubblico circa la possibilità di esperire l'azione collettiva, la necessità che i giudizi siano efficaci, economici, celeri, l'importanza dei mezzi stragiudiziali di risoluzione delle controversie, la centralità del ruolo degli enti esponenziali, dai quali contemporaneamente dovrebbero allontanarsi le possibilità di abuso<sup>375</sup>. Non è un caso che la consultazione pubblica abbia fatto emergere in proposito il netto disfavore delle imprese verso gli strumenti di tutela collettiva, che tra l'altro potrebbero essere spinti a raggiungere una transazione anche se consapevoli delle proprie ragioni giuridiche.

Come notato, tali indicazioni non si sono ancora concretizzate in un testo normativo vincolante.

Con la risoluzione del 2012 intitolata "*Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorsi collettivi*" il Parlamento europeo, per quanto d'interesse in questa sede, chiedeva alla Commissione di rafforzare gli strumenti esistenti, creando peraltro una serie di principi comuni anche al di fuori della materia consumeristica.

---

<sup>374</sup> Sulla necessità che il diritto comunitario compia un salto di qualità si veda C. CONSOLO, *È legge una disposizione sull'azione collettiva risarcitoria: si è scelta la via svedese dell'opt in anziché quella danese dell'opt out e il filtro*, in *Corr. giur.*, 2008, I, 5 ss.

<sup>375</sup> Sul fatto che anche le associazioni possano abusare della loro legittimazione, ad esempio privilegiando iniziative giudiziarie che possono garantire loro maggiore risonanza mediatica, si veda A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole*, cit., 529. Sul punto anche A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., 315 ss.

Sono ribadite le criticità emerse dalla consultazione pubblica quanto all'effettività della tutela del consumatore e si pone l'accento sulla necessità di incrementare il livello di tutela in caso di controversie transfrontaliere e sulla necessità di procedere con cautela all'estensione della legittimazione ad agire degli enti, che infatti si dice dover essere operata previa adozione di molte cautele.

La raccomandazione della Commissione n. 2013/396/UE<sup>376</sup> fa tesoro delle esperienze precedenti e razionalizza le indicazioni provenienti dal *Consulting paper* e dalla risoluzione del Parlamento; a livello strutturale, presenta una serie di principi comuni alle azioni collettive inibitorie e a quelle risarcitorie, oltre a regole più puntuali per ciascuno dei due strumenti. A tal riguardo è sufficiente limitarsi a segnalare gli elementi di novità rispetto alla direttiva n. 2009/22/CE.

Un primo elemento riguarda l'ambito applicativo dello strumento inibitorio (così come quello risarcitorio), che non dovrebbe più investire soltanto la materia dei consumi e, precisamente, dovrebbe riguardare tutte le violazioni delle norme poste a livello comunitario, comprese quelle relative alla materia ambientale, alla concorrenza, alla protezione dei dati personali, alla normativa sui servizi finanziari, espressamente richiamate (considerando n. 7), anche se sono fatti salvi i meccanismi inibitori previsti dalla normativa di settore (considerando n. 14).

A livello strutturale si afferma che la legittimazione all'azione inibitoria dovrebbe essere attribuita anche a due o più persone fisiche, ad autorità pubbliche e ad organizzazioni riconosciute dall'ordinamento o certificate in vista di una specifica azione, subordinatamente al rispetto di certi criteri stabiliti dalla legge: si specifica infatti che tali enti, al fine di evitare gli abusi, non

---

<sup>376</sup> In [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:201:0060:0065:IT:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:201:0060:0065:IT:PDF).

dovrebbero perseguire lo scopo di lucro, dovrebbero presentare un nesso stretto tra gli obiettivi dell'organizzazione e i diritti di cui è lamentata la violazione, dovrebbero possedere la capacità amministrativa e finanziaria di rappresentare l'interesse dei ricorrenti (considerando n. 18 e artt. 3-7). Eventuali finanziamenti disposti a favore degli enti dovrebbero però essere sottoposti al controllo giudiziale *in limine litis*, sia sotto il profilo del possibile conflitto di interessi, sia sotto il profilo dell'effettiva capacità di sostenere le spese del procedimento (artt. 14 ss.).

Nel mentre si confermano le precedenti indicazioni in punto di competenza e di contenuto della pronuncia inibitoria, si precisa che le azioni inibitorie relative alla violazione dei diritti conferiti dall'Unione dovrebbero essere trattate con celerità, anche per evitare il protrarsi del danno (artt. 1 e 19) e dovrebbero essere dichiarate non ricevibili le azioni che risultino manifestamente infondate alla luce di un vaglio preliminare (art. 8). L'ente che agisce dovrebbe avere la possibilità di diffondere informazioni relative alla supposta esistenza della violazione delle norme dell'Unione e alla sua intenzione di agire in via inibitoria (art. 10). Dovrebbe infine continuare a valere il principio della soccombenza (art. 13).

Per quanto concerne gli effetti della decisione sui giudizi individuali, si definisce azione risarcitoria collettiva conseguente quella che fa seguito alla decisione definitiva di un'autorità pubblica e all'accertamento ivi compiuto (art. 3).

La comunicazione della Commissione recante la medesima data, COM (2013) 401, "*riporta*" - come si legge anche nel testo della raccomandazione (considerando n. 5) - "*gli interventi compiuti fino ad ora, descrive le opinioni dei portatori d'interessi e del Parlamento europeo e presenta la posizione della Commissione su alcune questioni centrali riguardo ai ricorsi collettivi*", e dunque svolge la funzione di esplicitare i contenuti della risoluzione appena descritta.

Alla stregua di quanto detto è agevole l'osservazione che ci troviamo dinanzi a un crocevia e che la configurazione attuale dell'azione inibitoria, come scolpita dalla direttiva 2009/22/CE, si appresta a ricevere un deciso *restyling* nel segno dell'estensione e della maggiore effettività della tutela: estensione dell'ambito di applicazione, maggior controllo degli enti, pubblicità dell'azione, vaglio giudiziale di non manifesta infondatezza, rapidità del giudizio, sono alcuni dei caratteri della nuova azione inibitoria disegnata dalle istituzioni comunitarie, con i quali potrebbe intanto confrontarsi anche il legislatore italiano.

L'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea condotto nel secondo capitolo suggerisce di svolgere una rapidissima precisazione e un rilievo aggiuntivo. Da una parte vi è dunque l'ovvia considerazione della Corte di giustizia relativamente al fatto che gli Stati dovrebbero incoraggiare l'azione delle associazioni per far fronte alla debolezza dei consumatori e degli utenti<sup>377</sup>, dall'altra l'affermazione della possibilità di estendere gli effetti del giudicato ai giudizi individuali, come già previsto da taluni Stati membri (sentenza del 26 aprile 2012, c.d. *Invitel*), pur con il divieto della sospensione obbligatoria del giudizio individuale contemporaneamente esperito<sup>378</sup>.

Seguendo lo schema adottato nei capitoli precedenti è a questo punto utile verificare, attraverso brevi cenni, se indicazioni diverse o ulteriori giungano da altre esperienze giuridiche<sup>379</sup>, anche in considerazione del fatto che le norme

---

<sup>377</sup> Corte di Giustizia, 5 dicembre 2013, *Asociacion de consumidores de Castilla y Leon*.

<sup>378</sup> CGUE 14 aprile 2016, c.d. *Jorge Sales Sinuès*.

<sup>379</sup> P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 415 ss.; G. RESTA, *Azioni popolari*, cit., 331 ss.; M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss., il quale organizza la trattazione intorno alla distinzione tra modello europeo (ovvero della *Verbandsklage*), che sostanzialmente esclude forme di tutela individuale, e quello americano (ovvero della *class action*); ID., *Some remarks on group litigation in comparative perspective*, cit., 405 ss. Si veda anche la Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio circa l'applicazione della direttiva 2009/22/CE. Per

comunitarie allo stato vincolanti non impediscono agli Stati di adottare soluzioni differenziate<sup>380</sup>. Il dato comparatistico, peraltro, offre ancora una volta preziose indicazioni *de iure condendo*.

Orbene in Francia<sup>381</sup> il codice del consumo (artt. 422-1, ma ugualmente dispone l'art. 452-2 del codice monetario e finanziario), dopo le modifiche apportate nel 1988, prevede un'azione inibitoria per contrastare l'apposizione di clausole abusive ed ogni altra violazione dei diritti dei consumatori, cui si aggiunge la possibilità di esperire contemporaneamente l'azione risarcitoria per ottenere il risarcimento del danno collettivo (similmente, nel panorama europeo, soltanto l'art. 188 della legge sul consumatore bulgara e l'art. 10, 16° co. del codice dei consumatori greco).

L'azione può essere esercitata sia dinanzi alla giustizia civile, sia a quella penale. La legittimazione all'esercizio dell'azione è attribuita alle associazioni nazionali riconosciute (rispettati determinati requisiti, quali la costituzione da almeno sei mesi, il possesso di un numero minimo di associati, il non perseguimento di uno scopo di lucro), purché abbiano ricevuto mandato da almeno due consumatori, e può determinare, in caso di accoglimento dell'azione, la rimozione della clausola vessatoria ovvero di altro comportamento lesivo degli interessi del consumatore. Può essere disposta la pubblicazione della sentenza, così come

---

maggiori dettagli: AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, cit.; A. GIORGETTI - V. VALLEFUOCO, *Il contenzioso di massa in Italia*, cit.

<sup>380</sup> Per una valutazione sull'efficienza dei meccanismi di tutela collettiva, anche risarcitoria, nei diversi Stati membri si rinvia allo studio sull'efficienza delle azioni collettive nell'Unione europea (in particolare in Austria, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia), già citato in nota, realizzato su impulso della Commissione europea e reperibile sul sito internet [www.eceuropa.eu/consumers/redress](http://www.eceuropa.eu/consumers/redress). Così d'altronde, espressamente, la citata comunicazione della Commissione datata 11 giugno 2013, pag. 4: "Se da un lato la raccomandazione incoraggia tutti gli Stati membri a seguire i principi in essa contenuta, dall'altro la proposta di direttiva lascia alla discrezione degli Stati membri la decisione di introdurre eventuali azioni di ricorso collettivo nell'ambito dell'applicazione delle noem di concorrenza su iniziativa dei privati".

<sup>381</sup> Vi riflette specificamente B. GAMBINERI, *Modelli europei*, cit., 141 ss.

può essere emessa pronuncia di condanna per il futuro in caso di mancata ottemperanza da parte del professionista. Non sono previsti effetti diretti della decisione inibitoria su altri consumatori o investitori interessati.

Come già rilevato, la Germania<sup>382</sup> vanta una lunga esperienza in materia di tutela inibitoria, posto che la prima forma di tutela collettiva risale all'anno 1896, relativamente alla materia della concorrenza, e che è giunta fino ad oggi scolpita nella legge sulla concorrenza, agli artt. 8, 1° e 3° co., paragrafo 3 (inizialmente l'azione fu riservata alle sole associazioni di categoria, poi, dal 1965, anche alle associazioni dei consumatori). La sua finalità era ed è quella di prevenire o comunque far cessare le violazioni. Non è invece prevista alcuna forma di risarcimento del danno collettivo, anche se a far data dal 1° gennaio 2004 l'art. 8, 2° co., permette agli enti di ottenere il sequestro e la confisca dei profitti ottenuti illecitamente, che devono essere versati nelle casse dello Stato, pur senza essere vincolati a un uso particolare (c.d. *skimming off procedure*).

In materia di consumatori il *Legal Services Act*, a far data dal giugno 2008, qualora sia stata violata una norma o un regolamento posto a tutela del consumatore, legittima all'azione gli enti rappresentativi secondo il diritto nazionale - qualora incaricati da singoli consumatori -, oltre ad altri organismi pubblici. La competenza a decidere spetta agli organi della giurisdizione ordinaria e la pronuncia di accoglimento dispone la cessazione del comportamento per il futuro, ma può avere ulteriori contenuti, ad esempio disporre la pubblicazione della sentenza. La decisione non produce effetti oltre i consumatori che hanno conferito mandato.

Nel Regno Unito, a fianco della risalente azione rappresentativa di cui alla parte 19 II delle *Civil procedure rules*, che normalmente non legittima l'intervento delle

---

<sup>382</sup> Riferimenti anche in R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, 121 ss.



associazioni, si segnalano il c.d. *Group litigation order*, disciplinato dalla parte 19 III delle norme procedurali, che prevede la possibilità, su richiesta delle parti (anche quelle potenziali) o per iniziativa del giudice, di decidere una questione comune a pluralità di domande (ma è utilizzata prevalentemente per ottenere il risarcimento del danno) e il regolamento del 1999 sulle clausole abusive nei contratti con i consumatori.

In quest'ultimo documento normativo la legittimazione è riservata alle associazioni registrate (*specified body*) presso il *Secretary of State* e l'azione è svolta dinanzi all'*Office of Fair Trading* o di altro ufficio pubblico competente. Non è prevista alcuna forma di risarcimento del danno collettivo e lo scopo dell'azione è quello di far cessare gli atti o i comportamenti dannosi per il consumatore.

L'esperienza portoghese (a partire dalla legge sulla partecipazione e sull'azione popolare del 1995) e quella polacca meritano nuovamente una menzione per il fatto di aver legittimato anche i singoli all'esercizio dell'azione.

Cenni finali vanno riservati all'esperienza brasiliana<sup>383</sup>, per i motivi già indicati in precedenza, ovvero perché essa ha subito, almeno all'origine, l'influenza della dottrina italiana. Orbene, può essere sufficiente ricordare che mentre con la legge n. 7347 del 1985 si prevedeva la legittimazione di individui, del pubblico ministero e di enti esponenziali, la Costituzione e il successivo codice dei consumatori hanno confermato soltanto la legittimazione degli enti, che devono però essere costituiti da almeno un anno, oltre che del pubblico ministero. Se non vi sono particolari rilievi da svolgere in punto di contenuto della pronuncia inibitoria, che riflette le esperienze continentali, degna di nota è la previsione dell'estensione soggettiva del giudicato *secundum eventum litis*.

Numerosi, dunque, sono gli spunti che provengono anche dal diritto comparato,

---

<sup>383</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, ad esempio, *I processi collettivi in Brasile*, cit., 99 ss.; A. D. DE SANTIS, *Tecniche di tutela collettiva e selezione degli interessi*, cit., 229 ss.

a partire dalla previsione dell'azione dei singoli o della subordinazione dell'azione dell'ente al conferimento del mandato da parte del privato, la previsione di forme di risarcimento del danno collettivo ovvero la predisposizione di strumenti diretti a sequestrare e confiscare i profitti illecitamente ottenuti.

## **2) La tutela inibitoria collettiva e le scelte di campo del legislatore nazionale**

Non resta che procedere all'esame degli strumenti di tutela collettiva predisposti dal legislatore italiano nella materia consumeristica, di cui finora è stato offerto un mero quadro genere.

Da tale analisi risulterà che il legislatore italiano si è pienamente allineato alle indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie tuttora vincolanti, ma anche che, probabilmente proprio nello sforzo di dare attuazione alla normativa comunitaria e comunque in mancanza di un solido sostegno dottrinale, non ha preso del tutto coscienza delle implicazioni dello strumento in esame. Come già detto, tali indicazioni, unitamente a quelle risultanti dal dato comparatistico, possono essere assunte quale punto di partenza per prospettare futuri interventi legislativi.

Si è già detto che la legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per l'anno 1996) ha dato attuazione alla direttiva n. 93/13/CE e dunque introdotto nel codice civile l'art. 1469 sexies, successivamente trasfuso nell'art. 37 c. cons., riguardante la tutela inibitoria nel caso di apposizione di clausole vessatorie<sup>384</sup>.

---

<sup>384</sup> Di cui è appena il caso di indicare i contributi di maggiore interesse tra quelli consultati: AA. VV., a cura di A. BARBA, *La disciplina dei diritti dei consumatori*, cit.; AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, cit.; AA. VV., a cura di S. CHIARLONI - F. FIORIO, *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Torino, 2005; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE, *Futuro, giustizia, mediazione*, Torino, 2010; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE - V. DI

---

GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI, *Il diritto dei consumi*, cit., 349 ss.; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. LEVI, *I diritti dei consumatori e degli utenti*, cit.; AA. VV., a cura di L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit.; AA. VV., a cura di C. BELLI, *Le azioni collettive in Italia. Profili teorici e aspetti collettivi*, 2007; AA. VV., a cura di N. LIPARI, *Trattato di diritto privato europeo*, IV, Padova, 1997; G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 349 ss.; ID., *Interessi diffusi*, in *Studi in onore di Iudica*, cit.; ID., *I rimedi di diritto privato nella normativa di derivazione comunitaria*, in *Ec. dir. ter.*, 2010, II, 227 ss.; ID., *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., 998 ss.; ID., *La proposta di direttiva*, cit., 153 ss.; G. ALPA - G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. priv.*, XV, Torino, 1997, 541 ss.; G. ARMONE, *La tutela dei consumatori*, cit.; G. BALENA, *Aspetti processuali della tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, VI, 559 ss.; E. BATTELLI, *Azione inibitoria*, cit., 791 ss.; ID., *Clausole inique*, cit., 74 ss.; A. BELLELLI, *Art. 1469-sexies*, cit., 1261 ss.; M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss.; R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 107 ss.; S. CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva*, cit., 385 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.; C. CONSOLO - M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., 642 ss.; R. CONTI, *Ai nastri di partenza l'inibitoria a tutela degli interessi collettivi ex art. 3 L. n. 218/98*, in *Corr. giur.*, 2001, III, 389 ss.; F. DANOVI, *L'azione inibitoria in tema di clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, IV, 1046 ss.; A. DI MAJO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2000, IV, 496 ss.; C. FERRI, *L'azione inibitoria prevista dall'art. 1469-sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, IV, 936 ss.; C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 12 ss.; A. GIUSSANI, voce *Azione collettiva*, in *Enc. dir.*, ann. I, Milano, 2007, 132 ss.; ID., *Il consumatore come parte debole*, cit., 525 ss.; ID., voce *Inibitoria (azione) I) Diritto processuale civile - Postilla di agg.*, in *Enc. giur.*, Roma, XVII, 1998; M. LIBERTINI, *Prime riflessioni sull'inibitoria dei consumatori*, in *Contr. impr. Eur.*, 1996, III, 555 ss.; D. MAFFEIS, *Natura della somministrazione di energia elettrica ed inibitoria preventiva di clausole vessatorie*, in *Contratti*, 1998, VI, 573 ss.; ID., *Somministrazione di energia elettrica e vessatorietà di clausole*, in *Contratti*, 1998, VI, 344 ss.; E. MARINUCCI, *Azioni collettive e azioni inibitorie da parte delle associazioni dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, I, 125 ss.; EAD., *Gli effetti della sentenza inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, I, 216 ss.; EAD., *Il rapporto fra le azioni collettive previste nel codice del consumo dopo l'introduzione della nuova azione collettiva risarcitoria*, in *Corr. giur.*, 2008, VII, 1024 ss.; E. MINERVINI, *Azione inibitoria*, cit., 618 ss.; ID., *Contratti dei consumatori*, cit., 643 ss.; ID., *Tutela del consumatore. I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998, n. 281*, in *Contratti*, 1999, X, 938 ss.; C. MORETTI, *Note in tema di efficacia soggettiva dell'azione inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, III, 883 ss.; A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, III, 467 ss.; ID., *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2000, IV, 513 ss.; I. PAGNI, *Azione inibitoria*, cit., 1813 ss.; A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit.; L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, 847 ss.; U. RUFFOLO, *Tutela collettiva e azione inibitoria*, in AA. VV., a cura di U. RUFFOLO, *Clausole vessatorie e abusive: gli articoli 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore*, Milano, 1997, 130 ss.; M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori*, cit., 151 ss., con particolare riguardo all'inibitoria in materia di concorrenza; M. TARUFFO, *La tutela collettiva:*

L'azione è esperita, dinanzi al giudice ordinario, dalle associazioni rappresentative dei consumatori registrate nell'apposito elenco previsto dall'art. 137 c. cons., dalle associazioni rappresentative dei professionisti, ovvero dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, al fine di inibire l'uso delle clausole di cui sia accertato il carattere abusivo. Alla giurisprudenza<sup>385</sup> si deve l'ovvia precisazione che la pronuncia inibitoria può essere emessa anche se il singolo contratto è stato effettivamente concluso e, almeno secondo le pronunce che hanno affrontato il problema, anche se le clausole sono state modificate in corso di causa, sulla base della considerazione che non dovrebbe escludersi la possibilità di una ulteriore modifica della clausola.

Sempre per quanto concerne l'ambito applicativo dell'azione in esame, essa permette di ottenere l'inibitoria della mera raccomandazione delle clausole abusive<sup>386</sup>, ipotesi non contemplata inizialmente nell'art. 1469 sexies c.c. e nell'art. 3 l. 30 luglio 1998, n. 281.

Il giudice investito della domanda inibitoria è chiamato a compiere un giudizio astratto<sup>387</sup> sullo schema contrattuale, non potendo dunque considerare le peculiarità del caso concreto, comprese eventuali trattative individuali, come anche il contenuto di altre clausole contenute nel medesimo contratto o in altro

---

*interessi in gioco ed esperienze a confronto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, II, 529 ss.; ID., *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano*, cit., 103 ss.; G. TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, III, 629 ss.

<sup>385</sup> Trib. Palermo, 14 ottobre 2010, in *Foro it.*, 2011, II, 628 ss.; Trib. Roma, 17 aprile 2009, in *Foro it.*, 2009, XII, 3513 ss. *Contra*, ad esempio, Trib. Torino, 22 febbraio 2000, in *Giur. it.*, 2000, IX, 2112 ss., con nota di A. CIATTI, *Azione inibitoria, sostituzione in corso di causa di condizioni generali di contratto abusive ed esclusione della facoltà del compratore di risolvere il contratto di vendita*, ivi, 2112 ss.

<sup>386</sup> Trib. Roma, 4 febbraio 2002, in *Foro it.*, 2002, IX, 2829 ss.; Trib. Palermo, sez. III, 14 ottobre 2010, in *Foro it.*, 2011, II, 628 ss.

<sup>387</sup> E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 643 ss., secondo cui l'art. 37, 1° co., c. cons., nella parte in cui fa riferimento alle "condizioni di cui sia accertata l'abusività ai sensi del presente capo", va letto come se dicesse: "In base ai criteri di valutazione della vessatorietà, compatibili con la circostanza che oggetto del giudizio non è un singolo, concreto contratto, bensì uno schema contrattuale standard".

contratto collegato.

Il provvedimento che conclude il procedimento, eventualmente esperito in via d'urgenza (precisamente al ricorrere di "giusti motivi di urgenza"), può disporre, in caso di accoglimento della domanda, la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani, di cui uno almeno di diffusione nazionale.

L'art. 3 della l. 30 luglio 1998, n. 281<sup>388</sup> (poi trasfuso nel codice del consumo, all'art. 140) ha introdotto uno strumento dal campo applicativo ben più vasto, per far fronte, come ribadiremo tra un attimo, a qualsiasi atto o comportamento

---

<sup>388</sup> Anche sul punto è appena il caso di fornire indicazioni bibliografiche più precise. Si vedano, dunque: AA. VV., a cura di A. BARBA, *La disciplina dei diritti dei consumatori*, cit.; AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, cit.; AA. VV., a cura di A. BELLELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, cit.; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE, *Futuro, giustizia, mediazione*, Torino, 2010; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE - V. DI GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI, *Il diritto dei consumi*, cit., 349 ss.; AA. VV., a cura di G. ALPA - C. LEVI, *I diritti dei consumatori e degli utenti*, cit.; AA. VV., a cura di L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit.; AA. VV., a cura di C. BELLI, *Le azioni collettive in Italia. Profili teorici e aspetti collettivi*, 2007; G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, cit., 349 ss.; ID., *Interessi diffusi*, in *Studi in onore di Iudica*, cit.; ID., *I rimedi di diritto privato nella normativa di derivazione comunitaria*, in *Ec. dir. ter.*, 2010, II, 227 ss.; ID., *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., 998 ss.; ID., *La proposta di direttiva*, cit., 153 ss.; G. ALPA - G. CHINÈ, voce *Consumatore*, cit., 541 ss.; G. ARMONE, *La tutela dei consumatori*, cit.; G. BALENA, *Aspetti processuali della tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, VI, 559 ss.; A. BELLELLI, *Art. 1469-sexies*, cit., 1261 ss.; M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss.; R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 107 ss.; S. CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva*, cit., 385 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.; G. CHINÈ, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., 35 ss.; A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva: misure ripristinatorie e reintegrazione patrimoniale in favore dei consumatori*, in *Giur. it.*, 2008, XII, 2800 ss.; A. DI MAJO, *I diritti soggettivi*, cit., 785 ss.; R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori davanti alla Corte di Cassazione*, in *Corr. giur.*, 2012, II, 217 ss.; C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 12 ss.; A. GIUSSANI, voce *Azione collettiva*, in *Enc. dir., ann.*, Milano, 2002, 132 ss.; ID., voce *Inibitoria (azione) - I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998; E. MARINUCCI, *Azioni collettive e azioni inibitorie*, cit., 125 ss.; EAD., *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. impr.*, 2006, III, 635 ss.; ID., *Azione inibitoria e contratti dei consumatori*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, II, 618 ss.; I. PAGNI, *Azione inibitoria delle associazioni e azione di classe risarcitoria: le forme di tutela del codice del consumo tra illecito e danno*, in AA. VV., *Studi in onore di Acone*, cit., 1813 ss.; A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit.; G. RESTA, *Azioni popolari*, cit., 331 ss., che individua i criteri distintivi fondamentali rispetto alle azioni collettive risarcitorie, svolgendo anche dei riferimenti comparatistici; L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, 847 ss.; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe*, cit.; M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 529 ss.; ID., *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano*, cit., 103 ss.

che risulti lesivo dei diritti dei consumatori. Si è trattato di un passaggio fondamentale nel processo di implementazione nel sistema italiano delle forme di tutela collettiva, tanto che da più parti, in dottrina, si è notato che tale forma di tutela collettiva, come anche quella collettiva risarcitoria, in considerazione dei numerosi ostacoli che nei fatti si frappongono tra i consumatori e l'accesso alla giustizia in tali ipotesi, sarebbe fondamentale nella cornice costituzionale e che quindi, è da ritenere, la sua abrogazione contrasterebbe con l'art. 24, 1° co., Cost.<sup>389</sup>

Dando seguito allo schema delineato nel paragrafo precedente per descrivere gli strumenti inibitori a livello comunitario, si osserva innanzitutto, quanto alle finalità perseguite, che il legislatore ha posto l'accento su quella protettiva del consumatore, in particolare attraverso l'individuazione, come già notato, di alcuni diritti fondamentali dello stesso (segnatamente: alla tutela della salute, alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi, all'adeguata informazione e alla corretta pubblicità, all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà, all'educazione al consumo, alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza) e la promozione dell'associazionismo rivolto a tale scopo. Può dunque dirsi che la prioritaria volontà di correggere le disfunzioni del mercato concorrenziale, che ha determinato il legislatore comunitario a provvedere, è sostituita, almeno formalmente, da quella di proteggere un individuo debole, come d'altronde si evince chiaramente dai lavori preparatori.

---

<sup>389</sup> Pera tale opinione si veda in particolare M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 530; ID., *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano*, cit., 105.

Ciò non elimina la circostanza che si producono effetti positivi per un numero ampio di consumatori e che, anzi, come la dottrina segnala costantemente, il beneficio per la comunità dei consumatori dipende dalla mera predisposizione dell'azione inibitoria, posto che il professionista subirebbe un notevole discredito dal solo fatto di esserne destinatario<sup>390</sup>.

L'ambito di applicazione dell'azione collettiva inibitoria in commento corrisponde ai diritti di cui all'art. 2 c. cons., sopra riportati, oltre che, già a seguito della legge 1° marzo 2002, n. 39, alla materia oggetto delle disposizioni legislative espressamente richiamate dall'art. 139 c. cons.<sup>391</sup>. Come più volte notato, si tratta di un'azione incaricata di porre fine a un numero molto vasto di violazioni, tanto da essere comunemente definita azione inibitoria generale.

L'esame della giurisprudenza rivela però che l'azione in commento è stata finora utilizzata rispetto a un numero tutto sommato ristretto di comportamenti: alla capitalizzazione degli interessi passivi operata da istituti di credito, alla diffusione di comunicazioni da parte di una agenzia di viaggi *on line* relative a biglietti aerei e offerte di vendita che non evidenziavano il prezzo globale a carico del consumatore, alla diffusione, da parte di una compagnia assicurativa, di comunicazioni non veritiere rivolte ai sottoscrittori di polizze "*index linked*" e all'addebito di costi non dovuti in caso di recesso anticipato dell'abbonato alla tv satellitare.

L'azione è esperibile, ancora una volta, a prescindere dalla stipulazione di un

---

<sup>390</sup> A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 318: "La funzione svolta da tale istituto consiste nella deterrenza di condotte che - a prescindere dalla loro liceità - rischiano di apparire screditanti agli occhi dell'opinione pubblica - una funzione che può essere considerata apprezzabile o meno a seconda dei punti di vista - e che per l'assolvimento di tale funzione è scarsamente rilevante che gli effetti del giudicato di producano o meno *ultra partes* o che il litisconsorzio dei colegittimati sia o meno necessario".

<sup>391</sup> Si tratta della legge 6 agosto 1990, n. 223 e s.m.i. circa l'esercizio delle attività televisive; del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 541 sulla pubblicità dei medicinali per uso umano; del d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno; del regolamento UE n. 524/2013 sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori.

contratto e per far fronte sia a un comportamento commissivo, sia ad un'omissione, con la conseguenza che l'ordine inibitorio può consistere in un *non facere*, come in un *facere*)<sup>392</sup>.

La legittimazione ad agire (dinanzi al giudice ordinario) spetta innanzitutto alle associazioni<sup>393</sup> rappresentative iscritte nell'apposito elenco<sup>394</sup> conservato presso il Ministero dello sviluppo economico<sup>395</sup>, in dipendenza del possesso dei

---

<sup>392</sup> E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 643 ss.; I. PAGNI, *Tutela collettiva e tutela individuale*, cit., 145. Sul punto anche Cass., sez. I, 24 maggio 2016, n. 10713, in *www.dejure.it*: "Se è vero che il concetto di inibitoria potrebbe evocare l'idea di una condotta avente un contenuto negativo (di 'non fare'), non si può dubitare che, nel caso in cui la violazione dei diritti dei consumatori e degli utenti sia attuata con una condotta omissiva (mediante il rifiuto di riconoscere un diritto), l'imposizione di un *facere* costituisce uno strumento necessario e, come si è detto, consentito dalla L. n. 281 del 1998, art. 3 (...). Con tale sintetica formulazione si è inteso attribuire al giudice il potere di adottare le misure, anche atipiche e innominate, che più si adattino alle specifiche situazioni dedotte in giudizio".

<sup>393</sup> Attualmente Adoc, Adusbef, ACU, Adiconsum, Altroconsumo, Associazione utenti dei servizi radiotelevisivi, Assoconsum, Assoutenti, CTCU, Casa del consumatore, Cittadinanzattiva, Codacons, CODICI, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega consumatori, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino, Udicon, Unione nazionale consumatori.

<sup>394</sup> Si ricorda che rappresentati delle associazioni dei consumatori registrate sono nominati all'interno del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, i cui compiti, a mente dell'art. 136, 4° co., c. cons., per quel che più interessa, sono quelli di: "a) esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; b) formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti; c) promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti, ed il controllo della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi; d) elaborare programmi per la diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti; e) favorire iniziative volte a promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie; f) favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in maniera di tutela dei consumatori e degli utenti, assumendo anche iniziative dirette a promuovere la più ampia rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti nell'ambito delle autonomie locali. (...); g) stabilire rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri Paesi e dell'Unione europea".

<sup>395</sup> Il Ministero dello sviluppo economico, a mente del 6° co. dell'art. 137 c. cons., è tenuto a comunicare tale elenco alla Commissione europea ai fini dell'iscrizione nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori al di fuori dei confini nazionali. Coerentemente così dispone l'art. 139, 2° co., c. cons.: "Gli organismi pubblici indipendenti nazionali e le organizzazioni riconosciuti in altro Stato dell'Unione europea ed inseriti nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, possono agire, ai sensi del presente articolo e secondo le modalità di cui all'articolo 140, nei confronti di atti o comportamenti lesivi per i consumatori del proprio Paese, posti in essere in tutto o in parte sul territorio dello Stato".



requisiti indicati dall'art. 137 c. cons., ovvero: a) avvenuta costituzione da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori; b) la tenuta di un elenco degli iscritti aggiornato annualmente e l'indicazione delle quote versate alla stessa; c) presenza di un numero minimo di iscritti sul territorio nazionale e radicamento sul territorio<sup>396</sup>; d) elaborazione del bilancio annuale<sup>397</sup> e tenuta delle scritture contabili secondo le vigenti norme in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute; e) svolgimento continuativo dell'attività nei tre anni precedenti; f) assenza di condanna penale dei rappresentanti legali<sup>398</sup>.

Il possesso di tali requisiti legittima peraltro tali enti a godere delle agevolazioni e dei contributi di cui all'art. 138 c. cons.<sup>399</sup>

In punto di legittimazione ad agire occorre dare atto del fatto che inizialmente, nella vigenza dell'art. 1469 sexies c.c. (che ammetteva all'azione anche gli enti rappresentativi, indipendentemente dalla formale iscrizione in un registro) sorsero dubbi sulla compatibilità tra l'azione inibitoria di cui all'art. 140 c. cons. e quella di cui all'art. 1469 sexies c.c., come tra l'altro rilevato anche dal

---

<sup>396</sup> Più precisamente la lettera c del 2° co. fa riferimento a un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e alla presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

<sup>397</sup> Con indicazione delle quote versate dagli associati.

<sup>398</sup> Ovvero non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

<sup>399</sup> Ovvero quelli già previsti dalla l. 5 agosto 1981, n. 416 per le imprese editrici.

Consiglio di Stato all'interno del parere allo schema di decreto legislativo<sup>400</sup>. In giurisprudenza soltanto due pronunce, peraltro dei giudici del merito<sup>401</sup>, hanno affrontato la questione e facendo leva sul principio di specialità della disciplina dell'art. 1469 sexies c.c. confermarono che la legittimazione ad agire doveva essere riconosciuta anche alle associazioni non iscritte, ma giudicate rappresentative alla stregua del vaglio giudiziale.

La dottrina che si occupò del tema era invece orientata a riconoscere la prevalenza dell'art. 3 della legge del 1998, mentre l'art. 37, 1° co., c. cons. ha eliminato in radice il problema inserendo un richiamo esclusivo alle associazioni rappresentative ai sensi dell'art. 137 c. cons.

Prima dell'azione giudiziale, del tutto coerentemente con le già viste indicazioni del legislatore comunitario, le associazioni attrici possono attivare una procedura di conciliazione dinanzi alla Camera di commercio competente per territorio, ovvero di fronte agli altri organismi di conciliazione previsti dall'art. 141 c. cons. (art. 140, commi da 2 a 6, c. cons.), con possibilità di agire

---

<sup>400</sup> Si rinvia nuovamente a L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., 846 ss. Così si legge nel parere del Consiglio di Stato, sub. art. 133, 10° co.: *"Il comma 10 dell'art. 133 reca una norma diretta a risolvere talune problematiche interpretative insorte nel tempo; in particolare, essa intende estendere all'azione inibitoria dell'art. 1469-sexies c.c. le caratteristiche del giudizio di cui all'art. 133 e, quindi, anche le potestà accordate dall'art. 133, comma 1, che vanno oltre quelle accordate dall'art. 1469-sexies. Sennonché, dal momento che il citato art. 1469-sexies rimane in vigore, si avrebbe una impropria sovrapposizione o contaminatio di norme, possibile fonte di confusione; anche perché il comma in esame continua a fare riferimento, quanto all'art. 1469-sexies, alla sola azione inibitoria. Con l'inserimento dell'art. 1469-sexies nel presente codice il problema potrebbe essere risolto mediante adeguato coordinamento normativo"*.

<sup>401</sup> Nel primo senso Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Foro it.*, 2000, VII, 1847 ss., cui però fece seguito il d. lgs. 23 aprile 2001, n. 224, che richiamò diverse direttive comunitarie per estendere il campo di applicazione dell'azione inibitoria. Così anche Appello Roma, 24 settembre 2002, in *www.dejure.it*, secondo cui i requisiti della legge n. 281 del 1998 non hanno valore retroattivo e, quindi, *"i requisiti di rappresentatività nella fattispecie in esame non possono essere valutati che sulla base del nudo enunciato della norma codicistica e cioè un indice di rappresentatività a maglie larghe, idoneo a escludere l'azione inibitoria quasi individuale o, comunque, di associazioni prive di alcuna seria rappresentatività"*. Riferimenti anche in A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 44; C. PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, cit.

giudizialmente una volta decorsi quindici giorni dalla data della richiesta.

Nel caso dell'azione inibitoria "generale" (art. 140, 8° co., c. cons.), come anche nel caso dell'inibitoria volta a contrastare l'apposizione di clausole abusive nei contratti del consumatore, è possibile agire in via cautelare<sup>402</sup>. A tal proposito deve prendersi atto, per esigenze di completezza, che, sia rispetto all'art. 37 c. cons., sia rispetto all'art. 140 c. cons., sono sorte discussioni intorno all'interpretazione dell'espressione "giusti motivi di urgenza" ivi contenuta. È osservazione comune che il legislatore avrebbe volontariamente tenuto conto delle peculiarità delle posizioni soggettive protette<sup>403</sup>, comuni infatti a una pluralità di individui, prendendo coscientemente le distanze dal modello costituito dall'art. 700 c.p.c.

In dottrina e in giurisprudenza si è posto l'accento sull'aspetto quantitativo<sup>404</sup>, ma vi sono anche posizioni tese a valorizzare quello qualitativo<sup>405</sup> e proposte

---

<sup>402</sup> Sulla tutela cautelare si veda specialmente G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire*, cit., 41 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 643 ss. In giurisprudenza Trib. Roma, 8 maggio 1998, in *Foro it.*, 1998, VI, 1989 ss.; Trib. Roma 2 agosto 1997, in *Foro it.*, 1998, IV, 923 ss.; Trib. Palermo 5 marzo 1997, in *Giur. it.*, 1997, II, 422 ss.; Trib. Torino, 14 agosto 1996, in *Foro it.*, 1997, I, 288 ss.

<sup>403</sup> G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire*, cit., 41 ss.; A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva*, cit., 2800 ss.

<sup>404</sup> G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire*, cit., 48, ritiene preferibile porre l'accento sul numero dei soggetti coinvolti, giudicato più consono alle peculiarità dell'azione collettiva ed agli obiettivi di tutela comunitari. Nello stesso senso E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 643 ss., secondo cui "l'interprete deve tener conto di una pluralità di elementi, quali: l'ampiezza della diffusione, anche potenziale, del contratto standard confliggente con le regole della correttezza, trasparenza ed equità o contenente clausole vessatorie, e quindi il numero dei contratti che verranno prevedibilmente stipulati; la dimensione, la natura e l'importanza dell'attività in questione; la rilevanza economico-sociale del tipo di contrattazione; le condizioni del mercato (concorrenza perfetta, oligopolio, monopolio), ecc. Insomma, il giudice deve considerare a rilevanza quantitativa degli interessi in gioco", il quale subito dopo aggiunge che l'orientamento opposto non trova supporto nel dato normativo, è molto impreciso e restringe drasticamente l'ambito applicativo della norma.

<sup>405</sup> C. PUNZI, *La tutela giudiziale*, cit., 691, che fa riferimento all'intensità del danno e alla sua intollerabilità nel tempo del giudizio ordinario.

<sup>405</sup> In tal senso C. CONSOLO - M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., 642 ss.

tese a far uso contemporaneamente dei due criteri<sup>406</sup>.

L'accoglimento dell'azione comporta l'ordine di cessazione dell'atto o del comportamento lesivo, ma anche, eventualmente, l'adozione delle misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate e l'ordine di pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani nazionali o locali, qualora - il dato è rilevante per comprendere tutte le funzioni assolte dall'azione in commento - la pubblicità "*possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate*", ma anche per permettere ai consumatori di prendere coscienza della violazione e di decidere se agire di conseguenza.

Infine, a far data dall'entrata in vigore del d. lgs. 23 aprile 2011, n. 224, attuativo della direttiva 98/27/CE, il giudice è abilitato a emettere pronuncia di condanna al pagamento di una somma predeterminata a favore del bilancio statale per il caso in cui il professionista non ottemperi al comando giudiziale<sup>407</sup>.

Quanto, infine, alla disciplina degli effetti della pronuncia, il 9° co. dell'art. 140 c. cons. non dà alcun seguito alla segnalata necessità di introdurre una normativa *ad hoc*, ad esempio l'estensione o meno degli effetti del giudicato in dipendenza dall'esito favorevole o sfavorevole del giudizio, ma si limita a far

---

<sup>406</sup> In giurisprudenza, ad esempio, Trib. Torino, 17 maggio 2002, in *Foro it.*, 2002, X, 2899 ss., secondo cui la nozione di pericolo da considerare comprende la potenziale diffusione del danno rispetto a un numero ampio di consumatori e di utenti e alla natura dei diritti suscettibili di pregiudizio.

<sup>407</sup> Art. 140, 7° co., c. cons., secondo cui, nel dettaglio: "*Con il provvedimento che definisce il giudizio di cui al comma 1 il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti e, anche su domanda della parte che ha agito in giudizio, dispone, in caso di inadempimento, il pagamento di una somma di denaro da 516 euro a 1.032 euro, per ogni inadempimento ovvero giorno di ritardo rapportati alla gravità del fatto. In caso di inadempimento degli obblighi risultanti dal verbale di conciliazione di cui al comma 3 le parti possono adire il tribunale con procedimento in camera di consiglio affinché, accertato l'inadempimento, disponga il pagamento delle dette somme di denaro. Tali somme di denaro sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fondo da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico per finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori*". Si segnala, in particolare, il contributo di D. AMADEL, *Un'astreinte a tutela dei consumatori (Note sul comma 5-bis dell'art. 3 L. n. 281 del 1998)*, in *Giust. civ.*, 2002, IX, 385 ss.

salve le norme sulla litispendenza, sulla continenza, sulla connessione e sulla riunione dei procedimenti ed inoltre a precisare che non sono precluse le azioni individuali dei consumatori “danneggiati dalle medesime violazioni”.

A livello funzionale è da sottolineare che il legislatore attribuisce all’azione inibitoria, almeno a livello formale (ma una conferma giunge dal fatto che la legge 30 luglio 1998, n. 281 sia stata predisposta indipendentemente dalla necessità di dare attuazione agli obblighi comunitari<sup>408</sup>), la preminente funzione di rendere effettivi i diritti dei consumatori<sup>409</sup> e dunque di permettere loro di fronteggiare più adeguatamente i numerosi disincentivi all’azione di cui è si è più volte dato conto<sup>410</sup>. Sotto questo profilo è insita nella configurazione dell’azione inibitoria italiana, sia la funzione di prevenzione del danno<sup>411</sup>, sia quella di evitare che esso sia condotto ad ulteriori conseguenze<sup>412</sup>.

È innegabile, comunque, che essa assolva anche alle funzioni indicate come

---

<sup>408</sup> Anche se nei lavoratori preparatori (proposte unificanti nn. 227, 1461, 1801, 2077, 2100 e 2155-A della XIII legislatura) è forte il richiamo all’esigenza di attuare le tutele comunitarie, a partire dalla relazione in assemblea del senatore Carpi, primo firmatario del relativo disegno di legge.

<sup>409</sup> Soluzione, come detto, generalmente salutata con grande favore, anche se da alcuni (ad es. S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 93) si individua l’azione collettiva risarcitoria come l’unica che permette realmente di soddisfare le richieste dei consumatori.

<sup>410</sup> G. ALPA, *I diritti dei consumatori*, cit., 437: “Tra i più rilevanti si possono rilevare (...) l’ignoranza della legge, l’insufficienza dei meccanismi di gratuito patrocinio, l’estensione del rischio processuale, i fattori psicologici che inibiscono ai danneggiati il ricorso ai tribunali, la passività del giudice”. Analogamente, con particolare riferimento alla mancata conoscenza dei diritti da parte dei consumatori e all’incertezza giurisprudenziale, A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 27-28. Si veda anche M. BOVE, *L’oggetto del processo collettivo*, cit., 843 ss.; A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole*, cit., 525 ss.; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 62 ss.; M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 529; ID., *La tutela collettiva nell’ordinamento italiano*, cit., 105, che, come detto, giudica le azioni inibitorie consumeristiche strumentali all’attuazione dell’art. 24 Cost. In giurisprudenza si veda specialmente Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351, in *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., commentata da R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss. In ambito comunitario vi insiste particolarmente il libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 2008.

<sup>411</sup> Come rilevato particolarmente da M. BOVE, *L’oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss.

<sup>412</sup> M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 530 ss., il quale, anzi, insiste sul fatto che la tutela inibitoria non ha utilità se il danno di massa è già intervenuto e che dunque l’ordinamento necessita anche di forme di tutela collettiva volte a compensare la perdita subita.

preminenti dal legislatore comunitario, ovvero di dissuadere i professionisti dal reiterare o tenere condotte simili con conseguente effetti positivi sul mercato concorrenziale; funzione dissuasiva che è assolta specialmente dall'art. 140 c. cons., che, come detto, è deputato a far fronte a qualsiasi atto o comportamento lesivo degli interessi dei consumatori<sup>413</sup> e comunque esplica un effetto deterrente in forza della mera presenza nel sistema<sup>414</sup>.

Il riferimento prima fatto alle misure correttive che possono essere emesse unitamente all'ordine inibitorio, permette di attribuire alla pronuncia anche un'eventuale funzione compensativa<sup>415</sup>, anche se, ad un sommario esame, parrebbe dover essere riferita al pregiudizio patito dalla comunità, piuttosto che dai singoli consumatori.

### **3) Gli indici normativi confermano la varietà delle situazioni soggettive protette dall'azione inibitoria. In particolare la possibilità di adottare misure idonee ad eliminare o correggere le violazioni accertate.**

Si tratta, a questo punto, di porre nuovamente l'accento sulla natura delle situazioni soggettive coinvolte nell'azione inibitoria collettiva in materia consumeristica alla luce della tripartizione proposta, dopo aver ricordato che nel secondo capitolo della presente trattazione è già emersa la parziale presa di coscienza del legislatore in ordine all'intreccio tra le situazioni soggettive di rilievo superindividuale e i diritti soggettivi propri del singolo individuo.

Orbene, non vi è dubbio che l'espressione "interessi collettivi" dei consumatori e

---

<sup>413</sup> Peraltro indipendentemente dal danno che possa essere stato causato nel frattempo: sul punto I. PAGNI, *Azione inibitoria, cit.*, 1816-1817.

<sup>414</sup> La funzione deterrente è assolta, a ben vedere, dal solo fatto che l'azione sia presente nel sistema: si dà ai consumatori una voce che altrimenti non avrebbero (così anche CGUE, *Commissione c. Italia* del 24 gennaio 2002 e sentenza c.d. *Invitel*, già esaminate).

<sup>415</sup> G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire, cit.*, 52, che parla, testualmente, di funzione risarcitoria e soddisfattiva.

degli utenti contenuta negli artt. 139 e 140 c. cons. e, precedentemente, negli artt. 1 e 3 della l. 30 luglio 1998, n. 281, alluda innanzitutto a situazioni soggettive a rilievo sovraindividuale, di cui nessun individuo possa dirsi effettivamente titolare e corrispondenti, nella sostanza, allo schema immaginato dalla dottrina e della giurisprudenza degli anni '70 rispetto alla materia ambientale. Come più volte osservato, tale posizione può essere facilmente rappresentata evocando l'interesse - appunto, un mero interesse, non ulteriormente qualificato - alla rimozione delle clausole abusive meramente raccomandate<sup>416</sup>, ovvero le funzioni proprie dell'azione inibitoria, che infatti si è detto (nel paragrafo precedente, ma anche esaminando la normativa comunitaria) svolgere un effetto dissuasivo anche verso i professionisti non coinvolti.

Se è vero, come osservato nel secondo capitolo, che l'interesse collettivo è in grado anche di ricomprendere, in taluni casi, soprattutto nella materia consumeristica, i diritti soggettivi dei singoli consumatori (gli interessi a non "contaminare" il mercato con l'apposizione di clausole vessatorie a fianco dei diritti di chi abbia già stipulato un contratto), o comunque di intersecarsi con quelli, tale schema sembrerebbe pienamente confermato dall'art. 140 c. cons., ove due diverse proposizioni - oltre, ovviamente, a quella che evoca espressamente i "diritti fondamentali" dei consumatori - alludono espressamente agli effetti della decisione collettiva sulla sfera personale degli interessati.

Una prima prova è dunque fornita dalla previsione dell'art. 140, 1° co., c. cons., secondo cui il giudice ha la possibilità di adottare - tra l'altro, secondo alcun

---

<sup>416</sup> M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss., ritiene che le azioni inibitorie in questione riguardino sempre generici interessi sovraindividuali e, conseguentemente, che senza una norma autorizzativa non ci sarebbe possibilità di azione. In giurisprudenza, oltre a CGUE, sez. V, 24 gennaio 2002, n. 372, *Commissione c. Italia*, si veda Appello Roma, 7 maggio 2002, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

autori, anche in apposito giudizio<sup>417</sup> - le misure idonee a correggere o eliminare le violazioni accertate, nell'interpretazione fornita da una parte consistente della giurisprudenza.

La norma, che rispetta le indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario sin dalla direttiva n. 98/27/CE, è stata a più riprese definita di incerto significato<sup>418</sup>, soprattutto perché non si comprenderebbe se faccia riferimento alla capacità di incidere sugli effetti materiali ovvero anche sugli effetti giuridici della violazione accertata<sup>419</sup>.

Ciò che comunque preme sottolineare è che la giurisprudenza<sup>420</sup>, a fronte di orientamenti negativi rispetto alla capacità di incidere sulla sfera individuale (è stata ad esempio negata la legittimazione dell'ente esponenziale a domandare la condanna dell'impresa al pagamento di somme di denaro direttamente in favore dei singoli consumatori<sup>421</sup>, rigettata la richiesta di condannare un istituto di credito ad inviare ai propri clienti una missiva contenente indicazioni esplicative

---

<sup>417</sup> A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva*, cit., 2800 ss.

<sup>418</sup> In dottrina si veda specialmente I. PAGNI, *Azione inibitoria*, cit., 1815 ss. Si veda anche A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva*, cit., 2800 ss., commentando Trib. Roma, 23 maggio 2008 e Trib. Roma, 30 aprile 2008, entrambe in *Foro it.*, 2008, IX, 2674 ss.

<sup>419</sup> Per tale distinzione si veda I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 151, la quale rileva che all'eliminazione degli effetti giuridici fanno riferimento anche l'art. 2599 c.c., in tema di concorrenza sleale, e l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori: "Se guardiamo all'art. 2599 c.c. in tema di sanzioni contro gli atti di concorrenza sleale, si ha tutela restitutoria quando il contenuto del provvedimento dato dal giudice al fine di eliminare gli effetti della lesione concerna la rimozione e o la distruzione delle cose atte a realizzare la concorrenza; e ancora, ex art. 28 St. lav., si avrà tutela restitutoria quando venga disposta la reintegrazione nel posto di lavoro proprio sul terreno di eliminazione degli effetti dell'atto lesivo"; A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 44; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 9.

<sup>420</sup> Trib. Milano, 21 dicembre 2009, in *Foro it.*, 2010, V, 1627 ss.; Trib. Roma 17 aprile 2009, in *Foro it.*, 2009, XII, 3513 ss.; Trib. Roma, 14 gennaio 2009, in *Foro it.*, 2009, XII, 3514 ss.; Trib. Roma, 23 maggio 2008, in *Foro it.*, 2008, X, 2475 ss., con nota di C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 12 ss.; Trib. Palermo, 26 ottobre 2007, in *www.dejure.it*; Trib. Palermo, 29 maggio 2006, in *Foro it.*, 2006, IX, 2542 ss.; Trib. Milano, 15 settembre 2004, in *Foro it.*, 2004, XII, 3481 ss. *Contra* Trib. Torino, sez. II, 19 febbraio 2003, in *Giur. it.*, 2003, V, 950 ss. Riferimenti anche in I. PAGNI, *Azione inibitoria*, cit., 1822-1823; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 9.

<sup>421</sup> Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351, in *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., commentata da R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss.



in ordine alla vessatorietà della clausola citata e il carattere illecito dei comportamenti<sup>422</sup>, ovvero respinta la richiesta di rimborso delle somme versate dai correntisti in forza della capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi<sup>423</sup>), in altri casi ha ammesso che il singolo possa ottenere tutela diretta, anche se parziale, attraverso la pronuncia inibitoria: è stato così ordinato ad un istituto di credito, che aveva provveduto a capitalizzare trimestralmente gli interessi passivi, di non rifiutare, in futuro, di restituire le somme richieste dai clienti a titolo di pagamento indebito degli interessi anatocistici; è stato ordinato ad una compagnia telefonica di inviare comunicazioni scritte ai contraenti per informarli del diritto a richiedere la restituzione dei canoni versati indebitamente<sup>424</sup>; di inviare ai proprietari di alcuni veicoli, che presentavano infiltrazioni di gas di scarico nell'abitacolo, una comunicazione contenente l'impegno della casa automobilistica a porre rimedio al difetto delle autovetture<sup>425</sup>; ovvero, peraltro in via di urgenza, di restituire somme indebitamente percepite ai singoli consumatori<sup>426</sup>. Posizione, quest'ultima, tra l'altro recentemente fatta propria anche dalla sezione I della Corte di Cassazione, s. 24 maggio 2016, n. 10713<sup>427</sup>, laddove questa afferma che, seppure a tutela di un interesse definito comune, l'ente esponenziale è legittimato a proporre *"tutte quelle domande che siano volte ad eliminare gli effetti delle violazioni in danno degli utenti medesimi e ad imporre al trasgressore comportamenti conformi alle regole di correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali, sicché può*

---

<sup>422</sup> Trib. Palermo, 28 febbraio 2008, in *Foro it.*, 2008, X, 2475 ss., con nota di C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, cit., 12 ss.

<sup>423</sup> Trib. Palermo, 22 giugno 2006, in *Banca borsa tit. cred.*, 2008, III, 367 ss., secondo cui tale possibilità *"è da escludere sulla base dell'attuale disciplina legislativa dell'azione collettiva"*.

<sup>424</sup> Trib. Torino, 20 novembre 2006, in *Danno e resp.*, 2007, X, 1139 ss.

<sup>425</sup> Trib. Torino, 17 maggio 2002, in *www.dejure.it*, ma in seguito annullata da App. Torino, 1° marzo 2005, ancora in *www.dejure.it*.

<sup>426</sup> Trib. Roma, 30 aprile 2008, in *Foro it.*, 2008, IX, 2679 ss.

<sup>427</sup> Consultabile in *www.dejure.it*.

*formulare richieste tese ad ottenere una pronuncia di accertamento di ogni questione che, a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali, sia idonea ad agevolare le iniziative dei singoli consumatori, sollevandoli dai relativi oneri e rischi ”<sup>428</sup>.*

Anche a prescindere dalle posizioni assunte dalla giurisprudenza, la normativa evocata ha il merito di confermare ulteriormente il fatto che far valere in giudizio gli interessi di una comunità non ben definita di individui significa innanzitutto far valere la tensione del singolo rispetto al bene oggetto dell’aspirazione, tensione che talvolta può dar vita a un vero e proprio diritto soggettivo<sup>429</sup>.

Sia ora detto per inciso, visto che ne parleremo tra poco con maggiore attenzione, che quanto appena detto fa sorgere contemporaneamente la questione del coordinamento con l’azione individuale volta a ottenere il ristoro del danno individuale, come anche quella della possibilità di predisporre strumenti di raccordo con l’azione collettiva risarcitoria di cui all’art. 140 bis c. cons.

La seconda prova della presa di coscienza del legislatore della vocazione dell’azione inibitoria a proteggere anche i diritti individuali è fornita dal 9° co. dell’art. 140 c. cons., laddove sono espressamente fatte salve le norme sulla litispendenza, sulla continenza e ove soprattutto si afferma che non vi è alcuna preclusione all’esercizio dell’azione individuale. La norma, che può essere riferita anche alla contemporanea pendenza di altre azioni collettive, evoca però, prima di tutto, il confronto con i diritti azionati dai singoli, gli unici ad essere espressamente richiamati, del cui coinvolgimento si prende quindi pienamente

---

<sup>428</sup> Ove si legge, con riferimento all’ordine inibitorio, rivolto a un istituto di credito, di continuare a rifiutarsi di restituire alla clientela le somme indebitamente percepite in applicazione della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi.

<sup>429</sup> Così anche, a mero titolo esemplificativo, C. PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, cit.

atto, ma di cui anche si dice, dando fedele seguito alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza comunitaria<sup>430</sup>, che non è esclusa la possibilità che siano fatti oggetto di autonomo giudizio.

Seguendo lo schema delineato nel primo e nel secondo capitolo, è poi dovere dell'interprete domandarsi se l'azione inibitoria possa veicolare anche i diritti soggettivi individuali che si proiettano verso un bene inappropriabile.

Senonché la risposta è a nostro avviso positiva: anche se formalmente ci troviamo al di fuori del perimetro dell'interesse collettivo, che di per sé descrive la debole tensione tra individui e un bene, la conclusione positiva deriva, oltre che dalle enunciazioni di diritti contenute nell'art. 2 c. cons., soprattutto dal 1° co. della medesima norma, che esprime la volontà ordinamentale di assumere la tutela dei diritti dei consumatori come obiettivo di tutela, a prescindere da un inquadramento formale puntuale: *“Sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni”*.

In sintesi, mentre il coinvolgimento dei diritti soggettivi individuali è prima di tutto un effetto, per così dire, naturale rispetto a quello degli interessi collettivi, tanto da poter essere in ogni caso rappresentato come una frazione di questi ultimi, l'estensione qui deve operare per risolvere la condizione di debolezza strutturale del singolo, che il legislatore ha dimostrato di voler tutelare.

#### **4) Il problema della legittimazione ad agire in via inibitoria**

Quanto appena detto in punto di situazioni soggettive ha immediate

---

<sup>430</sup> CGUE, sez. I, 14 aprile 2016, n. 381, c.d. *Jorge Sales Sinués*, in *www.dejure.it*.

conseguenze sull'individuazione dei soggetti legittimati ad agire ai sensi dell'art. 140 c. cons.

Se dunque è vero, come si è cercato di dimostrare, che la norma riguarda innanzitutto gli interessi di mero fatto, i quali talvolta - più spesso nella materia consumeristica - coinvolgono anche le posizioni individuali dei singoli individui, a ciò consegue che la legittimazione non può che essere riservata agli enti, pubblici e privati, espressamente autorizzati dal legislatore, ovvero alle Camere di commercio e alle associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori (ma anche dei professionisti) iscritte nell'apposito elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico (o, secondo un certo orientamento giurisprudenziale <sup>431</sup>, comunque rappresentative), salva ovviamente la possibilità dei singoli di agire a tutela della posizione individuale.

La riconduzione agli interessi collettivi tutelati dall'art. 140 c. cons. dei diritti soggettivi proiettati verso beni insuscettibili di appropriazione individuale non sembrerebbe legittimare l'estensione della legittimazione, proprio perché ciò significherebbe fuoriuscire dall'area delimitata dal legislatore. In altre parole, in tal modo non si farebbero più valere gli interessi di mero fatto propri di una comunità più o meno definita e i diritti soggettivi individuali che fossero incidentalmente coinvolti, ma anche la somma - ed ecco il punto, soltanto la somma - di diritti soggettivi relativi a un bene a rilevanza comune. Gli interessi, in definitiva, per evocare una delle immagini proposte nel primo capitolo, avrebbero non soltanto trovato un portatore, ma un vero e proprio titolare.

Sennonché, come già detto, è proprio l'esigenza materiale di tutela di un soggetto debole - non più dunque, come agli inizi, quella di tutelare interessi

---

<sup>431</sup> Trib. Roma, 23 maggio 2008, in *Foro it.*, 2008, X, 2475 ss. In dottrina si veda C. PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, cit.

<sup>431</sup> Ben rappresentato da Trib. Torino, 12 aprile 2001, in *Giur. it.*, 2001, III, 505 ss.; Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Giur. romana*, 2000, III, 430 ss.

privi di titolare -, unita alla (a nostro avviso) chiara assunzione del compito di tutela delle situazioni soggettive comuni a una pluralità di consumatori (e non meramente individuali) che dovrebbe condurre a confermare la legittimazione attiva degli enti indicati<sup>432</sup>.

Si tratta soltanto, dunque, di avere consapevolezza dell'operazione compiuta, anche se si è al di fuori, per così dire, dello spazio generalmente riservato agli interessi collettivi.

Ciò che preme ribadire, però, è che la ricostruzione sostanziale proposta e dunque l'eventuale riconoscimento di veri e propri diritti soggettivi in capo ai singoli (tra l'altro già riconosciuta da autorevoli studiosi anche con riferimento all'inibitoria di cui all'art. 37 c. cons.<sup>433</sup>), postula anche il riconoscimento del relativo diritto di azione e fa inoltre sorgere la questione dell'estensione ai singoli della legittimazione ad agire con l'inibitoria collettiva.

Orbene, se si presta nuovamente attenzione al fatto che lo strumento di tutela in esame è stato predisposto dal legislatore a fronte di peculiari situazioni soggettive, cosicché sono queste che illuminano il senso della norma, e se si presta attenzione al fatto che è stato da tempo chiarito dalla dottrina processualistica che l'art. 24 Cost.<sup>434</sup> permette, ed anzi impone, di ampliare la schiera dei legittimati attivi, come anche gli strumenti di tutela, ne consegue logicamente che anche il singolo è legittimato ad agire con lo strumento inibitorio collettivo.

È fatto ovviamente salvo quanto già detto sulla possibilità, *de iure condendo*, di continuare a riservare tale azione agli enti rappresentativi, per ragioni di

---

<sup>432</sup> Soluzione ritenuta possibile, ad esempio, anche dal Professor De Santis ed espressa in occasione dei lavori preparatori relativi alla proposta di legge n. 1335/C.

<sup>433</sup> Con riferimento all'art. 1469 sexies c.c.: M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss., che ritiene priva di ragione la limitazione.

<sup>434</sup> Fondamentali, in proposito, gli studi di Proto Pisani, il cui pensiero è ben riassunto in A. PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell'azione*, cit., 1 ss.

opportunità e di effettività della tutela, anche per superare i dubbi di costituzionalità.

Senza voler approfondire gli aspetti di carattere processuale, che fuoriescono peraltro dalle nostre competenze, riteniamo necessario aggiungere soltanto che la sistemazione offerta permette anche di prospettare soluzioni in ordine all'inquadramento dell'ente, ora come mero titolare di un diritto speciale, quando sia portatore di un interesse di fatto, ora come sostituto processuale, laddove faccia valere i frammenti di rapporto obbligatorio di cui è titolare il singolo individuo<sup>435</sup> (frammenti di rapporto obbligatorio, lo ribadiamo, le cui peculiarità potranno essere oggetto di un autonomo giudizio, come si vedrà tra poco).

L'impostazione seguita permette anche di escludere che l'associazione sia titolare di un'autonoma posizione soggettiva sostanziale, come ormai comunemente riconosciuto in dottrina e come anche affermato dalla Corte di giustizia<sup>436</sup>.

A quella stregua, infine, possono essere risolte le questioni degli interventi dell'ente<sup>437</sup> o dell'individuo nel giudizio altrui e dunque dell'intervento volontario, della chiamata del terzo e dell'intervento *iussu iudicis*.

Più in particolare l'intervento individuale nel giudizio intentato dall'ente

---

<sup>435</sup> M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss.

<sup>435</sup> Per l'esame delle varie tesi si veda I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 136 ss.

<sup>436</sup> Pronuncia cd. *Henkel*, in *Foro it.*, 2002, IV, 501 ss., ove si afferma che "sia che l'azione faccia seguito ad un contratto già concluso tra il commerciante ed il consumatore, sia che essa abbia carattere puramente preventivo, tendendo esclusivamente ad evitare il verificarsi di un danno futuro, l'associazione per la tutela dei consumatori, che ha assunto l'iniziativa di tale azione, non è mai direttamente parte del contratto. Essa agisce sulla base di un diritto conferitole dalla legge al fine di far inibire l'uso di clausole ritenute dal legislatore illecite nei rapporti tra un professionista ed un consumatore finale privato".

<sup>437</sup> Già Trib. Bari, 25 marzo 2002, in *Foro it.*, 2002, X, 2827 ss. Si veda poi Cass., sez. III, 23 luglio 2005, n. 15535, in *www.dejure.it*, la quale osserva che l'art. 3 della l. 30 luglio 1998, n. 281 "a maggior ragione" legittima l'ente collettivo ad intervenire nel giudizio individuale. *Contra*, ma anteriormente all'entrata in vigore della citata legge, Cass., sez. III, 24 gennaio 2003, n. 1111, in *www.dejure.it*.

dovrebbe essere ritenuto ammissibile in forza della parziale coincidenza della posizione fatta valere, per la quale parte - agendo l'ente, come detto, quale sostituto processuale - dovrebbero peraltro estendersi gli effetti di giudicato.

Viceversa, non dovrebbe essere ritenuto ammissibile l'intervento dell'ente nel giudizio individuale, considerando che questo veicola nel giudizio meri frammenti di rapporti esaminati in astratto (ovvero a prescindere dalle peculiarità individuali) e che tali frammenti sono comuni a più individui: non vi sarebbe dunque la possibilità di immaginare la produzione di effetti del giudicato individuale su quello collettivo.

È tenendo conto di ciò che la Suprema Corte, sez. un., 16 novembre 2016, n. 23304<sup>438</sup>, sul presupposto che l'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* dell'ente nel giudizio individuale richieda l'esistenza di un interesse giuridico, non di mero fatto (non basterebbe, ad esempio, l'interesse a veder riconosciuto il ruolo di capofila dell'associazione, l'interesse a vedere riconosciuto il ruolo statutario di difensore dei diritti economici dei risparmiatori ed utenti bancari, l'interesse ad una soluzione positiva spendibile in altre analoghe controversie, l'interesse al rimborso delle spese sostenute per la gestione collettiva della lite e delle spese processuali), l'ha esclusa proprio perché l'eventuale soccombenza della parte non arrecherebbe all'ente alcun pregiudizio. Come a dire, dunque, che la posizione individuale, esaminata nelle sue peculiarità e irripetibilità, non è idonea a precludere le possibilità di azione dell'associazione e a determinare il risultato del relativo giudizio, che riguarda un insieme di meri interessi e di situazioni soggettive, esaminate, però, a un livello meramente astratto<sup>439</sup>.

Per quanto concerne, infine, la questione dell'intervento degli enti all'interno del

---

<sup>438</sup> In *Foro it.*, 2017, II, 604 ss.

<sup>439</sup> In precedenza si veda Cass., sez. I, 19 febbraio 2016, n. 3323, in *Resp. civ. prev.*, 2016, V, 1649 ss., annotata da E. BATTELLI, *Intervento adesivo delle associazioni dei consumatori quali enti esponenziali d'interessi collettivi e diffusi*, in *Società*, 2016, VIII-IX, 1009 ss.

giudizio intentato da altri enti<sup>440</sup>, questa dovrebbe essere risolta, ancora una volta, tenendo conto della coincidenza degli interessi tutelati.

### **5) L'oggetto del giudizio e del giudicato e l'estensione soggettiva della pronuncia inibitoria**

A fronte del silenzio del legislatore - il quale, come visto, si è limitato a fare salve, al 9° co. dell'art. 140, le norme sulla litispendenza, sulla continenza, oltre che l'azione individuale - anche la questione degli effetti, oggettivi e soggettivi, del giudicato può essere risolta alla stregua della ricostruzione proposta. Si ribadisce nuovamente che non si intende fuoriuscire dall'area di competenza del civilista, ma soltanto prendere atto delle strette connessioni esistenti tra il diritto sostanziale e quello processuale.

Orbene, in ordine all'estensione oggettiva del giudicato, tenendo ben presente che il giudizio civile ha comunemente quale oggetto i diritti soggettivi e che l'interprete non è autorizzato a concludere diversamente in assenza di indicazioni espresse di segno contrario, occorre ribadire quanto detto, ovvero che gli enti legittimati fanno valere l'obbligo del professionista rispetto a un gruppo indefinito di consumatori. A fronte di tale obbligo, talvolta vi è un vero e proprio diritto soggettivo, talvolta un mero interesse di fatto<sup>441</sup>.

È su tale base che è possibile concludere che il giudizio, e i conseguenti effetti oggettivi, riguardano l'obbligo del professionista, ovvero, cambiando il punto di osservazione, il diritto del singolo a vedere soddisfatta una certa pretesa riconosciuta dall'ordinamento.

Nei termini appena delineati, la soluzione prospettata non deve però essere

---

<sup>440</sup> In senso positivo Trib. Roma, 23 maggio 2008, in *Foro it.*, 2008, X, 2475 ss.

<sup>441</sup> Si tenga presente il significativo esempio della pronuncia che inibisce il comportamento volto soltanto a raccomandare l'uso di clausole vessatorie nei contratti del consumatore.



nettamente contrapposta a quella avanzata da autorevoli autori i quali, mossi principalmente dall'indeterminatezza che connota gli interessi collettivi<sup>442</sup>, hanno proposto di parlare di giudicato su questioni, piuttosto che su diritti<sup>443</sup>.

Quanto appena ribadito orienta anche la soluzione relativa all'estensione soggettiva degli effetti della pronuncia inibitoria<sup>444</sup>, rispetto alla quale occorre però procedere a partire dalle soluzioni emerse nei discorsi della dottrina e della giurisprudenza.

Infatti, se di nuovo occorre prendere atto che il legislatore del codice del consumo si è limitato a prevedere la salvezza dell'azione individuale, la dottrina e la giurisprudenza, pur nella prevalenza dell'opzione predicativa

---

<sup>442</sup> M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 842: "A mio sommesso avviso l'oggetto del processo non è un diritto soggettivo, bensì il fatto qualificato come antiggiuridico e la sua imputabilità al professionista convenuto ovvero la vessatorietà di una data clausola contrattuale. (...) Invero, se normalmente il processo civile ha ad oggetto diritti soggettivi, è del tutto possibile che, ove la legge lo preveda esplicitamente, essa abbia ad oggetto una questione rilevante per la fissazione di un diritto soggettivo. E questo è proprio il nostro caso"; ID., *Una proposta per la via italiana alla class action*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 198-199; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 84, secondo cui la sentenza che decide la domanda collettiva ha quale oggetto "non l'interesse ultraindividuale di colui che ha esercitato l'azione né il suo diritto giudiziario all'adozione delle misure inibitorie, ma l'esistenza e la qualificazione della pratica denunciata. Dunque, essa contiene l'accertamento con autorità di giudicato circa l'oggetto della questione a dimensione comune (l'inefficacia della clausola abusiva, la grave iniquità dei termini e delle condizioni pagamento applicate, e così via. Oggetto della domanda è la questione a rilevanza ultraindividuale che il giudice è chiamato a risolvere: rispettivamente, l'accertamento e la valutazione del fatto storico ovvero l'interpretazione della pattuizione e della norma controversa sollevando i singoli consumatori dai relativi oneri e rischi"; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe*, cit., 5; D. AMADEI, *Funzionalità dell'azione collettiva e ruolo della tutela esecutiva*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 169, ritiene invece che il diritto oggetto del giudicato sia proprio quello dell'associazione.

<sup>443</sup> Diversamente, criticando espressamente l'opinione di Menchini, I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 164-165, per la quale il provvedimento inibitorio è diretto ad accertare la violazione dell'obbligo gravante sul professionista: "L'obbligo dell'imprenditore (...) costituirà così l'oggetto dell'accertamento e del giudicato, tanto nel processo individuale, quanto in quello collettivo. E rappresenterà quella regola di condotta, ad attuazione necessariamente unitaria e come tale suscettibile di estendersi a terzi già nel suo contenuto precettivo di accertamento, che permette l'estensione del giudicato favorevole (e non una mera efficacia pratica della decisione), senza bisogno che si forzi troppo il precetto dell'art. 1306 cod. civ. per applicarlo alla vicenda degli interessi di serie". Così anche F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe*, cit., 5 ss.

<sup>444</sup> Sul punto si veda in particolare R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 826 ss.; E. MARINUCCI, *Azioni collettive*, cit., 153 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 9.

dell'estensione del giudicato *secundum eventum litis*<sup>445</sup> (secondo cui gli effetti del giudicato nei confronti di chi è rimasto estraneo al giudizio si producono soltanto in caso di accoglimento della domanda), hanno espresso almeno altre quattro diverse opinioni<sup>446</sup>.

Secondo una prima posizione la pronuncia inibitoria varrebbe come mero precedente giudiziale, sia in caso di accoglimento, sia in caso di rigetto della domanda<sup>447</sup>.

La sentenza, secondo una diversa posizione, avrebbe invece effetti nei confronti di terzi soltanto in caso di accoglimento e soltanto intendendo questi ultimi come le altre associazioni legittimate<sup>448</sup>.

Un ulteriore orientamento nega invece qualsiasi effetto di giudicato nei confronti dei terzi<sup>449</sup>, mentre secondo altri autori la sentenza vincolerebbe tutti i consumatori, che dunque non potrebbero agire in via individuale<sup>450</sup>.

È invece rilievo comune, osservando gli effetti materiali della pronuncia inibitoria, che la stessa, ancora prima dell'esercizio dell'azione, esplica un innegabile effetto di pressione sul professionista<sup>451</sup>, con la conseguenza che anche chi nega l'estensione degli effetti di giudicato, prende poi atto che la

---

<sup>445</sup> Che tra l'altro la c.d. Commissione Alpa, incaricata di predisporre una bozza di testo, aveva espressamente previsto. Ulteriori riferimenti sull'iter dei lavori preparatori in L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., 846 ss. Per l'estensione degli effetti del giudicato *secundum eventum litis* ad esempio: S. CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva*, cit., 385 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.; C. PETRILLO, *La tutela giurisdizionale*, cit., 421 ss.

<sup>446</sup> Per un inquadramento iniziale può consultarsi A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva*, cit., 2800 ss.

<sup>447</sup> C. FERRI, *L'azione inibitoria*, cit., 936 ss.; C. MORETTI, *Note in tema di efficacia soggettiva*, cit., 883 ss.

<sup>448</sup> C. PUNZI, *La tutela giudiziale*, cit., 667, il quale, evocando l'insegnamento di Liebman, conclude per l'estensione degli effetti del giudicato in caso di accoglimento della domanda inibitoria. Non si tratterebbe, però, di un giudicato *secundum eventum litis*, bensì di riconoscere che quando la pronuncia riguarda lo stesso bene, se non si riconoscesse l'effetto estensivo della stessa, sarebbe tradita la *ratio* stessa della tutela collettiva.

<sup>450</sup> A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole*, cit., 528-529.

<sup>451</sup> G. ARMONE, *Commento all'art. 1469 sexies*, cit., 249.

decisione produce comunque l'effetto di facilitare l'esercizio dell'azione individuale.

Giova ribadire che la soluzione maggioritaria, anche in giurisprudenza, è comunque quella che propugna l'estensione degli effetti del giudicato *secundum eventum litis*, soluzione che ha tra l'altro fatto sorgere dubbi sul rispetto del diritto di difesa del professionista, che potrebbe essere costretto a difendersi a oltranza<sup>452</sup>.

In tal senso, ad esempio, Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351<sup>453</sup>, più volte citata, che si colloca sulla scia delle decisioni assunte in applicazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori<sup>454</sup>: nella pronuncia si afferma anche la possibilità dell'associazione attrice di ottenere una pronuncia di accertamento sul nesso e sull'esistenza di ogni altra questione idonea ad agevolare le iniziative individuali.

Tanto premesso, laddove siano coinvolti interessi effettivamente superindividuali, è logica conseguenza dell'impostazione assunta e dunque del fatto che la pronuncia inibitoria contiene l'accertamento dell'obbligo del professionista, affermare che tale accertamento esplica conseguenze su tutti i consumatori interessati dall'azione (anche di quelli che non possono ancora vantare un diritto specifico<sup>455</sup>), sia in caso di rigetto, sia in caso di accoglimento (quasi introducesse un sistema di *opt out*, tipico dell'azione collettiva risarcitoria statunitense, rispetto all'azione inibitoria), anche se in quest'ultimo caso esso potrebbe costituire - e, anzi, di regola costituisce - una mera frazione di un diritto ben più ampio e dunque non risulta di regola determinante all'interno

---

<sup>452</sup> M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss.

<sup>453</sup> In *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., commentata da R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss.

<sup>454</sup> Cass., sez. lav., 12 maggio 2005, n. 9959, in *www.dejure.it*; Cass., sez. un., 17 febbraio 1992, n. 1916, in *Foro it.*, 1992, X, 3020 ss.

<sup>455</sup> Come già previsto da Corte di Giustizia, sentenza c.d. *Invitel*, già citata.

del giudizio individuale.

Tale effetto presuppone, ovviamente, che l'ente legittimato sia considerato sostituto processuale dei consumatori e che dunque gli stessi possano essere considerate parti del giudizio inibitorio.

Il discorso non sarebbe diverso rispetto alle più ampie pretese individuali<sup>456</sup>, proprio perché, come già notato, deve considerarsi naturale l'estensione dell'efficacia soggettiva del giudicato ai singoli rappresentanti, sia in caso di accoglimento, sia in caso di rigetto.

In tal caso è nondimeno opportuno proporre una distinzione basata sui possibili effetti della pronuncia rispetto ai giudizi individuali, posto che a fronte di un'azione volta a inibire l'uso di clausole abusive, la pronuncia inibitoria, nella maggior parte dei casi non determinerà l'esito del giudizio individuale<sup>457</sup>, in forza della valutazione astratta compiuta dal giudice in ordine al carattere vessatorio della pattuizione; la pronuncia inibitoria di cui all'art. 140 c. cons. possiede invece, almeno in talune situazioni<sup>458</sup>, maggiore attitudine a influire sul giudizio individuale, impregiudicata però la necessità di offrire la prova delle conseguenze risarcitorie (c.d. danno conseguenza<sup>459</sup>).

---

<sup>456</sup> È quindi a nostro avviso superabile l'alternativa tra effetti del giudicato e effetti meramente pratici, su cui I. PAGNI, *Azione inibitoria*, cit., 1820, la quale invita alla distinzione, sulla scia dell'azione di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, che avrebbe come vocazione quasi istituzionale quella della traduzione della tutela superindividuale in vantaggio per i singoli. L'autore ritiene però che nella materia consumeristica le due dimensioni della tutela sarebbero maggiormente connesse e che il successo dell'azione inibitoria sarebbe già in grado di soddisfare l'interesse del singolo consumatore (1821). R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss., sembra invece alludere a una tutela mediata delle posizioni individuali.

<sup>457</sup> Sul punto in particolare S. CHIARLONI, *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.

<sup>458</sup> S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 92, rileva che l'azione collettiva è particolarmente idonea a soddisfare il singolo nel caso, ad esempio, di accertamento della difettosità del prodotto, mentre è meno idonea nel caso di illecito *antitrust*.

<sup>459</sup> Non pare difforme Cass., sez. I, 24 maggio 2016, n. 10713, in *www.dejure.it*, laddove si afferma che la legittimazione dell'ente esponenziale "è strumentale alla tutela dell'interesse comune dei clienti della banca convenuta, che si concretizza in una pronuncia di accertamento che, a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali, sia idonea ad agevolare le iniziative individuali". In

In caso di rigetto potrebbero peraltro porsi problemi di rispetto del diritto di difesa dei consumatori<sup>460</sup>, mitigati però dal fatto che i medesimi potranno fare valere le peculiarità del caso concreto.

Dal diritto comunitario<sup>461</sup> giunge invece la puntualizzazione che al singolo, pendente un giudizio inibitorio collettivo relativo all'apposizione di clausole abusive, non potrebbe essere precluso di agire individualmente, anche se il dovere di sospensione del giudizio individuale intrapreso successivamente a quello collettivo è giudicato contrastare con il principio di effettività.

È appena il caso di ribadire che le conclusioni appena indicate sono la logica conseguenza dell'impostazione assunta, ma che ciò non esclude che il legislatore potrebbe in futuro riservare la legittimazione ai soli enti, specialmente nella misura in cui questi siano effettivamente rappresentativi e in possesso della capacità finanziaria e organizzativa, come accade tuttora.

Sono invece difficilmente prospettabili effetti *secundum eventum litis*, come invece espressamente previsto<sup>462</sup>, ad esempio, in Germania e in Brasile<sup>463</sup>, proprio perché il presupposto fondante di quello è l'esistenza di un bene indivisibile<sup>464</sup>.

La fattispecie di cui all'art. 1306 c.c. è perfettamente integrata solo nel caso in cui sia possibile osservare la riconversione degli interessi sovraindividuali in diritti

---

dottrina specialmente I. PAGNI, *Azione inibitoria, cit.*, 1823; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe, cit.*, 5, che evidenzia altre differenze: "I fatti possono essere i medesimi, ma le analogie con il 140 bis finiscono qua, perché poi l'una serve a inibire e l'altra a condannare, l'una non richiede il dolo o la colpa, l'altra sì, l'una non richiede l'accertamento del fatto che la condotta è stata tenuta *contra ius*, l'altra sì".

<sup>460</sup> CGUE, sez. I, 14 aprile 2016, n. 381, c.d. *Jorge Sales Sinués*, in *www.dejure.it*.

<sup>461</sup> Per ulteriori riferimenti comparatistici in punto di estensione soggettiva della pronuncia inibitoria si veda A. FACHECHI, *Azione inibitoria, cit.*, 803 ss.

<sup>462</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *I processi collettivi in Brasile, cit.*, 99 ss.

<sup>463</sup> A. FACHECHI, *Azione inibitoria, cit.*, 795.

<sup>464</sup> I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva, cit.*, 166-167, che ritiene in ogni ipotesi riscontrabile lo schema dell'obbligazione indivisibile e in ciò individua una distinzione rispetto alle situazioni soggettive protette dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

soggettivi proiettati verso un bene indefinito, insuscettibile di appropriazione individuale.

Le peculiarità di quest'ultima tipologia di inibitoria permettono di svolgere considerazioni finali sulla domanda di risarcimento del danno promossa all'esito dell'azione inibitoria. In tale ipotesi dovrebbe infatti, almeno di regola, riconoscersi (si veda, però, la possibilità di ottenere il risarcimento del danno individuale conseguente alla lesione del diritto alla concorrenza) che sia preclusa al singolo l'azione individuale volta a fare valere il risarcimento del danno proprio per la natura del bene, che non permette di apprezzare un pregiudizio individuale, almeno fino a quando il legislatore, per dirla con la felice espressione del Prof. Cappelletti, non avrà permesso di risarcire, oltre che il "danno subito" il "danno prodotto"<sup>465</sup>.

Come anticipato, laddove siano coinvolti diritti esclusivi dei consumatori, ad esempio al risarcimento del danno, sarà invece ben possibile per questi usufruire dell'accertamento compiuto nel giudizio inibitorio, accertamento che infatti - raramente in caso di inibitoria dell'uso di clausole vessatorie, in virtù dell'astrattezza del giudizio<sup>466</sup>, più spesso in caso di inibitoria "generale"<sup>467</sup> - dovrebbe valere a far ritenere accertata la lesione individuale, ovvero il c.d. danno evento.

---

<sup>465</sup> Sull'opportunità di introdurre strumenti di carattere risarcitorio a favore della categoria, già citato, A. CARRATTA, *Profili processuali*, cit., 138 ss.

<sup>466</sup> Diversamente chi ritiene che la pronuncia inibitoria espliciti una sorta di effetto normativo, ampliando i confini della c.d. lista nera: E. MARINUCCI, *Azioni collettive e azioni inibitorie*, cit., 125 ss.

<sup>467</sup> I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 149 ss.

<sup>467</sup> A. FACHECHI, *Azione inibitoria*, cit., 805 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori*, cit., 635 ss., ritiene però che non ci sia alcun vincolo in generale: "Non c'è vincolo per il giudice poiché il singolo professionista può dimostrare che le clausole sono state oggetto della trattativa, o che le stesse sono vessatorie, tenendo conto delle circostanze esistenti al momento della stipulazione o di altre contropartite che riequilibrano il contratto, od infine che le clausole giudicate non corrette, non eque e non trasparenti in sede collettiva sono invece corrette, eque e trasparenti".

Alla luce dell'impostazione assunta può essere risolto anche il problema del concorso di azioni<sup>468</sup>.

#### **6) La riconfigurazione dell'azione inibitoria alla luce della ricostruzione compiuta in punto di interessi protetti**

La configurazione attuale dell'azione inibitoria non tiene dunque perfettamente conto della dimensione sostanziale degli interessi collettivi ed infatti le numerose questioni di carattere processuale emerse nella pratica sono risolte, nella maggior parte dei casi, ricorrendo alla *ratio* protettiva del consumatore espressa da tali norme.

Nei paragrafi precedenti si è visto come la ricostruzione delle posizioni sostanziali proposta possa, a legislazione invariata, orientare l'interprete. Si tratta adesso di indicare talune questioni sulle quali, facendo tesoro delle indicazioni che scaturiscono dalla normativa comunitaria, oltre che dal diritto comparato, sarebbe auspicabile l'intervento del legislatore.

In primo luogo intendiamo riflettere sulla posizione degli enti legittimati. È auspicabile, a questo proposito, che il legislatore continui ad attribuire la legittimazione ad agire agli enti collettivi, ma anche a subordinarne la operatività al rispetto dei requisiti di cui all'art. 137 c. cons. e a prevedere meccanismi di verifica periodica.

Il punto è centrale, anche in considerazione del fatto che le conclusioni da noi proposte in punto di estensione soggettiva del giudicato potrebbero essere più agevolmente accolte dagli operatori (e accreditarsi nel sistema come soluzioni

---

<sup>468</sup> Ancora una volta il contributo di riferimento è quello di I. PAGNI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 164 ss., che non a caso ritiene che la questione debba essere risolta sulla base della soluzione ritenuta preferibile in punto di "azionabilità, solo collettiva o anche individuale, dei diritti del consumatore" (165).

corrispondenti a giustizia) qualora la tutela fosse affidata ad associazioni realmente rappresentative ed animate esclusivamente dall'intenzione di proteggere i consumatori rappresentati.

Tali enti dovrebbero essere riconosciuti protagonisti, sia nel caso di lesione di interessi di mero fatto, sia - considerando il ricorrere della medesima situazione debolezza - nel caso di violazione di diritti soggettivi relativi a beni indivisibili e inappropriabili.

Sarebbe poi auspicabile che il legislatore, confermata la legittimazione degli enti, rendesse esplicita la possibilità del privato di intervenire nel giudizio collettivo, ma anche che lo ammettesse all'esercizio dell'azione giudiziale (come accade in Portogallo, in Francia e in Germania, subordinatamente, in questi ultimi due casi, al conferimento di un mandato ad una associazione, e come a ben vedere già avviene anche nel nostro Paese rispetto all'avvio del procedimento amministrativo dell'AGCM<sup>469</sup>), eventualmente introducendo meccanismi di pubblicità, anche esterni al giudizio, volti a sollecitare l'intervento degli enti.

Un'ulteriore questione su cui il legislatore dovrebbe intervenire è quella dell'estensione soggettiva del giudicato. La Commissione presieduta dal Prof. Bianca, già nel 1981, anche se con riferimento al mero uso di clausole abusive e sulla scia delle soluzioni adottate in altri ordinamenti, quale quello tedesco e brasiliano, aveva proposto di inserire espressamente la regola del giudicato *secundum eventum litis*<sup>470</sup>.

---

<sup>469</sup> Sull'estensione della legittimazione ad agire e, più ampiamente, sulle posizioni giuridiche fatte valere dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato si segnala il prezioso contributo di R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis legge n. 287/1990*, in [www.jusforyou.it/media/obj/qxrw9tpdyrv627f4wmc7.pdf](http://www.jusforyou.it/media/obj/qxrw9tpdyrv627f4wmc7.pdf).

<sup>470</sup> Ove più precisamente si prevedeva che l'accoglimento della domanda inibitoria avrebbe impedito la sua riproposizione ad opera di altri legittimati e che il rigetto non avrebbe invece precluso la riproposizione della domanda, né l'accertamento dell'abusività della clausola ad opera di altri aderenti.



La previsione dell'estensione soggettiva del giudicato a tutti gli interessati, anche se il più rispettoso della natura delle posizioni soggettive coinvolte dall'azione inibitoria, non sembra escludere in radice un futuro intervento del legislatore nel senso dell'estensione del giudicato soltanto in caso di accoglimento della domanda, salvo verificare più attentamente se il diritto di difesa del professionista ne risulti effettivamente compromesso.

Un terzo intervento del legislatore dovrebbe riguardare il risarcimento del danno collettivo - rispetto al quale esempi provengono dalla legislazione ambientale, dalla legislazione francese e, quanto alla possibilità di sequestro dei profitti illeciti, da quella tedesca - con previsione dell'obbligo di versare nelle casse statali quanto ottenuto e con la previsione di un vincolo di utilizzo, che attribuirebbe all'azione inibitoria una più marcata funzione dissuasiva.

Rimanendo in tema di risarcimento del danno, possiamo intanto anticipare, salvo affrontare compiutamente la questione all'esito del capitolo successivo, che dottrina<sup>471</sup> e giurisprudenza<sup>472</sup> hanno già avvertito le connessioni tra lo strumento inibitorio e l'azione collettiva risarcitoria<sup>473</sup>.

Cogliendo gli spunti provenienti dal diritto comunitario e in particolare dalla direttiva 2013/396/UE il legislatore, al fine di garantire l'effettività della tutela e

---

<sup>471</sup> In dottrina, in particolare, I. PAGNI, *Azione inibitoria, cit.*, 1823: "Se dunque, alla luce dell'esperienza di questi anni (e prescindendo dalla bontà o meno dei singoli provvedimenti), confrontiamo i giudizi in questione con quello che potrà essere, un domani, avviato attraverso l'esercizio dell'azione di classe risarcitoria, e ragioniamo sull'oggetto del giudizio in un caso e nell'altro (mettendo da parte il fatto che, nel secondo caso, si avrà in più la possibilità del risarcimento di eventuali pregiudizi ulteriori subiti dai consumatori, che evidentemente non potrebbero trovare sfogo se non nel giudizio ex art. 140 bis codice del consumo), il parallelismo tra le due azioni appare con particolare evidenza".

<sup>472</sup> Cass., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351, in *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss., commentata da R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori, cit.*, 217 ss.

<sup>473</sup> Su cui si vedano i contributi di C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi, cit.*, 12 ss., che ravvisa la possibilità di coordinare in futuro le due azioni; E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni, cit.*, 1024 ss.; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe, cit.*, in particolare 5 ss., che segnala la necessità di un intervento del legislatore per chiarire gli spazi di operatività dei due rimedi e anche per coordinare l'azione collettiva risarcitoria e le pronunce dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

per realizzare un adeguato bilanciamento tra i valori coinvolti (considerando, dunque, anche quelli dei professionisti), potrebbe prevedere forme di pubblicità dell'azione, garantirne la speditezza, introdurre forme di controllo per evitare gli abusi degli enti, sottoporre a un vaglio preliminare le istanze manifestamente infondate.

## CAPITOLO IV

### L'AZIONE COLLETTIVA RISARCITORIA IN MATERIA DI CONSUMO

#### 1) Cenni sull'azione di classe nel diritto dell'Unione europea e nel diritto comparato

Con il termine azione collettiva risarcitoria si fa riferimento allo strumento di tutela che, su iniziativa di un singolo individuo o, talvolta, di un ente esponenziale, è volto a raccogliere nel medesimo procedimento una pluralità di domande di risarcimento del danno che scaturiscono dal medesimo accadimento della vita o comunque presuppongono la soluzione della medesima questione di diritto. Come è stato acutamente immaginato in dottrina<sup>474</sup>, lo strumento in esame può essere paragonato all'introduzione di un servizio di trasporto pubblico, che rende possibile soddisfare un numero di richieste notevolmente maggiore rispetto a quelle che possono essere fronteggiate a mezzo del servizio taxi.

Non vi è dubbio, come più volte ricordato, che l'azione in questione sia deputata alla tutela dei diritti soggettivi propri dei singoli individui - diritti soltanto incidentalmente collettivi, come è stato efficacemente detto <sup>475</sup> - cosicché potrebbero sorgere quesiti riguardo alla scelta di dedicarvi un apposito capitolo. In realtà tale scelta può essere agevolmente giustificata evidenziando che nel testo dell'art. 140 bis c. cons. attualmente in vigore vi è un richiamo espresso alla

---

<sup>474</sup> A. GIUSSANI, *Controversie seriali e azione collettiva risarcitoria*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, II, 408.

<sup>475</sup> Così A. PELLEGRINI GRINOVER, *I processi collettivi in Brasile*, cit., 102, citando Josè Carlos Barbosa Moreira: "Proprio per questo Josè Carlos Barbosa Moreira ha accentuato che gli interessi diffusi e collettivi sono ontologicamente collettivi, mentre gli interessi individuali omogenei si presentano collettivi solo accidentalmente".

tutela degli interessi collettivi, che si dibatte da tempo sulla possibilità di introdurre forme di raccordo con l'azione inibitoria collettiva di cui all'art. 140 c. cons. - la quale, come visto, costituisce il principale strumento di tutela degli interessi collettivi - e che altri indici normativi, oltre alla lettura complessiva dello strumento offerta generalmente dalla dottrina, confermano la capacità dell'azione di classe di influire su un più ampio novero di interessi. Influenza che il legislatore, recentemente chiamato a valutare la proposta di rinnovare l'azione di classe, potrebbe tra l'altro rendere più esplicita, raccogliendo così le indicazioni provenienti da alcuni Paesi che prima del nostro hanno testato lo strumento.

Le considerazioni che seguono sono dunque volte a dimostrare che il mero esame della disciplina normativa, che sarà poi condotta anche a livello nazionale, permette di prendere atto che l'azione collettiva risarcitoria, pur essendo istituzionalmente deputata alla protezione delle situazioni soggettive individuali, può contemporaneamente soddisfare più ampi interessi e dunque essere annoverata tra gli strumenti di *private enforcement*. Tali considerazioni saranno peraltro utili nel prosieguo, sia per comprendere pienamente le implicazioni della disciplina interna, sia per indicare le possibili linee di sviluppo dell'azione.

Seguendo lo schema proposto nei capitoli precedenti riteniamo dunque di dover procedere con l'esame della normativa comunitaria e in particolare dei testi normativi volti a introdurre un quadro orizzontale di principi comuni. L'esame di tale normativa costituisce, come detto, un notevole ausilio per l'esame della disciplina interna, soprattutto se si considera che le premesse di tali atti offrano una spiegazione delle scelte normative compiute.

Orbene, vengono innanzitutto in rilievo le fonti normative descritte nel precedente capitolo, a partire dalla raccomandazione della Commissione UE n.

2013/396/UE<sup>476</sup>. Ribadito che scopo di questa breve analisi è di rimuovere qualsiasi dubbio circa la natura delle situazioni soggettive direttamente tutelate e di dar conto, al contempo, di alcune peculiarità disciplinari che testimoniano il collegamento con gli interessi di un più ampio numero di soggetti, un primo motivo di riflessione è offerto dall'art. 3 della raccomandazione, la quale, nel definire l'azione collettiva risarcitoria, conferma che oggetto della protezione sono i soli diritti risarcitori individuali. Si afferma, infatti, che l'azione in commento è il meccanismo giuridico che permette a due o più persone, o ad un'organizzazione legittimata ad agire, il recupero del danno subito dal singolo (definito danno collettivo), eventualmente dopo la decisione di un'autorità di regolazione nazionale (artt. 33-34 e considerando n. 22).

A livello disciplinare - mentre si propone la generalizzazione dello strumento, che quindi non dovrebbe riguardare la sola materia consumeristica (considerando n. 7), si insiste sulla necessità di ammettere l'azione transfrontaliera (art. 17), si incoraggia l'adozione di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie (artt. 25-28 e considerando n. 16), si afferma che la competenza dovrebbe essere attribuita agli organi della giustizia ordinaria (artt. 3), si introduce un vaglio preliminare di ammissibilità dell'azione (artt. 8-9 e considerando n. 20), rispetto al quale il giudice dovrebbe godere di una certa discrezionalità (considerando n. 21) - è di maggiore interesse osservare che la legittimazione ad agire dovrebbe essere attribuita ai singoli, ma anche alle organizzazioni legittimate (art. 3), ovvero agli enti che siano in possesso dei medesimi requisiti necessari per esperire l'azione rappresentativa inibitoria, quali il previo riconoscimento, la capacità finanziaria, il perseguimento di finalità diverse da quella di lucro (artt. 4-7).

---

<sup>476</sup> Si ribadisce che le fonti normative comunitarie sono accessibili al sito internet *www.eur-lex.europa.eu*.

L'attribuzione della legittimazione ad agire a tali enti, che dispongono di maggiori conoscenze e capacità organizzative e finanziarie per avviare un'azione, costituisce allora il primo momento di emersione degli interessi collettivi, nella misura in cui l'azione possa essere incardinata con maggiore facilità e i professionisti, anche se non coinvolti nella controversia, siano indotti a tenere comportamenti virtuosi, in considerazione del discredito che deriva loro dal mero esercizio dell'azione di classe e delle conseguenze economiche dell'accoglimento dell'azione; tanto più se si considera che il testo della raccomandazione prevede forme di finanziamento dei medesimi enti, pur subordinate a molteplici controlli volte ad evitare abusi (art. 14-16 e 32 e considerando n. 19). D'altra parte il singolo, almeno quando dotato delle risorse finanziarie necessarie ad intraprendere un'azione o comunque intenda avvalersi del gratuito patrocinio reso disponibile dallo Stato e sempre che non sia determinato da uno spirito altruistico fuori dal comune<sup>477</sup>, dovrebbe normalmente preferire l'azione individuale.

Un secondo elemento di intersezione con gli interessi collettivi è dato dalla possibilità di diffondere informazioni relative al danno collettivo e all'intenzione di esperire un'azione risarcitoria (art. 10), come anche dalla creazione di un registro delle azioni collettive risarcitorie (art. 35), elementi, entrambi, che incoraggiando l'azione individuale o comunque facilitando l'aggregazione delle domande nell'unica procedura, dovrebbero contemporaneamente influenzare i comportamenti delle imprese.

La raccomandazione in commento ribadisce, invece, lo sfavore tendenziale delle istituzioni comunitarie verso sistemi di *opt-out* - cui comunque gli Stati membri potrebbero far ricorso in situazioni eccezionali (art. 21) -, che sono invece tipici

---

<sup>477</sup> Come notato da A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 317, il quale parla testualmente di "atti di eroismo individuale".

del modello americano e a mente dei quali qualsiasi titolare della medesima pretesa risarcitoria, anche se non abbia aderito all'azione, è vincolato dalla decisione assunta all'esito del procedimento.

La Commissione manifesta un chiaro disfavore anche per il ricorso a forme di risarcimento del danno che esorbiti dalla funzione compensativa, raccomandando infatti che non si faccia ricorso a forme punitive di risarcimento<sup>478</sup> (art. 31 e considerando n. 15).

Se dunque i richiami formali alla tutela del mercato concorrenziale sono meno insistenti che altrove e la funzione dichiarata dell'azione è quella di agevolare l'accesso alla giustizia (artt. 1 e 3, ove tra l'altro vi è un espresso riferimento al fatto che l'azione non dovrebbe essere eccessivamente onerosa per chi volesse accedervi, e considerando nn. 1, 9 e 10), evitando però gli abusi (art. 1 e considerando n. 13), direzione in cui sembrano dirigersi anche la previsione relativa all'*opt-out* e ai danni punitivi, l'attribuzione dell'azione agli enti e le sofisticate forme di pubblicità portano a concludere che è forte la finalità di deterrenza dell'azione.

Senza indugiare sui documenti che sono già stati ampiamente esaminati nel capitolo precedente, in particolare la comunicazione della Commissione COM (2013) 401, la risoluzione del Parlamento europeo n. del 2 febbraio 2012<sup>479</sup>, lo studio realizzato dalla Commissione nel 2008 sull'effettività e l'efficienza dei meccanismi di tutela collettiva, il libro verde della Commissione sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori COM (2008) 794, è opportuno evidenziare che questi confermano quanto appena detto e che infatti, specialmente nella

---

<sup>478</sup> A. GIUSSANI, *Controversie seriali*, cit., 409, fa però notare che le istituzioni comunitarie hanno talvolta manifestato un atteggiamento di favore verso il risarcimento dei danni punitivi, come sarebbe dimostrato dall'art. 13, 4° co., della direttiva 2014/26/UE, in tema di licenze collettive per opere musicali.

<sup>479</sup> Per un commento generale si veda A. GIUSSANI, *L'azione di classe: un primo bilancio*, cit., 1177 ss.

comunicazione della Commissione (che accompagna la citato raccomandazione, con cui condivide tra l'altro la medesima data), è posto l'accento sull'effetto deterrente che l'azione dovrebbe realizzare, sulla centralità delle organizzazioni e delle autorità di regolazione, sulla necessità di predisporre forme di pubblicità volte ad ampliare la partecipazione all'azione.

È a questo punto possibile andare alla ricerca delle origini dell'azione collettiva risarcitoria nello spazio comunitario, che si rinvengono, infatti, altrove, nel settore della concorrenza: il percorso, che consente di prendere atto di ulteriori intersezioni, può essere scandito in tre passaggi<sup>480</sup>.

Il passaggio iniziale è costituito dal libro verde in materia *antitrust*, COM (2005) 672, del quale è prima di tutto degna di nota l'affermazione che gli artt. 81 e 82 TCE (oggi artt. 101 e 102 TFUE) sono norme suscettibili di applicazione diretta e dunque fonte di diritti soggettivi in capo ai singoli, come d'altronde affermato dalla Corte di giustizia sin dal 1974<sup>481</sup>, e che dunque, a fronte della lesione di un bene insuscettibile di appropriazione individuale, è possibile agire per il risarcimento del danno subito dal singolo. Il che costituisce la più nitida conferma di quanto si diceva nei precedenti capitoli a proposito della polimorfia degli interessi collettivi e, più in particolare, della possibilità di riconvertire in diritto soggettivo ciò che un tempo era considerato mero interesse di fatto. Non solo: la vicenda della concorrenza evidenzia anche che a fronte della lesione di un bene sovraindividuale è possibile apprezzare una lesione sul piano individuale e conseguentemente agire per il risarcimento del danno.

Il documento in esame pose poi l'accento sulla capacità delle azioni risarcitorie

---

<sup>480</sup> Potrebbero però essere considerate altre fonti normative, a partire dai documenti di lavoro della Commissione, allegati al citato libro verde, dalla risoluzione del Parlamento europeo del 25 aprile 2007 n. 2006/2207(INI) e dalla raccomandazione del 9 marzo 2009, n. 2008/2154(INI).

<sup>481</sup> CGUE, 30 gennaio 1974, in C 127-73, consultabile in [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0127](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0127).



di costituire un forte disincentivo per i professionisti (pag. 5) e, quindi, di contribuire all’*“aumento della produttività e della capacità d’innovazione delle imprese europee”* (pag. 4), tanto più se l’accesso alle prove è facilitato, se la colpa dell’impresa è presunta, se sono introdotte forme di liquidazione automatica del danno e, per quel che più rileva, strumenti collettivi di recupero del danno.

Si rilevò, infatti, che per motivi pratici, è molto improbabile - se non impossibile - che i consumatori e gli acquirenti che hanno subito un danno di lieve entità introducano un’azione di risarcimento del danno per violazione della normativa *antitrust* (pag. 10), mentre un simile strumento disincentiverebbe fortemente i comportamenti dannosi.

Si osservò, peraltro, che le azioni collettive risarcitorie in materia *antitrust* avrebbero dovuto essere coordinate con le decisioni delle autorità di regolazione.

Il secondo passaggio è scandito dal libro bianco della Commissione in materia di danno *antitrust*, COM (2008) 165<sup>482</sup>, che riprese il contenuto del libro verde e precisò alcuni concetti, a partire dall’ambito applicativo, che avrebbe dovuto riguardare *“tutte le categorie di vittime, tutti i tipi di infrazione degli articolo 81 e 82 e tutti i settori dell’economia”*.

Per quanto concerne le situazioni soggettive protette si confermò, richiamando tra l’altro le pronunce della Corte di Giustizia in C-453/99, 20 settembre 2001, c.d. *Courage e Crehan*,<sup>483</sup> e Corte di Giustizia in C-295-298/04, 13 luglio 2006, c.d. *Manfredi*<sup>484</sup>, che il bene protetto avrebbe dovuto essere quello generale e individuale alla concorrenza: in altre parole, si confermò che vi sono tanti diritti

---

<sup>482</sup> Su cui G. ALPA, *L’azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 2008, VI, 182 ss., che più in generale ritiene utile riconsiderare i contorni dell’azione collettiva risarcitoria alla luce del diritto comunitario.

<sup>483</sup> In [www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-453/99](http://www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-453/99), in particolare i parr. 19 ss.

<sup>484</sup> Di nuovo consultabile in [www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-295/04](http://www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-295/04), in particolare il par. 39.

soggettivi quanti sono gli attori del mercato concorrenziale (pagg. 2-3) e che quindi lo scopo della protezione avrebbe dunque dovuto essere sia il mercato concorrenziale (spec. pag. 3), sia la pretesa del singolo individuo ad ottenere un adeguato ristoro.

Si aggiunse poi che le azioni rappresentative avrebbero dovuto essere intentate da un ente esponenziale o dai singoli, con il sistema *opt-in*<sup>485</sup> (pag. 4), e si prevede, inoltre, con ulteriore, conseguente rafforzamento della capacità dissuasiva, che, rispetto alle domande avanzate per il tramite dell'azione collettiva, ma anche individualmente, le decisioni delle Autorità garanti appartenenti alla rete europea della concorrenza avrebbero dovuto essere vincolanti<sup>486</sup> (pag. 6).

A livello procedurale, sempre nell'ottica di realizzare l'effetto dissuasivo, furono immaginati, come detto, meccanismi facilitati di accesso alle prove, si confermò la proposta di presumere la colpa del professionista una volta accertata la condotta anticoncorrenziale e di adottare meccanismi automatici di calcolo del danno.

Le previsioni di un'azione collettiva risarcitoria riservata specificamente all'ambito della concorrenza non hanno però avuto seguito e sono adesso

---

<sup>485</sup> Più precisamente: "La Commissione suggerisce di combinare due meccanismi complementari di azione collettiva: le azioni rappresentative, intentate da soggetti qualificati, quali associazioni dei consumatori, organismi statali o associazioni commerciali, a nome di vittime identificate o, in casi piuttosto limitati, identificabili. Tali soggetti: (i) vengono designati ufficialmente in anticipo, oppure (ii) sono abilitati ad hoc da uno Stato membro, in relazione ad una particolare violazione delle norme antitrust, per intentare un'azione a nome di alcuni o di tutti i propri membri; e azioni collettive con modalità *opt-in*, nelle quali le vittime decidono espressamente di aggregare in una sola azione le proprie richieste individuali di risarcimento del danno subito". La Commissione prosegue adducendo ragioni di certezza del diritto, di efficienza procedurale e di efficaci e precisa che tale vincolo dovrebbe riguardare soltanto le decisioni non più suscettibili di impugnazione.

<sup>486</sup> "La Commissione non vede alcuna ragione per cui una decisione definitiva adottata ai sensi dell'articolo 81 o 82 da un'autorità nazionale della rete europea della concorrenza (ECN) e una sentenza definitiva emessa da una corte d'appello, che conferma la decisione dell'autorità nazionale o che constata essa stessa un'infrazione, non debbano essere accettate in ogni Stato membro come prova inconfutabile dell'infrazione in successive cause civili per il risarcimento dei danni antitrust".

protetti, almeno in Italia, per il tramite della più ampia azione consumeristica. Ad ogni modo, per completezza, ma anche perché tali caratteri potrebbero essere attribuiti ad una specifica azione risarcitoria collettiva<sup>487</sup>, si può osservare che del risarcimento dei danni conseguenti ad illecito *antitrust* si è occupata la direttiva 2014/104/UE e che essa ha ribadito lo scopo di tutela del mercato (considerando nn. 1 e 8), l'attribuzione ai singoli del diritto risarcitorio (considerando n. 3), la possibilità di ricorrere a meccanismi di determinazione automatica del danno, senza poter però far ricorso ai c.d. danni punitivi (considerando n. 46 e artt. 3 e 17), il vincolo della precedente eventuale decisione dell'autorità della concorrenza (art. 9).

Il legislatore italiano ha recepito interamente tali principi nel recente d. lgs. 19 gennaio 2017, n. 3.

In definitiva, anche rispetto alla materia *antitrust* è ben possibile ribadire quanto già osservato più in generale rispetto ai progetti di azione di classe a livello europeo, ovvero la presa d'atto delle istituzioni comunitarie della stretta relazione tra diritti individuali e interessi generali e, in primo luogo, la capacità degli strumenti di aggregazione delle pretese risarcitorie di influire sulle scelte imprenditoriali e, più in generale, sull'andamento del mercato.

Tale conclusione è confermata - e anzi rafforzata - da alcuni cenni essenziali alle esperienze di altri Paesi, a partire dalla *class action* statunitense<sup>488</sup> disciplinata a

---

<sup>487</sup> I rapporti tra l'illecito anticoncorrenziale e l'azione di classe consumeristica sono ben analizzati da M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, cit., 341 ss.

<sup>488</sup> Per riferimenti iniziali di diritto comparato si veda R. CAPONI, *Modelli europei*, cit., 107 ss.; M. CAPPELLETTI, *L'accesso alla giustizia*, cit., 103 ss.; P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 415 ss.; B. GAMBINERI, *Modelli europei*, cit., 141 ss.; A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause e aggregazioni di questioni nel contenzioso di serie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, IV, 1279 ss.; ID., *L'edizione definitiva dei Principles of the law of aggregate litigation dell'American Law Institute*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, II, 424 ss.; ID., *Modelli extraeuropei di tutela collettiva risarcitoria*, in *www.judicium.it*; ID., *Studi sulle class actions*, cit.; A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.; EAD., *I processi collettivi in Brasile*, cit., 99 ss.; P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, cit., 2224 ss.; M.

livello federale<sup>489</sup>, che a buon diritto, per il ripetuto e diversificato uso che ne è stato fatto (in un numero straordinariamente vario di situazioni: le transazioni condotte nei mercati finanziari, la salute, l'ambiente, i servizi pubblici essenziali<sup>490</sup>, il trasporto aereo, ecc.<sup>491</sup>), oltre che aver ispirato le scelte di molti altri legislatori, può essere ed è generalmente considerato il modello di azione di classe<sup>492</sup>.

Una forma embrionale di azione di classe risale addirittura alla *Federal Equity Rule* n. 48 del 1842<sup>493</sup> (le *Federal Equity Rules* erano regole stabilite, relativamente ai processi di equità, dalla Corte Suprema degli Stati Uniti), a mente delle quali il giudice, a fronte della costituzione in giudizio di un numero eccessivo di parti, tali da costituire ostacolo al celere svolgimento del giudizio, avrebbero potuto dispensare taluno dalla qualità di parte, procedendo quindi nel giudizio, senza

---

TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 529 ss.; ID., *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss.; R. TORINO, *Dalla azione collettiva risarcitoria alla azione di classe*, in AA. VV., a cura di G. CONTE - V. VIGORITI, *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, cit., 325 ss.; N. Trocker, *Class action negli USA*, cit., 178 ss.; V. VIGORITI, *L'azione risarcitoria di classe*, cit., 680 ss.

<sup>489</sup> Ma è noto che i singoli Stati, sulla base di quel modello, hanno predisposto discipline apposite e inoltre che vi sono norme specifiche per taluni settori: ad esempio lo *Sherman Act* per le liti in materia di concorrenza, il *Security Act* e il *Security Exchange Act* in materia di transazioni finanziarie promosse da operatori finanziari qualificati.

<sup>490</sup> S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 74.

<sup>491</sup> Per indicazioni puntuali si veda A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.; M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 529 ss.; ID., *Modelli di tutela giurisdizionale*, cit., 53 ss.

<sup>492</sup> Anche se in realtà forme embrionali di azioni collettive erano già presenti nelle regole di equità delle corti inglesi in epoca rinascimentale: C. PUNZI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori e degli utenti*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, II, 253 ss. La disciplina statunitense ha costituito il modello, in particolare, delle *class actions* federali canadesi e australiane.

<sup>493</sup> *Federal Equity Rule* n. 48, 1842: "Where the parties on either side are very numerous and cannot, without manifest inconvenience and oppressive delays in the suit, be all brought before it, the court in its discretion may dispense with making all of them parties, and may proceed in the suit, having sufficient parties before it to represent all the adverse interests of the plaintiffs and the defendants in the suit properly before it. But in such cases the decree shall be without prejudice to the rights and claims of all the absent parties".

pregiudizio per gli assenti, e di seguito nella *Federal Equity Rule* n. 38 del 1912<sup>494</sup>, che introdusse il vincolo anche per le parti assenti: si trattava dunque di un'azione volta solo inizialmente a soddisfare esigenze di economia processuale.

Nel 1938, con l'emanazione delle nuove regole processuali federali, i tratti della *class action* (*Rule n. 23*)<sup>495</sup> furono modificati e venne dunque specificato meglio il requisito della comunione di interessi<sup>496</sup>. Fu così introdotta la distinzione, tuttora esistente, tra azioni di classe vere e proprie (*true*), azioni di classe ibride (*hybrid*) e azioni di classe spurie, che corrispondono a quelle introdotte nel nostro sistema (*spurious*)<sup>497</sup>.

Tutto questo per dire che l'azione di classe fu fin dagli inizi intesa a proteggere soltanto i diritti individuali, sia che questi realizzassero una situazione di litisconsorzio necessario (*joint rights*), fossero in potenziale conflitto tra loro (*common rights*) ovvero fossero tra loro concorrenti<sup>498</sup> (*secondary rights*)<sup>499</sup>.

Dalla modifica del 1966 alla *Civil Procedure Rule* n. 23<sup>500</sup> si traggono ulteriori indicazioni sul grado di aggregazione dei diritti, ma non si smentisce la

---

<sup>494</sup> In essa erano individuati i seguenti requisiti: 1) impossibilità di far partecipare al processo tutti i membri della classe; 2) idonea rappresentanza della classe da parte dei soggetti partecipanti al giudizio; 3) questione di fatto o di diritto comune ai membri della classe.

<sup>495</sup> Nel 1938 venne infatti introdotta la c.d. *Moore Rule*, che sostituì il riferimento questione comune con una classificazione operata in base alla natura del diritto coinvolto.

<sup>496</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.

<sup>497</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.

<sup>498</sup> Sul punto V. VIGORITI, *L'azione risarcitoria di classe*, cit., 686.

<sup>499</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.

<sup>500</sup> Su cui si veda in particolare P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, cit., 2224 ss. *Rule 23*, par. b, attualmente vigente: "A class action may be maintained if Rule 23(a) is satisfied and if: 1) prosecuting separate actions by or against individual class members would create a risk of: A) inconsistent or vaying adjudications with respect to individual class members that would establish incompatible standards of conduct for the party opposing the class (...); 2) the party opposing the class has acted or refused to act on grounds that apply generally to the class, so that final injunctive relief or corresponding declaratory relief is appropriate respecting the class as a whole; 3) the court finds that the questions of law or fact common to class members predominate over any questions affecting only individual members, and that a class action is superior to other available methods for fairly and efficiently adjudicating the controversy".

conclusione appena indicata: al par. a) sono così indicati i noti requisiti preliminari<sup>501</sup> (*threshold requirements*), secondo cui la classe deve essere a tal punto numerosa che la riunione di tutti i membri in un unico processo sia praticamente impossibile (*numerosity*), vi devono essere questioni comuni in fatto o in diritto (*commonality*), le domande o le eccezioni delle parti rappresentative devono essere tipiche di tutti i membri della classe (*typicality*), infine, le parti rappresentative devono proteggere in modo giusto e adeguato gli interessi della classe (*adequacy*)<sup>502</sup>. Seguono, al par b)<sup>503</sup>, ulteriori requisiti di procedibilità, mentre al par. b1 si delineano i tratti di un'azione ben distinta e paragonabile all'inibitoria collettiva nostrana<sup>504</sup>.

Se l'azione di classe federale statunitense riguarda soltanto l'aggregazione di diritti soggettivi e se la tutela dei più sfumati interessi collettivi consegue normalmente all'esperimento di un'apposita azione, è anche vero che vi sono ulteriori previsioni che provvedono indirettamente - e in modo più marcato rispetto a quelle viste finora, coerentemente con il minore impatto dell'autorità governativa e amministrativa<sup>505</sup> - alla tutela di un numero più ampio di

---

<sup>501</sup> Rule 23, par a: "One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members only if: 1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable; 2) there are questions of law or fact common to the class; 3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; 4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class".

<sup>502</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages, cit.*, 1068 ss.

<sup>503</sup> Che è stato introdotto nel sistema proprio con la modifica del 1966.

<sup>504</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages, cit.*, 1068 ss., la quale infatti osserva che le previsioni del paragrafo b1 delineano un'azione molto simile a quella che nel diritto brasiliano è un'azione a difesa degli interessi collettivi e diffusi.

<sup>505</sup> Su cui, anche in rapporto alle posizioni della giurisprudenza nazionale, F. BENATTI, *Il danno nell'azione di classe*, in *Danno e resp.*, 2011, I, 14 ss.; R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, 110; ID., *Litisconsorzio aggregato. L'azione risarcitoria in forma collettiva dei consumatori*, in *www.judicium.it*: "Nell'ordinamento statunitense il vigoroso sistema di contenzioso civile collettivo imperniato sulle class actions può controbilanciare il minore impatto dell'attività governativa e amministrativa di regolazione e di controllo in certi settori (...). Viceversa, negli ordinamenti europei, la maggiore attività di regolazione e di controllo pubblici, ad esempio nel settore della protezione del consumatore nei confronti dei prodotti

interessati, prevenendo la reiterazione dei comportamenti dannosi (ma al contempo anche gli abusi<sup>506</sup>): si tratta, in particolare, della già citata regola dell'*opt-out*, secondo cui i singoli subiscono di regola gli effetti del giudicato, anche in assenza di un atto di adesione, dei sofisticati meccanismi di pubblicità della pronuncia che certifica l'azione, e della possibilità di attribuire danni punitivi<sup>507</sup>. La dottrina, anche italiana, che si è occupata dell'argomento conferma da tempo le conclusioni esposte.

Anche l'esperienza brasiliana<sup>508</sup>, il confronto con il quale è stato già più volte giustificato, conferma il coinvolgimento diretto dei soli diritti soggettivi, ma anche la capacità dell'azione di influenzare le scelte imprenditoriali.

Orbene, il codice brasiliano del consumatore (ma dopo la riforma del 2016 anche il nuovo codice di procedura civile<sup>509</sup>), agli artt. da 91 a 100, ricalcando il modello statunitense della *spurious class action*, subordina l'azione al coinvolgimento di diritti espressamente definiti omogenei e della medesima questione di fatto o di diritto<sup>510</sup>. L'azione, che è rimessa al pubblico ministero o alle associazioni riconosciute, specificamente destinate alla protezione dei diritti dei consumatori, eventualmente costituite *ad hoc*, è sottoposta al controllo dell'autorità giudiziaria e, in caso di superamento, è previsto un sistema di

---

*difettosi, può ridurre il bisogno di attivare la leva delle iniziative giudiziarie private per conseguire gli stessi obiettivi di politica pubblica"*; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 8.

<sup>506</sup> Alludiamo principalmente al *Class actions fairness act* del 17 febbraio 2005, che, nella direzione indicata, ha stabilito norme più severe in tema di notifica agli interessati, limitato la possibilità degli avvocati di concludere transazioni collettive (stabilendo che agli interessati spetta soltanto la corresponsione di buoni sconti su futuri acquisti), disincentivato le c.d. *frivolous claims*. Sul punto, in particolare, P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 419-420; G. RESTA, *Azioni popolari*, cit., 332, con rimandi bibliografici.

<sup>507</sup> Ulteriori riferimenti, ad esempio all'intervento della giuria popolare, in A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 316.

<sup>508</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, ad esempio *Dalla class action for damages*, cit., 1057 ss.; ID., *I processi collettivi in Brasile*, cit., 99 ss.; A. D. DE SANTIS, *Tecniche di tutela collettiva e selezione degli interessi*, cit., 229 ss., il quale pone l'accento sull'accelerazione del rito e il vincolo del precedente.

<sup>509</sup> A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1280.

<sup>510</sup> A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, cit., 1068 ss.

pubblicità volto a raccogliere le adesioni. Non è previsto il ricorso al meccanismo di *opt-out*, né è dato far ricorso ai c.d. danni punitivi.

In Francia<sup>511</sup>, come già accennato, l'azione di classe è prevista dall'art. 422-1 del codice del consumo (ma anche dall'art. 452-2 del codice monetario e finanziario) ed è esperibile dinanzi al giudice civile o penale. Essa riguarda qualsiasi rapporto di consumo e tutela espressamente, ancora una volta, i diritti soggettivi individuali aggregati. La legittimazione attiva è attribuita alle associazioni riconosciute, dotate dei requisiti già richiamati nel capitolo precedente (approvazione governativa, costituzione da almeno sei mesi e pubblicazione del bilancio), che però abbiano ricevuto il mandato scritto di almeno due consumatori, peraltro sempre revocabile. Ancora una volta sono previsti forme peculiari di pubblicità e di adesione. La pronuncia esplica infine i suoi effetti, del tutto coerentemente, soltanto rispetto ai consumatori rappresentati.

In Germania una legge del 2005 a tutela degli investitori (*Capital Market Model Claims Act*)<sup>512</sup>, che inizialmente avrebbe dovuto rimanere in vigore fino al 1° novembre 2010, ma la cui efficacia è stata estesa fino al 2020<sup>513</sup>, segnò la reazione a un noto scandalo finanziario che coinvolse migliaia di investitori, i quali lamentarono la presenza di dati falsi o erronei nei prospetti informativi. Il procedimento si attiva su richiesta della parte nel giudizio individuale, a condizione, ovviamente, che siano pendenti altre cause (almeno dieci) aventi il medesimo oggetto. Funzione dell'azione è quella di realizzare l'economia processuale e la conformità dei giudicati, ma emerse fin dai lavori preparatori la volontà di inviare un monito chiaro ai professionisti.

Presenta alcune somiglianze con il modello tedesco il *Group of litigation order*

---

<sup>511</sup> Si veda in particolare B. GAMBINERI, *Modelli europei, cit.*, 141 ss.

<sup>512</sup> Riferimenti in R. CAPONI, *Modelli europei, cit.*, 132.

<sup>513</sup> Su cui A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause, cit.*, 1279 e nota n. 1.



inglese, oggi disciplinato dalle *Civil Procedure Rules*, Part. 19 III (19.10-19.15). Tale meccanismo, infatti, che non riguarda soltanto la materia consumeristica, permette di decidere una volta per tutte la questione comune a più giudizi (su impulso del giudice, che gode di ampia discrezionalità, o di una delle parti), eventualmente attraverso l'esame di alcune controversie pilota, a seguito del quale i singoli procedimenti di regola proseguiranno per affrontare le questioni esclusivamente individuali<sup>514</sup>. Non vi è dunque alcun rappresentante degli interessi comuni, come accade invece negli USA, anche se la procedura comporta l'affidamento ad un avvocato del compito di coordinare la difesa ed anche se il giudice potrebbe indicare termini finali per l'adesione al gruppo.

Un'azione analoga a quella statunitense è prevista invece dalla Part. 19, II (19.6, rubricato, infatti, *Representative parties with same interest*), che ha però avuto scarsa applicazione in ragione del fatto che le spese della lite sono sostenute interamente dal rappresentante<sup>515</sup>.

È presente, infine, anche una specifica azione in materia di concorrenza, disciplinata dal par. 47 B del *Competition Act* del 1998, per il cui tramite enti deputati espressamente alla tutela della concorrenza possono instaurare un'azione collettiva volta al risarcimento del danno individuale, recentemente modificata dall'art. 81 del *Consumer Rights Act* del 2015<sup>516</sup>.

Rinviando per approfondimenti, comprese le peculiarità procedurali, alle fonti citate in nota (nelle quali potrà prendersi atto che anche altri Paesi hanno predisposto meccanismi simili), è possibile intanto confermare ancora una volta che il connotato naturale dell'azione collettiva risarcitoria, specialmente quando sono presenti strumenti volti a facilitare l'iniziativa e ad agevolare la più ampia

---

<sup>514</sup> P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 420 ss.

<sup>515</sup> P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base*, cit., 423.

<sup>516</sup> A. D. DE SANTIS, *Tecniche di tutela collettiva e selezione degli interessi*, cit., 233; A. GIUSSANI, *Aggregazioni di cause*, cit., 1280.

partecipazione, sia quello di proteggere un numero potenzialmente amplissimo di cittadini, a dispetto del costante riferimento ai diritti soggettivi individuali.

È inoltre possibile aggiungere che tale capacità, a ben vedere, è propria di qualsiasi azione di classe risarcitoria, per il solo fatto che l'ordinamento abbia scelto di dotarsene, in corrispondenza del discredito commerciale che potrebbe derivare dal suo esperimento e dalle conseguenze economiche del suo eventuale accoglimento, variabili che il professionista non potrà ignorare nell'orientare le proprie condotte.

## **2) L'azione collettiva risarcitoria disciplinata nel codice del consumo**

Dopo aver dunque rilevato che la funzione, per così dire, istituzionale dell'azione collettiva risarcitoria è quella di proteggere i diritti individuali dei singoli, ma contemporaneamente di spingere l'imprenditore, anche se non coinvolto nel giudizio, a tenere comportamenti virtuosi o a correggere quelli in atto, è appena il caso di procedere con l'esame della disciplina interna, per verificare in che misura tali interferenze siano proprie anche dell'azione di classe consumeristica di cui all'art. 140 bis c. cons.<sup>517</sup>, cercando nel frattempo di

---

<sup>517</sup> Sull'azione di classe in generale, limitandosi ad alcuni dei contributi fondamentali: AA. VV., a cura di G. CHINÈ - G. MICCOLIS, *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, Roma, 2010; AA. VV., a cura di P. G. DEMARCHI, *I diritti del consumatore e la nuova class action*, Bologna, 2010; AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE, *Futuro, giustizia, mediazione*, cit.; AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, cit.; A. BELELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, cit.; A. BRIGUGLIO, *L'azione collettiva risarcitoria (art. 140-bis del codice del consumo)*, Torino, 2008; C. CONSOLO - B. ZUFFI, *L'azione di classe ex art. 140-bis cod. cons. Lineamenti processuali*, Padova, 2012; R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011; A. D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013; E. FERRANTE, *L'azione di classe nel diritto italiano*, Padova, 2012; A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, Bologna, 2008; ID., *Studi sulle class action*, Padova, 1996. Tra i principali contributi in rivista e in libri: G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, in *Contr. impr.*, 2013, VI, 1275 ss.; G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, II, 372 ss.; ID., *L'azione collettiva risarcitoria*, cit., 545 ss.; M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo*, cit., 841 ss.; R. CAPONI, *Il nuovo*

dare conto del disegno complessivo del legislatore.

Non senza aver preliminarmente dato atto anche che il modello rappresentato dall'azione di classe risarcitoria è costantemente affiancato dalla dottrina a quello dell'azione inibitoria proprio a segnalare la contiguità funzionale<sup>518</sup>.

---

*volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, X, 383 ss.; ID., *Litisconsorzio aggregato*, *cit.*; ID., *Tutela collettiva: interessi protetti e modelli processuali*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, V, 1205 ss.; ID., *Variabilità dell'oggetto del processo (nell'azione collettiva risarcitoria)*, 2009, I, 47 ss.; A. CARRATTA, *Dall'azione collettiva inibitoria a tutela dei consumatori e utenti all'azione collettiva risarcitoria: i nodi irrisolti delle proposte di legge in discussione*, in *Giur. it.*, 2005, I, 662 ss.; ID., *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, II, 315 ss.; ID., *L'azione collettiva risarcitoria e restitutoria: presupposti ed effetti*, in *Riv. dir. prov. civ.*, 2008, III, 723 ss.; S. CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, II, 385 ss.; ID., *Il nuovo art. 140 bis del codice del consumo: azione di classe o azione collettiva?*, in *Giur. it.*, 2008, VII, 1842 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee in tema di tutele collettive dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, III, 567 ss.; C. CONSOLO, *Come cambia, rivelando ormai a tutti e in pieno il suo volto, l'art. 140-bis e la class action consumeristica*, in *Corr. giur.*, 2009, X, 1297 ss.; G. CONTE, *I 'diritti individuali omogenei' nella disciplina dell'azione di classe*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, V, 609 ss.; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art. 140-bis cod. consumo*, in *Foro it.*, 2008, I, 17 ss.; ID., *La tutela collettiva risarcitoria: la tela di Penelope*, in *Foro it.*, 2009, X, 388 ss.; G. COSTANTINO - C. CONSOLO, *Prime pronunce e qualche punto fermo sull'azione risarcitoria*, in *Corr. giur.*, 2010, VIII, 998 ss.; A. D. DE SANTIS, *Profili dell'azione di classe a tutela dei consumatori e utenti*, in *Giusto proc. civ.*, 2010, IV, 1065 ss.; R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, in *Corr. giur.*, 2013, I, 110 ss.; A. GIUSSANI, *L'azione di classe: un primo bilancio*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, V, 1177 ss.; ID., *L'azione collettiva risarcitoria nell'art. 140 bis c. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, V, 1227 ss.; ID., *Mass torts e tutela giurisdizionale*, *cit.*, 315 ss., corredato di ottimo apparato bibliografico, anche rispetto alle fonti internazionali; S. MENCHINI, *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, in *Giusto proc. civ.*, 2008, I, 41 ss.; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2010, VI, 1413 ss.; I. PAGNI, *Azione inibitoria delle associazioni*, *cit.*, 1813 ss.; EAD., *L'azione di classe nel nuovo art. 140 bis: le situazioni soggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, IV, 349 ss.; A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, *cit.*; A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages*, *cit.*, 1057 ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010, V, 253 ss.; C. PUNZI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, *cit.*, 253 ss.; P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, *cit.*, 2224 ss.; G. RESTA, *Azioni popolari*, *cit.*, 331 ss.; R. RORDORF, *L'azione di classe del novellato art. 140-bis cod. consumo (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010, VI, 183 ss.; F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, *cit.*; M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano: lineamenti generali*, *cit.*, 103 ss.; ID., *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, *cit.*, 103 ss.; N. TROCKER, *Class actions negli USA. E in Europa?*, *cit.*, 178 ss.; V. VIGORITI, *L'azione risarcitoria di classe*, *cit.*, 680 ss.

<sup>518</sup> A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, *cit.*, 1279, laddove si parla di un modello diretto a convogliare in un unico procedimento la risoluzione della questione comune (rappresentato, ad esempio, proprio dall'azione inibitoria di cui all'art. 140 c. cons., ma anche dall'art. 64 d. lgs. 30

Inserita nel codice del consumo, sulla scia di noti scandali finanziari, per opera della l. 24 dicembre 2007, n. 244, commi da 445 a 449<sup>519</sup>, l'azione, fin dalla formulazione iniziale fu chiamata, almeno formalmente, a tutelare proprio gli interessi collettivi<sup>520</sup>. Si leggeva, infatti, *"Le associazioni di cui al comma 1 dell'articolo 139 e gli altri soggetti di cui al comma 2 del presente articolo sono legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi"*, anche se poi si aggiungeva che oggetto della domanda *"era l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti"*.

Il riferimento, espunto *medio tempore* dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, che dando seguito alle numerose critiche dottrinali mosse al testo iniziale, si riferì soltanto ai *"diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti"*, fu però poi ripristinato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, secondo cui *"i diritti individuali e omogenei dei consumatori e degli utenti di cui, nonché gli interessi collettivi sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe"*.

Se dunque, soprattutto inizialmente, poteva sembrare evidente il collegamento stabilito con gli interessi collettivi e dunque con l'azione inibitoria e con le altre decisioni delle autorità di regolazione, il richiamo alla tutela degli interessi collettivi fu ben presto sminuito e dai più ritenuto sostanzialmente inesistente o comunque inteso riferimento alla somma di diritti individuali. Fu comunque osservato - e si osserva tuttora - che la domanda è stata sempre volta

---

marzo 2001 n. 165, dall'art. 420 bis c.p.c. ovvero dall'art. 146 bis disp. att. c.p.c.) e di un secondo modello diretto ad aggregare le controversie ripetitive nel loro complesso, compresi gli aspetti non comuni.

<sup>519</sup> Un elenco dei diversi progetti di legge è presente in R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 844, nota 181. Per ulteriori indicazioni bibliografiche si veda A. GIUSSANI, *Modelli extraeuropei*, cit., 1.

<sup>520</sup> In particolare S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis*, cit., 1842 ss.; G. CONTE, *I 'diritti individuali omogenei'*, cit., 609 ss.; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 55 ss.; I. PAGNI, *L'azione di classe nel nuovo art. 140 bis*, cit., 349 ss.; P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità*, cit., 2224 ss.;

all'accertamento dei diritti individuali<sup>521</sup>, risarcitori o alle restituzioni<sup>522</sup>, sia che fossero definiti identici, come previsto dalla legge n. 99 del 2009, oppure omogenei, secondo la formulazione attuale. Fu in definitiva confermato che la pronuncia giunta all'esito dell'azione di classe concerne solo e soltanto i diritti soggettivi individuali, come ancora oggi si afferma.

La conclusione è comunque supportata dalla previsione secondo cui il giudice, con l'ordinanza che dichiara ammissibile l'azione<sup>523</sup>, definisce i caratteri dei diritti individuali oggetto del giudizio e indica i criteri in base ai quali i soggetti che chiederanno di aderire potranno essere inclusi nell'azione stessa.

Quanto all'ambito applicativo, fermo il coinvolgimento di un consumatore e di un imprenditore<sup>524</sup>, esso corrispose inizialmente a quello dei contratti stipulati ai sensi dell'articolo 1342 c.c., ovvero degli atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, ma venne poi

---

<sup>521</sup> R. CAPONI ritiene peraltro, in diversi scritti, che il giudizio possa concludersi con il mero accertamento dell'*an* della pretesa.

<sup>522</sup> Sul problema del nesso causale e del danno risarcibile possono vedersi F. BENATTI, *Il danno nell'azione di classe*, cit., 14 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Risarcimento del danno, restituzioni e rimedi nell'azione di classe*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, I, 18 ss., il quale prospetta la possibilità di risarcire i danni non patrimoniali attraverso l'azione di classe; G. VILLA, *Il danno risarcibile nell'azione collettiva*, in *Danno e resp.*, 2009, I, 11 ss.

<sup>523</sup> Circa l'impugnazione dell'ordinanza di ammissibilità si veda Cass., sez. I, 21 novembre 2016, n. 23631, in *Foro it.*, 2017, II, 600 ss.; quanto alla pronuncia di ammissibilità si veda Cass., sez. un., 1° febbraio 2017, n. 2610, in *www.dejure.it*; Cass., sez. III, 24 aprile 2015, n. 8433, in *Foro it.*, 2015, IX, 2778 ss.

<sup>524</sup> Pur dovendosi dare atto dell'esistenza di diverse opinioni sia in dottrina e in giurisprudenza, è maggioritaria l'opinione secondo cui il riferimento all'impresa deve essere interpretato seguendo la nozione codicistica di imprenditore e dunque nel senso che il destinatario dell'azione debba svolgere l'attività secondo criteri economici di gestione (tre le più recenti Cass., sez. VI, 24 dicembre 2014, n. 27391, in *www.dejure.it* e Cass., sez. VI, 9 maggio 2013, n. 10958, in *www.dejure.it*). In dottrina, in tal senso, G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, cit., 1275 ss.; M. LIBERTINI - M. MAUGERI, *Azione di classe*, cit., 911 ss.; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, cit.; P. PORRECA, *Ambito soggettivo e oggettivo dell'azione di classe*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, II, 541 ss. Si veda anche, per ulteriori approfondimenti, F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 20 ss.

esteso a qualsiasi rapporto contrattuale<sup>525</sup> che fosse comune a una pluralità di consumatori e utenti, compresi quelli relativi ai contratti stipulati ai sensi dell'artt. 1341 e 1342 c.c.<sup>526</sup>, che continuarono ad essere richiamati espressamente, a quello tra il consumatore o l'utente nei confronti del produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale, e alle pratiche commerciali scorrette e ai comportamenti anticoncorrenziali<sup>527</sup>.

L'esame della giurisprudenza<sup>528</sup> dimostra che l'azione è suscettibile di molteplici applicazioni - l'apposizione di clausole vessatorie (in particolare quelle relative alle commissioni sui conti correnti in passivo<sup>529</sup>), la vendita di strumenti finanziari in assenza di adeguate informazioni<sup>530</sup>, i disservizi del servizio ferroviario<sup>531</sup>, idrici<sup>532</sup>, nella gestione della pulizia delle strade<sup>533</sup>, le pratiche

---

<sup>525</sup> Che talvolta la dottrina interpretando estensivamente, riferisce alle obbligazioni assoggettate alla disciplina contrattuale, indipendentemente dalla fonte di produzione. Pone l'interrogativo, ad esempio, A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 79.

<sup>526</sup> In questo caso eventualmente anche dichiarando la nullità della clausola: così G. CONTE, *I "diritti individuali omogenei"*, cit., 618-619.

<sup>527</sup> G. CONTE, *I "diritti individuali omogenei"*, cit., 609 ss.; M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, cit., 341 ss.

<sup>528</sup> Per un resoconto delle diverse azioni promosse sino all'anno 2013 si veda G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, cit., 1275 ss.

<sup>529</sup> Trib. Torino, 10 aprile 2014, in *Foro it.*, 2014, IX, 2618 ss.; Appello Napoli, 29 giugno 2012, in *www.dejure.it*; Cass., sez. I, 14 giugno 2012, n. 9772, in *Foro it.*, 2012, IX, 2304 ss.; Appello Torino, 23 settembre 2011, in *www.dejure.it*; Trib. Napoli, sez. II, 9 dicembre 2011, in *www.dejure.it*; Trib. Napoli, sez. II, 16 novembre 2011, in *www.dejure.it*; Trib. Roma, sez. I, 25 marzo 2011, in *www.dejure.it*; Appello Torino, 17 ottobre 2010, in *www.dejure.it*; Trib. Torino, 4 giugno 2010, in *www.dejure.it*, che costituisce, tra l'altro, la prima azione di classe proposta nel nostro ordinamento.

<sup>530</sup> Appello Firenze, 15 luglio 2014, in *www.dejure.it*.

<sup>531</sup> Appello Milano, 3 marzo 2014, in *www.dejure.it*; Trib. Milano, 8 novembre 2013, in *Foro it.*, 2014, I, 274 ss.

<sup>532</sup> Trib. Roma, 10 maggio 2016, in *www.dejure.it*, relativa, più precisamente, alla sospensione del servizio idrico; Trib. Roma, sez. II, 2 maggio 2013, in *Foro it.*, 2014, I, 274 ss.

<sup>533</sup> Appello Firenze, 27 dicembre 2011, in *www.dejure.it*, che tra l'altro disconosce l'esistenza di un rapporto contrattuale tra il cittadino e l'ente incaricato dal Comune di provvedere alla pulizia delle strade; Trib. Firenze, sez. II, 15 luglio 2011, in *Foro it.*, 2012, VI, 1910 ss.

commerciali scorrette<sup>534</sup>, gli illeciti anticoncorrenziali, le *malpractice* mediche o comunque altri comportamenti dannosi per la salute<sup>535</sup> - anche se lo strumento è destinato a trovare applicazione in un numero più ristretto di situazioni rispetto all'azione inibitoria collettiva di cui all'art. 140 c. cons.<sup>536</sup>, ove è infatti presente un più ampio riferimento alla tutela degli interessi collettivi di consumatori e utenti<sup>537</sup>.

A proposito dei soggetti legittimati attivi<sup>538</sup> è possibile cogliere un secondo elemento di intersezione con gli interessi collettivi. La legittimazione, infatti, fu inizialmente attribuita alle sole associazioni e comitati adeguatamente rappresentativi oppure iscritti nell'apposito registro, per poi essere attribuita, a far data dalla legge n. 99 del 2009, al singolo individuo, eventualmente per il tramite dell'associazione cui abbia dato mandato. Se dunque il singolo è apparentemente l'interlocutore principale, tanto che da alcuni autori si è addirittura parlato di un suo monopolio dell'azione<sup>539</sup>, nella realtà gli enti

---

<sup>534</sup> Trib. Milano, 2 febbraio 2017, inedita, relativa alla diffusione di informazioni ingannevoli da parte di una nota multinazionale della telefonia circa la capacità di memoria di alcuni modelli di *smartphone* e *tablet*; Trib. Venezia, sez. III, 12 gennaio 2016, in *Foro it.*, 2016, III, 1017 ss. con riferimento allo scandalo delle c.d. emissioni truccate; Appello Milano, 26 agosto 2013, in *www.dejure.it*, in relazione alla diffusione di un test antinfluenzale accompagnato da pubblicità decettiva; Trib. Napoli, sez. XII, 18 febbraio 2013, n. 2195, in *Foro it.*, 2013, V, 1719 ss., che costituisce peraltro la prima sentenza di accoglimento dell'azione di classe consumeristica; Trib. Milano, 13 marzo 2012, in *Foro it.*, 2012, VI, 1909 ss.; Trib. Torino, 31 ottobre 2011, in *Foro it.*, 2012, VI, 1910 ss.; Trib. Milano, 20 dicembre 2010, in *Foro it.*, 2011, II, 583 ss.

<sup>535</sup> Con riferimento all'attività di distribuzione di sigarette, infatti, Appello Roma, 27 gennaio 2012, in *www.dejure.it*; Trib. Roma, 11 aprile 2011, in *Foro it.*, 2011, XII, 3424 ss.

<sup>536</sup> F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 4.

<sup>537</sup> Il richiamo agli interessi collettivi dei consumatori e il richiamo all'identità e all'omogeneità dei diritti, ma anche alla necessità di accertare l'elemento psichico, il nesso causale, la lesione del diritto protetto e le conseguenze dannose, giustificano la ricorrente affermazione che l'azione di classe può essere paragonata ad una corsa ad ostacoli.

<sup>538</sup> In particolare G. AFFERNI, *Recenti sviluppi*, cit., 1275 ss.; M. LIBERTINI - M. MAUGERI, *Azione di classe*, cit., 911 ss.

<sup>539</sup> L'espressione è di A. PALMIERI, *La tutela collettiva*, cit., 129.

esponenziali continuano a svolgere il ruolo principale: è la prassi<sup>540</sup> a dimostrare che sono proprio questi ultimi i reali architetti dell'azione di classe, sensibilizzando il pubblico dei consumatori e di seguito organizzando l'azione, anche quando non raccolgono il mandato dei singoli.

Il procedimento - rispetto al quale non è prevista neppure una procedura di conciliazione facoltativa, come invece all'art. 140 c. cons.<sup>541</sup> - prevede che in apposita udienza sia verificata la sussistenza del requisito dell'omogeneità, la non manifesta infondatezza della domanda e, sulla scia dell'azione di classe statunitense, il vaglio di adeguatezza del rappresentante. A ben vedere, le cautele imposte dal legislatore non rappresentano, ancora una volta, nient'altro che la presa d'atto delle capacità dell'azione di colpire il professionista e dunque della, quantomeno prospettabile, capacità deterrente dello strumento.

Il giudice, ammessa, come dicevamo, l'azione, ordina contemporaneamente che si provveda alla più adeguata pubblicità, elemento da cui forse maggiormente dipende, come già visto descrivendo gli strumenti comunitari, la capacità dello strumento di orientare le condotte dei professionisti.

Il procedimento, che dovrebbe procedere con celerità, si conclude, in caso di accoglimento della domanda, con la liquidazione di una somma determinata in via equitativa (il legislatore, almeno a procedere a un'interpretazione letterale, avrebbe l'obbligo di liquidare il danno ai sensi dell'art. 1226 c.c.), ovvero, in alternativa, stabilendo i criteri omogenei di calcolo per la liquidazione e invitando le parti a giungere ad un accordo entro il termine di novanta giorni, decorsi i quali il giudice dovrebbe liquidare il risarcimento.

La liquidazione equitativa costituisce, allora, un ulteriore elemento di

---

<sup>540</sup> Basti pensare all'opera condotta dai principali enti rappresentativi e ai sistemi di comunicazione con il pubblico da questi stabiliti.

<sup>541</sup> F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 7.



intersezione con gli interessi collettivi, proprio nella misura in cui il giudice pare obbligato a procedere alla liquidazione equitativa.

A livello funzionale, confermano le conclusioni appena viste le funzioni che la dottrina riconosce proprie dell'azione. Non solo, dunque, quella di incentivare i consumatori all'esercizio dell'azione, superando i numerosi ostacoli<sup>542</sup>, di riequilibrare le posizioni<sup>543</sup> (a condizione, però, che siano evitati gli abusi<sup>544</sup>), di soddisfare esigenze di economia processuale e di uniformità dei giudicati<sup>545</sup>, di compensare i consumatori della perdita subita, di permettere al professionista di

---

<sup>542</sup> A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 317, che sottolinea il fatto che la parte abituale, ovvero il professionista, investe molte risorse nel contenzioso di tipo seriale, ben consapevole che l'esito della prima causa influenzi in maniera decisiva l'esito di tutte le altre, indipendentemente dalla previsione espressa dell'estensione degli effetti del giudicato; M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 533.

<sup>543</sup> Si veda ancora S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 62-63, che individua alcuni dei problemi connessi alla gestione individuale della lite (congestionamento della giustizia, giudicati contrastanti, costi elevati, mancata applicazione di sanzioni effettive, diseguaglianza delle parti nella gestione del contenzioso). Così anche G. BALENA, *Sui progetti di azioni di gruppo*, cit., 184, che pone l'accento sulla necessità di non lasciare solo il consumatore e di coadiuvarlo nella fase istruttoria, in considerazione dei costi che potrebbe essere chiamato a sostenere (l'esempio proposto è quelli dei danni provocati da un medicinale di cui non siano ancora pienamente noti gli effetti collaterali); R. CAPONI, *Il nuovo volto*, cit., 383 ss.; R. CAPONI, *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit., ove l'autore, assumendo la prospettiva del comparatista, osserva che tali ostacoli dipendono dal diverso livello di efficienza degli apparati amministrativi e giudiziari, dalla serietà e robustezza delle articolazioni della società civile, dal diverso grado di consapevolezza dei singoli circa i propri diritti; R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, cit., 110 ss.; A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1283, il quale parla di classi olistiche per indicare le classi comprensive di soggetti le cui pretese siano di fatto tutelabili soltanto in via aggregata per essere di modesto valore unitario; ID., *Controversie seriali*, cit., 411; ID., *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit.; F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 64.

<sup>544</sup> G. AFFERNI, *Recenti sviluppi*, cit., 1275 ss., il quale rileva che molte azioni sono promosse per intimidire, esemplificando con riferimento a quella intentata dal Codacons con riferimento alla diffusione di un vaccino antinfluenzale. Nello stesso senso F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 15 ss.

<sup>545</sup> Ad esempio G. BALENA, *Sui progetti di azioni di gruppo*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 184; R. CAPONI, *Il nuovo volto*, cit., 383 ss.; ID., *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit.; R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, cit., 110 ss.; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, cit., 1413 ss.

calcolare i rischi connessi alla vicenda<sup>546</sup>, ma anche quella di contribuire all'incremento della competitività del sistema<sup>547</sup> e di produrre un chiaro effetto deterrente<sup>548</sup>, con indubbio beneficio, dunque, per tutti i consumatori<sup>549</sup>, funzione cui peraltro potrebbe in futuro affiancarsi quella punitiva<sup>550</sup>.

La mera descrizione dei caratteri essenziali dell'azione di classe consumeristica conferma dunque quanto rilevato inizialmente, ovvero che parlare dell'azione di classe significa completare il quadro delle forme di tutela collettiva del consumatore.

Non si tratta certamente dell'unico strumento chiamato a realizzare tale effetto: si è detto del rilievo officioso delle clausole vessatorie, dei codici etici, dei meccanismi stragiudiziali di risoluzione delle controversie e si è accennato alle norme di origine comunitaria che agevolano il consumatore nel recupero del danno "anticoncorrenziale", ma si tratta di quello potenzialmente più incisivo,

---

<sup>546</sup> Funzione individuata, tra le altre, da G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 611.

<sup>547</sup> A. DI LANDRO, *La nuova azione di classe*, cit., 64.

<sup>548</sup> Così, tra i tanti, R. CAPONI, *Il nuovo volto*, cit., 383 ss.; ID., *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit.; R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, cit., 110 ss.; A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1284.

<sup>549</sup> Per tutti S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 93, che nell'investigare le diverse funzioni, individua anche quella di riequilibrio dei rapporti tra consumatori e professionisti: "da un lato, la cognizione unitaria delle pretese sostanziali dei singoli consente il coordinamento delle decisioni e agevola l'accesso alla giustizia, senza ingolfare i tribunali con una moltitudine di cause seriali; dall'altro lato, la possibilità che l'azione sia introdotta da uno degli interessati senza che tutti gli altri debbano assumere il ruolo di parte semplifica lo svolgimento del giudizio. Sotto l'aspetto funzionale, poi, l'azione di classe assolve a compiti fondamentali: protegge i cittadini dai poteri, pubblici e privati, e sanziona gli abusi; regola i mercati, riequilibrando i rapporti tra consumatori e soggetti con posizioni dominanti; agisce da deterrente rispetto al compimento di pratiche commerciali". Più di recente si segnala la posizione di A. SPADAFORA, *La nuova azione di classe: da strumento protettivo settoriale a rimedio di diritto comune?*, in *Contratti*, 2016, I, 73, che infatti fa riferimento "al più ampio obiettivo di attuare la difesa collettiva dell'interesse comune ad un'intera categoria di consumatori, ivi compresi quelli non partecipanti all'iniziativa giudiziale (anche per effetto della mancata adesione all'azione proposta)". Che questa sia l'intenzione del legislatore lo si evince anche dal dibattito emerso nel corso del dibattito in aula, ad esempio dalle parole dell'Onorevole Bonafede.

<sup>550</sup> S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 58, osserva infatti che allo stato "sono previste forme di tutela di carattere indennitario e punitivo, con funzioni di redistribuzione della ricchezza e di deterrenza, particolarmente adatte per sanzionare le lesioni di interessi collettivi".

come lasciano intendere le resistenze opposte finora dalle categorie professionali.

È appena il caso, giunti a questo punto, di offrire qualche chiarimento in ordine alla natura degli interessi protetti, di verificare se sia possibile stabilire, a fronte del silenzio del legislatore, forme di raccordo con lo strumento inibitorio e, infine, di prospettare alcune possibili linee di intervento legislative.

### **3) Gli interessi protetti dall'azione collettiva risarcitoria e i soggetti legittimati ad agire**

Come preannunciato, si intendono offrire alcuni chiarimenti in ordine alle situazioni soggettive protette dall'azione di classe e dunque sgombrare definitivamente il campo da possibili equivoci, posto che l'art. 140 bis c. cons., accanto ai diritti individuali omogenei, contiene ancora un riferimento agli interessi collettivi.

Per quanto una parte della dottrina abbia tentato di valorizzare tale richiamo<sup>551</sup>, ritenendo che il giudice possa dunque procedere al mero accertamento dell'*an* del diritto, come se l'azione collettiva sostanzialmente fosse un duplicato dell'azione inibitoria, le voci critiche<sup>552</sup>, che tra l'altro erano già emerse nei primi

---

<sup>551</sup> R. CAPONI, *Variabilità dell'oggetto del processo*, cit., 47 ss., rileva che vi erano due tesi intorno all'oggetto del giudizio e del giudicato: una prima tesi li faceva corrispondere ai singoli crediti risarcitori e restitutori; una seconda tesi faceva riferimento o al mero accertamento dell'*an* del diritto ovvero, per l'appunto, agli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti e quindi all'accertamento di una mera questione; ID., *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit. Così anche ID., *Tra class action e conciliazione*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2008, V, 785 ss.; I. PAGNI, *L'azione di classe*, cit., 349 ss.

<sup>552</sup> Per una autorevole critica si veda G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo*, cit., 369 ss., il quale conseguentemente rileva che non vi è spazio per far valere la lesione di beni insuscettibili di appropriazione individuale, ad esempio l'ambiente; ID., *L'azione collettiva risarcitoria*, cit., 545 ss.; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, cit., 1413 ss.; F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 8 ss.

commenti ai lavori preparatori<sup>553</sup>, risultano assolutamente maggioritarie

In proposito ci paiono prospettabili tre interpretazioni, a partire da quella, sostenuta dalla dottrina prevalente, secondo cui il richiamo agli interessi collettivi dovrebbe essere ritenuto sostanzialmente inesistente, sul presupposto che se il legislatore avesse voluto riferire lo strumento al mero frammento del rapporto comune a una pluralità di individui, non avrebbe permesso al giudice di procedere alla liquidazione del danno individuale<sup>554</sup> e soprattutto, ancora prima, di modellare l'intera azione di classe intorno alle pretese dei singoli. Se dunque si volesse accedere a una simile interpretazione, che porterebbe a riferire il danno subito alla collettiva indeterminata, si dovrebbe però prescindere, pressoché interamente, dalla disciplina dettata dall'art. 140 bis c. cons., trascurando peraltro il fatto che quando il legislatore (in materia ambientale) ha inteso procedere in tal senso, ha provveduto chiaramente.

---

<sup>553</sup> S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis, cit.*, 1842 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee, cit.*, 570, in cui l'autore, con riferimento ai suddetti lavori preparatori e alle espressioni utilizzate, osserva: "La proposta di legge n. 1834, di iniziativa del deputato Pedica; la proposta n. 1443 di iniziativa dei deputati Poretti e Capezzone, la proposta n. 1330 di iniziativa del senatore Fabris sono tutte proposte chiaramente ispirate al modello nordamericano della azione di classe (azione a legittimazione individuale; giudizio preventivo di ammissibilità, nomina del c.d. curatore amministrativo). Ma le azioni ivi previste sono denominate azione collettiva (proposta Fabris), oppure azione giudiziaria collettiva (proposte Poretti e Pedica). Per converso, la proposta di legge di iniziative dei ministri Bersani e Mastella, la proposta n. 1662 di iniziativa del deputato Buemi e altri, la proposta n. 679 di iniziativa del senatore Benvenuto sono tutte proposte che si limitano a segnare un'evoluzione (neanche così marcata) dell'azione collettiva inibitoria già presente per il nostro ordinamento nel ricordato art. 140 del codice del consumo. Ma le azioni ivi previste sono denominate, in inglese, class action nella relazione della prima proposta e addirittura nella rubrica del primo articolo delle ultime due, con una non molto lodevole manifestazione di esagerato cosmopolitismo. La ragione di questa singolare inversione terminologica è un mistero".

<sup>554</sup> A. GIUSSANI, *L'azione di classe: un primo bilancio, cit.*, 1185, criticando fortemente il richiamo agli interessi collettivi, osserva: "D'altronde, appare difficile giustificare in base a tale norma l'attribuzione di somme a titolo di risarcimento del danno all'interesse collettivo, specialmente perché non risulta a quale soggetto tale risarcimento dovrebbe essere attribuito, a meno di non voler immaginare, alquanto avventurosamente, che se ne possa disporre una liquidazione equitativa da distribuire 'a pioggia' agli 'utenti consumatori' come avviene con il fluid class recovery nelle class actions statunitensi in cui la funzione di deterrenza civilistica delle condotte illecite prevale sulla funzione di economia processuale", aggiungendo poi che neppure la teoria della entificazione della classe sembrerebbe autorizzare un simile risultato in assenza di una previsione esplicita.

Una seconda interpretazione conduce invece a valorizzare gli effetti indiretti di cui si è discusso finora e dunque a intendere il richiamo proprio come se dicesse che l'azione realizza indirettamente l'effetto di un'azione inibitoria collettiva, sulla scorta peraltro del modello statunitense.

Una terza, più innovativa possibilità è quella di attribuire un senso all'inserimento richiamando la struttura degli interessi sovraindividuali. Dal momento che sul punto, come si è notato più volte, continuano a mancare riflessioni dottrinali approfondite, è possibile richiamare lo schema tripartito proposto in precedenza, con il quale abbiamo cercato di indagare la natura degli interessi collettivi e le intersezioni con le più classiche situazioni soggettive, e dunque spiegare il richiamo agli interessi collettivi come richiamo alla somma di diritti soggettivi che si proiettano verso un bene inappropriabile (il bene concorrenza, ad esempio, sulle scia delle indicazioni comunitarie) e quello ai diritti individuali omogenei come somma di diritti verso un bene nella titolarità esclusiva.

Si tratta, ad ogni modo, come detto, soltanto di mere prospettazioni, condotte a fronte di un dato normativo assolutamente incerto, che non eliminano dunque la necessità dell'intervento chiarificatore del legislatore.

Occorre dunque precisare il significato del riferimento ai diritti individuali omogenei, sul quale sono sorte parimenti delle questioni, non prima però di aver riferito che tale riferimento è stato sostituito, nel periodo di vigenza della legge n. 99 del 2009, da quello all'identità dei diritti<sup>555</sup>, assolutamente oscuro (potendo infatti alludere, come è stato notato, sia all'identità del titolo, sia all'identità del danno, sia all'identità assoluta <sup>556</sup>) e infatti ampiamente

---

<sup>555</sup> In particolare R. CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, X, 383 ss.; G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 612-613; I. PAGNI, *L'azione di classe*, cit., 349 ss.

<sup>556</sup> G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo*, cit., 369 ss.

criticato<sup>557</sup>, a tal punto che la giurisprudenza ha finito, di nuovo, per ritenerlo non apposto e persistente il riferimento all'omogeneità.

Il richiamo all'omogeneità dei diritti, espressione non consolidata nell'uso dottrinale e normativo, fu dunque inteso riferito alla necessità di una condotta plurioffensiva, che sarebbe la più rispondente allo scopo deterrente dell'azione<sup>558</sup>.

Anche la dottrina successiva pose l'accento sulla medesimezza della *causa petendi*<sup>559</sup>, ma precisò anche che la decisione sulla questione comune deve risultare prevalente rispetto a quella sulle questioni individuali<sup>560</sup>. Si è dunque

---

<sup>557</sup> Ad esempio G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 612-613; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria*, cit., 388 ss.; R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, cit., 110 ss.; M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano: lineamenti generali*, cit., 114-115.

<sup>558</sup> A. GIUSSANI, *Ancora sulla tutelabilità con l'azione di classe dei soli diritti omogenei*, in *Giur. it.*, 2014, VIII-IX, 1912 ss., che peraltro rileva che tale soluzione seguirebbe quella adottata dal *Codigo modelo de procesos colectivos para Iberoamerica* del 2004, art. 1, II; ID., *Intorno alla tutelabilità con l'azione di classe dei soli diritti omogenei*, in *Giur. it.*, 2014, III, 605 ss.

<sup>559</sup> Così, ad esempio, G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo*, cit., 369 ss.; G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 614.

<sup>560</sup> Così ad esempio R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, cit., 114, secondo cui i diritti sono omogenei quando: "1) la loro fattispecie causale ha una parte necessaria comune ed una parte eventuale differenziata; 2) la parte comune deve coprire almeno le questioni giuridiche in fatto e in diritto sulla base delle quali è dato accertare la responsabilità del convenuto e dunque, come detto poc'anzi, anche il nesso di causalità; 3) la parte differenziata può coprire tutto l'arco delle questioni da cui dipende l'estensione della responsabilità. Al variare dell'estensione delle questioni da cui dipende l'estensione della parte differenziata, varieranno i provvedimenti che il giudice potrà pronunciare in caso di accoglimento della domanda, cioè una sentenza di condanna con liquidazione equitativa oppure una sentenza di condanna generica (eventualmente con provvisoria), alla quale seguirà - se richiesto - la fase liquidatoria con la condanna in forma specifica del convenuto"; A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1286, con ulteriori riferimenti bibliografici, anche relativamente alla dottrina contraria; A. PELLEGRINI GRINOVER, *I processi collettivi in Brasile*, cit., 99 ss.; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 58, rilevando, infatti, che ci sono caratteri che mutano da individuo a individuo, ad esempio in caso di vendita di prodotti finanziari, ove l'accertamento dell'inadempimento dipende dal grado di informazione dell'acquirente e che non dovrebbero poter essere fatti valere con la c.d. azione di classe; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, cit., 1413 ss.; F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 8 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Risarcimento del danno*, cit., 21: "L'aggregazione delle differenti pretese sostanziali in un'unica domanda e in unitario processo produce vantaggi in punto di durata del giudizio, di economia processuale e di efficienza della tutela solo se i punti

notato che il giudice, il quale è chiamato ad accertare il comportamento antiggiuridico, l'elemento psicologico, il nesso causale, l'evento di danno e la conseguenza pregiudizievole - accertamento, dunque, più complesso di quello condotto dal giudice dell'inibitoria collettiva - dovrebbe avere la possibilità di accertare una volta per tutte anche il danno evento e, almeno negli elementi principali, l'entità del pregiudizio.

Detto ancora diversamente, si richiede che l'accertamento del nesso causale e delle altre questioni impegni il giudice una volta per tutte, cosicché la riunione delle diverse pretese in un unico procedimento non si risolva piuttosto in un impedimento.

Rispettati tali limiti, le peculiarità della singola posizione individuale potrebbero essere considerate dal giudice attraverso la creazione di diverse sottoclassi<sup>561</sup>.

Tali conclusioni sono state recepite anche dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>562</sup>,

---

*da conoscere e da decidere siano i medesimi per tutti i soggetti, mentre quelli personali sono circoscritti alle mere operazioni di determinazione dell'ammontare del credito restitutorio o risarcitorio di ciascuno degli interessati".*

<sup>561</sup> Così A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1286.

<sup>562</sup> Appello Milano, 3 marzo 2014, in *www.dejure.it*: "Ai fini della corretta interpretazione del termine 'omogenei' contenuto nell'art. 140 bis cod. cons., si deve tenere conto della ratio sottesa all'introduzione dell'azione di classe, che mira, da un lato, ad accrescere la fiducia dei consumatori nel funzionamento del mercato e nell'impiego di un efficace strumento di tutela e, per converso, consente agli imprenditori una valutazione generalizzata dei danni da risarcire, nell'ottica di una complessiva semplificazione delle controversie consumeristiche, che sono potenzialmente numerosissime. Pertanto, non è possibile pretendere che la posizione giuridica di un aderente sia del tutto sovrapponibile a quella di un altro, poiché ciò si risolverebbe in una sostanziale abrogazione della norma e contrasterebbe con l'intento legislativo che ha utilizzato l'aggettivo 'omogenei' in coerenza con le suddette finalità della disposizione, essendo le fattispecie assimilabili in virtù di caratteri comuni ma non identici"; Trib. Milano, 9 dicembre 2013, in *www.dejure.it*: "Nell'azione di classe la prevalenza di questioni personali relative all'accertamento del risarcimento del danno in capo ai potenziali consumatori aderenti pregiudica l'omogeneità dei diritti individuali e determina l'inammissibilità della domanda"; Trib. Napoli, sez. XII, 18 febbraio 2013, n. 2195, cit., in *Foro it.*, 2013, V, 1719 ss., secondo cui: "Il richiamo alla 'identità' (e in seguito alla riforma del 2012, alla 'omogeneità') dei diritti di una pluralità di consumatori e utenti deve essere inteso nel senso che è necessario che tutti gli elementi costitutivi, con riferimento sia all'an sia al quantum del risarcimento, siano identici (omogenei), potendosi differenziare soltanto per il fatto che ineriscano a soggetti differenti"; Appello Roma, 27 gennaio 2012, cit., in *www.dejure.it*: "L'identità dei diritti

nella quale l'ordinanza di inammissibilità per mancanza di omogeneità dell'azione è comunemente giustificata dal fatto che *“il preteso danno patrimoniale sarebbe condizionato da una pluralità di fattori soggettivi ed oggettivi, tali da rendere necessario l'esame di situazioni eterogenee in contrasto con le ragioni alla base della trattazione congiunta dell'azione secondo il prescelto meccanismo processuale”*<sup>563</sup>.

Lo spazio applicativo privilegiato (vocazionale, si potrebbe dire) dell'azione di classe è però quello in cui le domande risarcitorie conseguano all'accertamento del medesimo comportamento dannoso<sup>564</sup>.

Quanto al danno risarcibile, dunque, esso dovrebbe essere determinato agevolmente<sup>565</sup>, come d'altra parte si ricava dal 12° co. dell'art. 140 bis, che impone di procedere equitativamente ai sensi dell'art. 1226 c.c.<sup>566</sup>, soluzione che, pur non escludendoli formalmente, pone però una forte limitazione alla risarcibilità dei danni di natura non patrimoniale<sup>567</sup>, dal momento che ritenere il

---

*individuali tutelabili, quale requisito di ammissibilità dell'azione di classe, si ha soltanto laddove le singole posizioni dei ricorrenti e dei possibili aderenti alla classe siano identiche sotto il profilo dell'an”.*

<sup>563</sup> Trib. Venezia, sez. III, 12 gennaio 2016, cit., in *Foro it.*, 2016, III, 1017 ss.

<sup>564</sup> G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 614.

<sup>565</sup> Ad esempio R. CAPONI, *Variabilità dell'oggetto del processo*, cit., 47 ss., esemplificando con riferimento ai danni provocati da un disservizio a una pluralità di utenti; A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause*, cit., 1285.

<sup>566</sup> Questo è il pensiero anche di G. CONTE, *I diritti individuali omogenei*, cit., 616-617: *“La prospettiva che tale modello schiude è quella di un quadro di regole che, pur rimanendo ancorato alla logica primaria della funzione risarcitoria del sistema della responsabilità, risulta più ‘astratto’ rispetto a quello ordinario, perché si distacca dalla dimensione propriamente individualistica del danno per orientarsi in funzione di accertamenti e di liquidazioni parametrati alla medietà desumibile con riguardo ai componenti della classe. La sfida aperta agli interpreti è di temperare questa propensione del sistema che sembra manifestarsi soprattutto, ma non solo, in materia di giudizio di classe, con due accertamenti che appaiono allo stato caratteristici del giudizio di responsabilità e da cui il nostro sistema non appare disposto a prescindere: esistenza del danno e accertamento del nesso causale tra condotta e danno. Riassumendo, il presupposto delle liquidazioni disposte all'esito – favorevole per i consumatori e gli utenti – di giudizio di classe è che il danno sia di tal natura da poter essere liquidato senza scendere a valutazioni commisurate ai pregiudizi concretamente accusati nelle rispettive sfere giuridiche. Il legislatore, peraltro, sembra pienamente avvertito del problema, allorché, al comma 12° dell'art. 140 bis, quale regola generale risarcitoria, la liquidazione del danno in via equitativa”.*

<sup>567</sup> C. SCOGNAMIGLIO, *Risarcimento del danno*, cit., 18 ss., sottolinea però che non vi è una preclusione del sistema e che in alcuni ipotesi, ad esempio in caso di diffusione di farmaci senza



contrario significherebbe a nostro avviso liquidare un danno in assenza della prova dello stesso.

#### **4) Il problema del raccordo con l'azione collettiva inibitoria e i procedimenti di fronte alle autorità amministrative indipendenti**

Ritenendo di aver dimostrato che l'azione di classe consumeristica, pur essendo formalmente deputata alla tutela dei soli diritti soggettivi (tanto che la pronuncia produrrà effetti di giudicato soltanto rispetto alle parti del procedimento<sup>568</sup>), realizza, almeno potenzialmente, la tutela di un numero più

---

superamento dei test, dovrebbe ammettersi il risarcimento del danno non patrimoniale. Questa probabilmente era l'intenzione del legislatore, posto che nel dibattito in aula sono richiamati espressamente i danni da contagio di HIV. Diversamente R. CAPONI, *Variabilità dell'oggetto del processo*, cit., 47 ss., che individua come situazione esclusa dall'area di operatività dell'azione gli illeciti consistenti nella produzione e nella vendita di farmaci; S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons., cit.*, 1413 ss.: "Ciò comporta che il rimedio in forma collettiva è ipotizzabile soprattutto se i danni risarcibili sono di tipo patrimoniale; al contrario, difficoltà spesso insormontabili si pongono per il ricorso alle azioni di classe in caso di danno non patrimoniale. Infatti, per lo più, non soltanto per la determinazione del quantum, ma anche per la verifica della sussistenza del danno morale ed esistenziale, occorre valutare una molteplicità di variabili individuali, è necessario indagare in ordine a circostanze specifiche che riguardano in modo esclusivo ciascuno degli appartenenti alla classe, per cui l'impiego di un unico giudizio si rivela non proficuo, in quanto nella fattispecie concreta non sono ravvisabili la ricorrenza e la prevalenza dei temi comuni". In giurisprudenza, in senso negativo: Appello Roma, 27 gennaio 2012, in *www.dejure.it*, cit.; Trib. Roma, 11 aprile 2011, cit., in *Foro it.*, 2011, XII, 3424 ss. Con riferimento al contagio di neonati all'interno del Policlinico Gemelli: Appello Roma, 1 dicembre 2012 (r.g. 53662/2012), inedita, che accoglie il reclamo proposto avverso Trib. Roma, sez. XIII, 27 aprile 2012 (r.g. 53284/2011), inedita, ove era stato osservato che "la natura non patrimoniale del danno biologico, morale ed esistenziale dedotto, a prescindere dalla fondatezza delle singole poste risarcitorie richieste, non è di ostacolo, nel caso all'esame, alla sussistenza del requisito di omogeneità, poiché identiche sono le situazioni di fatto e di diritto che presumono l'invocata tutela. Infatti, per i minori l'identità della patologia con cui si assume il contatto infettivo determina una conseguente identità degli effetti lesivi lamentati, che, combinata con la comune condizione e con la stesa classe di età dei soggetti esposti, consente l'applicazione dei canoni di liquidazione uniformi, tenuto conto dei criteri adottati dal sistema tabellare di liquidazione del danno alla persona in uso presso questo Tribunale, Analogamente per il danno lamentato dai genitori, rispetto ai quali si configurano identiche relazioni parentali e personali, con l'unica variabile della classe di età di appartenenza". Si vedano anche Appello Roma, sez. I, 1 dicembre 2015 (r.g. 53672/2012), inedita; Trib. Roma, sez. XIII, 27 aprile 2012 (r.g. 53726/2011), inedita.

<sup>568</sup> Perentoriamente R. CAPONI, *Liticonsorzio 'aggregato'*, cit.: "In caso di sentenza di accoglimento della domanda collettiva, la sua efficacia può essere opposta al soccombente solo dai soggetti che hanno

ampio di individui (non è tra l'altro un caso che nel corso dei lavori preparatori sia emersa la forte e costante avversione dei professionisti), si tratta adesso di verificare se siano già presenti forme di raccordo con l'azione inibitoria collettiva<sup>569</sup>. Ciò, tra l'altro, permette di giustificare ulteriormente la trattazione dell'azione di classe risarcitoria nell'ambito di questo lavoro.

Prima di tutto occorre ribadire che i due strumenti di tutela si collocano su piani distinti, seppure contigui, e che non è dunque prospettabile rinunciare all'una in ragione dell'altra. Il fatto che oggi l'intervento degli enti pubblici, innanzitutto le Autorità amministrative indipendenti e le Camere di commercio, accresca le possibilità di reprimere sul nascere i comportamenti illeciti, non potrebbe condurre a rinunciare all'azione di classe, non foss'altro perché l'esperienza dimostra continuamente che questi - come anche gli enti esponenziali legittimati ad agire in via inibitoria - non sono sempre in grado di intervenire tempestivamente<sup>570</sup>.

---

*aderito o sono intervenuti nel giudizio litisconsortile aggregato (salve le eccezioni personali che il professionista può opporre a ciascuno di essi). Non vi è infatti alcuna base legislativa per congegnare i limiti soggettivi di efficacia della sentenza resa al termine del processo litisconsortile aggregato in termini diversi da quelli previsti dall'art. 2909 c.c."*

<sup>569</sup> R. CAPONI, *Tutela collettiva: interessi protetti e modelli processuali*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, V, 1205 ss.; ID., *Il nuovo volto della class action*, cit., 383 ss.; ID., *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit., 819 ss.; ID., *Variabilità dell'oggetto del processo*, cit., 47 ss.; S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis*, cit., 1842 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.; R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori*, cit., 217 ss.; E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss.; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali omogenei*, cit., 55 ss.; I. PAGNI, *Azione inibitoria*, cit., 1813 ss.; EAD., *L'azione di classe*, cit., 349 ss.; EAD., *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 153 ss.; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe*, cit., 5 ss.

<sup>570</sup> R. CAPONI, *Litisconsorzio 'aggregato'*, cit., sottolinea anzi, e con forza, le disfunzioni dell'intero apparato pubblico: "Senonché i dati salienti che caratterizzano l'esperienza italiana sono i seguenti: l'incapacità della classe politica attuale di governare la società civile, cioè di individuare le priorità del bene comune e di dare direttive rigorose ed effettive per il loro perseguimento; la disastrosa inefficienza della pubblica amministrazione nel curare in concreto la realizzazione degli interessi pubblici; l'esasperata prevalenza del tornaconto personale (...) e il familismo amorale nella società civile. In una parola, il dato saliente dell'Italia di oggi è lo sfacelo della sfera pubblica. In questo contesto, l'Italia sembra quasi il paese ideale per la sperimentazione di uno strumento, intonato dall'idea di ristoro degli individui e della fortificazione dell'avvocatura, come la class action".

Non del tutto corrispondenti, poi, sono i settori di intervento, per non tacere il fatto che non è sempre possibile agire in via inibitoria, ad esempio perché il comportamento dell'impresa non si protrae nel tempo<sup>571</sup>, ovvero, e più spesso, con l'azione risarcitoria, in considerazione dei numerosi limiti che la connotano<sup>572</sup>.

Da taluni si sottolinea poi che l'art. 140 bis c. cons. (ancor di più se ne fosse ampliato lo spazio applicativo) costituisce il completamento dell'azione inibitoria<sup>573</sup> o comunque ne è la naturale evoluzione<sup>574</sup>, osservando, a supporto, che è stato il legislatore stesso ad attribuire al giudice la possibilità di adottare misure ripristinatorie o correttive dell'illecito<sup>575</sup> e dunque di compensare i singoli delle perdite subite.

Deve comunque prendersi atto che il legislatore non ha svolto alcun riferimento all'azione inibitoria, prendendo forse troppo alla lettera il contrario invito avanzato da alcuni processualisti a conservare l'autonomia dei due strumenti<sup>576</sup>. Senza volere e potere avanzare ricostruzioni di carattere processuale, ovviamente riservate agli esperti della materia, ci limitiamo a dare conto che secondo alcuni, anche a legislazione invariata, sarebbe possibile il cumulo delle

---

<sup>571</sup> S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis, cit.*, 1842 ss.

<sup>572</sup> I. PAGNI, *L'azione inibitoria, cit.*, 1815; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione, cit.*, 9; M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto, cit.*, 531.

<sup>573</sup> R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori, cit.*, 448.

<sup>574</sup> Ad esempio E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive, cit.*, 1024 ss., sottolinea che il suo inserimento nel sistema soddisfa esigenze di effettività.

<sup>575</sup> Sul punto si rinvia a quanto detto nel terzo capitolo a proposito delle misure ripristinatorie adottabili con la pronuncia inibitoria.

<sup>576</sup> S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis, cit.*, 1847, il quale, poco dopo, conclude perentoriamente: "Ma non bisogna farsi prigionieri dell'incrocio o meglio della sovrapposizione tra interesse collettivo di cui si fa portatore l'ente esponenziale e diritti dei singoli, così da pensare (a torto) che sia impossibile separarli concettualmente, ascrivendo a ciascuno la dovuta autonomia. Dal punto di vista dell'azione risarcitoria ciò che conta è esclusivamente la valenza collettiva delle questioni comuni".

azioni, per ragioni di economia processuale<sup>577</sup>, mentre altri processualisti hanno investigato, con risultati alterni, la possibilità di proporre domanda inibitoria all'interno del giudizio risarcitorio<sup>578</sup>, ovvero quella della possibilità contemporanea pendenza delle azioni<sup>579</sup>.

Da parte nostra è piuttosto necessario ribadire l'intersezione tra gli interessi collettivi, meri frammenti del rapporto, e i diritti soggettivi individuali; tanto più se si considera che il legislatore ha richiamato espressamente, al 6° co. dell'art. 140 bis c. cons., i provvedimenti delle autorità di regolazione del mercato<sup>580</sup>, secondo cui il giudizio collettivo può essere sospeso quando è in corso un'istruttoria davanti ad una autorità indipendente ovvero un giudizio dinanzi a un giudice amministrativo: ciò come a dire che se tale accertamento non può essere ritenuto vincolante, costituirà comunque, sulla scia comunitaria, un autorevole precedente, in grado di orientare fortemente la decisione.

L'intervento del legislatore risponderebbe peraltro alle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea, ove in materia di concorrenza la decisione dell'autorità di regolazione è ritenuta vincolante all'interno del giudizio individuale.

Il legislatore ha peraltro già preso atto del rapporto con l'azione per l'efficienza

---

<sup>577</sup> R. CAPONI, *Il litisconsorzio 'aggregato'*, cit.: "Se vi è connessione per identità di questioni o per identità parziale di causa petendi tra la domanda risarcitoria collettiva e la domanda inibitoria (ovvero correttiva degli effetti dannosi, ecc.), il cumulo è ammissibile per ragioni di economia dei giudizi e di armonia delle decisioni". Anche G. COSTANTINO - C. CONSOLO, *Prime pronunce e qualche punto fermo sull'azione risarcitoria*, cit., 988 ss., ritengono possibile, ma non opportuno, il cumulo. Contraria, invece, E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss.

<sup>578</sup> E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss., che la risolve negativamente adducendo la particolarità dei riti.

<sup>579</sup> E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive*, cit., 1024 ss., la quale osserva che l'azione inibitoria non si pone in rapporti di pregiudizialità dipendenza.

<sup>580</sup> In proposito si ricordi quanto stabilito dall'art. 3 della raccomandazione n. 2013/396/UE della Commissione europea.

della p.a. di cui al già citato d. lgs. n. 198 del 2009<sup>581</sup>, stabilendo che quest'ultima non può essere proposta finché l'autorità di regolazione non abbia definito il procedimento amministrativo, ovvero qualora sia stata instaurata un'azione collettiva inibitoria o risarcitoria, rimettendo peraltro all'interprete la questione se l'azione pubblicistica coinvolga meri interessi di fatto ovvero diritti soggettivi.

**5) Proposte ricostruttive dell'azione collettiva risarcitoria, anche alla luce del recente disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati (d.d.l. n. 1335/C).**

È constatazione comune che l'azione collettiva risarcitoria plasmata dal legislatore italiano non abbia soddisfatto la attese<sup>582</sup>: la difficoltà di delineare la nozione di interessi collettivi e di diritti omogenei, le ristrettezze dell'ambito applicativo, le incertezze sui criteri da seguire per procedere alla liquidazione del danno, sono alcuni dei motivi che hanno portato taluno a paragonarla ad una autentica corsa ad ostacoli.

Del tutto coerentemente, in dottrina, si propongono da tempo nuovi interventi legislativi, ad esempio l'estensione dell'ambito oggettivo dell'azione<sup>583</sup> e del

---

<sup>581</sup> F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 10.

<sup>582</sup> Lo ha rilevato, tra gli altri, il Professor Conte, in sede di audizione dinanzi alla Camera dei Deputati in relazione alla proposta di legge n. 1135/C. Così anche R. TORINO, *Dalla azione collettiva risarcitoria alla azione di classe*, cit., 325 ss., che avanza ben sette proposte di intervento: a) estendere il campo di applicazione dell'azione di classe; 2) estendere gli effetti della decisione; 3) rendere il procedimento più celere; 4) permettere agli enti esponenziali di avere accesso ai nomi e agli indirizzi delle imprese coinvolte in pratiche scorrette; 5) prevedere specifici sistemi di finanziamento dell'azione di classe e mettere in discussione la regola della condanna alle spese della lite in caso di soccombenza; 6) introdurre il principio che l'attuazione delle decisioni deve sempre essere garantita; 7) elaborare un meccanismo di tutela collettiva risarcitoria a livello europeo.

<sup>583</sup> Ampliamento riscontrato con favore dalle Commissioni interpellate in sede consultiva, in particolare dalla IV Commissione permanente Finanze, nel cui parere si legge "l'intervento

novero dei soggetti legittimati<sup>584</sup>, la previsione di forme di finanziamento ulteriori rispetto al gratuito patrocinio<sup>585</sup> ed esterne rispetto ai contributi degli associati<sup>586</sup>, la predisposizione di un sistema adeguato di pubblicità dell'ordinanza di ammissibilità.

È proprio cogliendo tali indicazioni, come quelle provenienti dalle proposte elaborate in precedenza<sup>587</sup>, dal d.d.l. n. 1335<sup>588</sup> approvato nel mese di giugno 2015 dalla Camera dei Deputati<sup>589</sup> e dal legislatore comunitario, che in questo paragrafo conclusivo intendiamo segnalare i tratti di disciplina che, limitatamente alla materia di nostro interesse, dovrebbero essere oggetto di una nuova considerazione legislativa.

È auspicabile, innanzitutto, che venga eliminato il riferimento agli interessi collettivi dei consumatori, fuorviante, anche se ritenuto finora inesistente dalla maggioranza degli interpreti, e comunque assente nelle esperienze giuridiche di

---

*legislativo intende potenziare lo strumento dell'azione di classe, allargandone il campo di applicazione sia dal punto di vista soggettivo, sia dal punto di vista oggettivo delle situazioni giuridiche che possono essere fatta valere in giudizio, sia del tipo di tutela che si può ottenere mediante tale azione” e dalla X Commissione permanente Attività produttive, Commercio e Turismo, la quale sottolinea “l'importanza di estendere le tutele a tutti i diritti individuali omogenei, eliminando la tipizzazione delle situazioni tutelabili che aveva frenato lo sviluppo dell'azione di classe introdotta nell'ordinamento italiano dal 2008”.*

<sup>584</sup> R. MARENGO, *Osservazioni sulla disciplina delle azioni di classe*, cit., 191 ss.

<sup>585</sup> R. MARENGO, *Osservazioni sulla disciplina delle azioni di classe*, cit., 191 ss.

<sup>586</sup> A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 318.

<sup>587</sup> In proposito A. GIUSSANI, *Controversie seriali*, cit., 412.

<sup>588</sup> Scaricabile su [www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0012560.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0012560.pdf).

<sup>589</sup> Tra i primi contributi: A. DI LANDRO, *La nuova azione di classe*, cit., 64 ss.; A. SPADAFORA, *La nuova azione di classe*, cit., 73 ss. I lavori preparatori, come anche le trascrizioni delle audizioni dei Professori Conte, De Santis, Giussani e Vigoriti, sono consultabili sul sito istituzionale della Camera dei deputati. Circa i vari progetti di legge susseguitisi dai primi anni duemila ad oggi: G. BALENA, *Sui progetti di gruppo*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, cit., 183 ss.; G. BOVE, *Una proposta per la via italiana alla class action*, cit., 197 ss.; A. CARRATTA, *Dall'azione collettiva inibitoria*, cit., 662 ss.; S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis*, cit., 1842 ss.; ID., *Per la chiarezza di idee*, cit., 567 ss.; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva: un tentativo di proposta ragionevole*, in *Foro it.*, 2007, V, 140 ss. Per un esame della proposta e dei risultati dell'audizione del Professor Vigoriti dinanzi alle Commissioni del Senato si veda V. VIGORITI, *Appunti sul disegno di legge per la nuova disciplina dell'azione di classe*, in *Giustiziavivale.com*, 2017, VIII.

altri Paesi. Infatti l'azione collettiva risarcitoria protegge in via diretta i soli diritti soggetti omogenei, il cui riconoscimento dipende dalla risoluzione della medesima questione di diritto e dalla possibilità di liquidare il danno in maniera pressoché automatica.

In tale direzione si muove anche l'art. 840 c.p.c., nel testo già approvato dalla Camera, che elimina il riferimento agli interessi collettivi (artt. 840 bis e 840 undecies c.p.c.).

Si ritiene auspicabile, in secondo luogo, che il legislatore provveda in futuro ad ampliare l'ambito oggettivo dell'azione <sup>590</sup>, sulla scia della recente raccomandazione della Commissione europea, come anche a disegnare un'azione collettiva risarcitoria a livello europeo <sup>591</sup>, circostanze che contribuirebbe ad incrementare l'effetto deterrente.

Anche in punto di legittimazione attiva il legislatore dovrebbe intervenire per attribuirle nuovamente alle associazioni rappresentative, indipendentemente da un mandato espresso. Non si tratterebbe di realizzare un'indebita interferenza con gli interessi collettivi (anche se sarebbe di nuovo infranta la "purezza", per così dire, del modello anglosassone, che, come detto, prevede l'attribuzione della legittimazione ai singoli individui), ma di prendere soltanto atto che il singolo, almeno se determinato e dotato dei mezzi necessari e sempre che non sia spinto, come notato in dottrina, da un individualismo altruistico fuori dal comune<sup>592</sup> o dalla ferma volontà di punire l'impresa, avrebbe scarso interesse a

---

<sup>590</sup> Pareri favorevoli espressi anche da tutti gli esperti della materia in sede di audizione.

<sup>591</sup> M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, cit., 537; R. TORINO, *Dalla azione collettiva risarcitoria alla azione di classe*, cit., 325 ss.

<sup>592</sup> A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale*, cit., 319; M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano: lineamenti generali*, cit., 112. Negli Stati Uniti, invece, il ruolo delle associazioni è sostituito dalla classe di avvocati. Si noti però che l'art. 840 novies c.p.c. dovrebbe introdurre un sistema di rimborso delle spese legali commisurato alla somma che il professionista è condannata a versare.

privilegiare l'azione collettiva.

L'esame della casistica applicativa mostra, d'altra parte, che è proprio l'assistenza e la capacità informativa degli enti esponenziali che hanno determinato i singoli a far uso dello strumento in commento.

Ad ogni modo questa è la strada indicata anche dalle istituzioni comunitarie e dal d.d.l. n. 1335 C, in particolare con il nuovo art. 840 bis c.p.c.<sup>593</sup>.

In quarto luogo dovrebbe a nostro avviso essere rafforzato il sistema pubblicitario e il sistema delle adesioni, innanzitutto attraverso l'implementazione dell'uso degli strumenti informatici. Il nuovo art. 840 ter c.p.c. stabilisce condivisibilmente che l'ordinanza che ammette l'azione di classe - la quale contiene, come detto, anche l'indicazione dei criteri di ammissione dell'azione - deve essere pubblicata sul sito del Ministero della Giustizia (art. 840 ter c.p.c.). Prevede peraltro, del tutto innovativamente e ricalcando le soluzioni prese dai sistemi anglosassoni, oltre alla recente legge francese c.d. *Hamon*, del 2014<sup>594</sup>, la possibilità di aderire all'azione di classe anche a seguito della decisione sul merito (art. 840 sexies, 1° co., lett. e, c.p.c.<sup>595</sup>)

Quanto, infine, al problema del raccordo tra l'azione risarcitoria e quella inibitoria collettiva e con le altre decisioni sugli interessi collettivi, ad esempio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>596</sup>, la dottrina sollecita da tempo l'intervento chiarificatore del legislatore. Infatti, anche se la dottrina

---

<sup>593</sup> Art. 840 bis c.p.c.: *"I diritti individuali omogenei sono tutelabili attraverso l'azione di classe, secondo le disposizioni del presente titolo. A tale fine, un'associazione o un comitato che hanno come scopo la tutela dei predetti diritti o ciascun componente della classe può agire nei confronti dell'autore delle condotte lesive per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni"*.

<sup>594</sup> Come tra l'altro dichiarato dall'onorevole Guerini nella discussione in aula.

<sup>595</sup> Art. 840 sexies, 1° co., lett. e: *"Dichiara aperta la procedura di adesione e fissa il termine perentorio, non superiore a centottantaggiorni, per l'adesione all'azione di classe da parte dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei di cui alla lettera b)"*.

<sup>596</sup> Per un inquadramento del problema si veda M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, cit., 341 ss.



prevalente ammette che la pronuncia inibitoria collettiva di accoglimento possa essere utilizzata nel successivo giudizio individuale e collettivo relativamente al frammento di rapporto accertato, è comunque avvertita la necessità di chiarire definitivamente se tale effetto riguardi soltanto il giudicato di accoglimento, ovvero anche quello di rigetto.

Il coordinamento tra i due strumenti dovrebbe passare anche attraverso la razionalizzazione dello spazio applicativo delle due azioni<sup>597</sup>, soprattutto in forza di quanto detto circa la possibilità che le misure correttive adottate all'esito dell'inibitoria collettiva siano state in taluni casi ritenute idonee a compensare i singoli delle perdite subite.

In tale prospettiva dovrebbe allora essere stabilito un canale privilegiato per ottenere il risarcimento, ad esempio attraverso l'inserimento di una disposizione che imponga al giudice, in sentenza, di segnalare la possibilità di agire in via risarcitoria<sup>598</sup>.

Anche il d.d.l. n. 1335 C, attraverso la previsione del nuovo art. 840 sexiesdecies c.p.c., conferma sostanzialmente il contenuto attuale dell'art. 140 bis c. cons. ed infatti, pur estendendone l'ambito applicativo, mantiene ben distinte le due

---

<sup>597</sup> F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione*, cit., 11: "In conclusione, gli artt. 140 e 140 bis - così come l'art. 37 cod. cons. - sono norme che richiedono un intervento del legislatore che sia di coordinamento, un intervento non meramente tecnico, ma di scelta politica, individuando in modo consapevole quale tra i due strumenti di tutela collettiva si voglia, in determinate ipotesi, preferire. Non, dunque, l'introduzione atomistica della norma e di un nuovo meccanismo di tutela collettiva, quanto la necessità di costruire un quadro di tutela che definisca anche e soprattutto lo spazio riconosciuto dall'ordinamento al rimedio processuale, rispetto agli altri già presenti, evitando il rischio che si passi dall'assenza di tutela, ad una bulimia di rimedi processuali, e che si trasformi uno strumento di tutela tipicamente deflattivo in un rimedio inflattivo".

<sup>598</sup> Si segnala in proposito l'opinione di M. BOVE, *Una proposta per la via italiana alla class action*, cit., 201, il quale, proprio per ragioni di economia dei giudizi, non ritiene preferibile un sistema nel quale è l'ente ad agire ed i singoli sono costretti a introdurre un nuovo giudizio per il risarcimento.

azioni<sup>599</sup> e non introduce forme di raccordo.

Il sesto ed ultimo punto su cui riflettere è dato dall'opportunità di riconoscere i danni punitivi<sup>600</sup>, che incrementerebbe non poco gli effetti deterrenti dell'azione, implementati dalla circostanza che gli svantaggi conseguenti all'esercizio della medesima sarebbero consistentemente superiori ai vantaggi conseguiti altrimenti.

La soluzione non deve scandalizzare ed è anzi prevedibile, nel medio periodo, che il legislatore possa decidersi di farvi ricorso. Si consideri d'altra parte che il giudice, a legislazione invariata, parrebbe obbligato a procedere alla liquidazione equitativa, dunque in maniera necessariamente approssimata (e non è da escludere che possa essere influenzato dall'intensità dell'elemento psicologico ovvero dalla perduranza della condotta, generalmente estranei al giudizio risarcitorio), ma soprattutto che i danni punitivi sono stati recentemente sdoganati, per così dire, dalla giurisprudenza<sup>601</sup>, essendo stato chiarito una volta per tutte che l'unico limite da rispettare è quello della previsione espressa, in ossequio al principio di legalità e tipicità espresso dagli artt. 23 e 25 della Costituzione<sup>602</sup>.

---

<sup>599</sup> Art. 840 sexiesdecies, 9° co.: *“Quando l'azione inibitoria collettiva è proposta congiuntamente all'azione di classe, il giudice dispone la separazione delle cause”*.

<sup>600</sup> Si veda, per tutti, F. QUARTA, *Risarcimento e sanzione nell'illecito civile*, Napoli, 2013 e, di recente, annotando la sentenza delle sezioni unite, C. SCOGNAMIGLIO, *Le sezioni unite della Corte di Cassazione e la concezione polifunzionale della responsabilità civile*, in *Giustiziacivile.com* n. 8 del 2017.

<sup>601</sup> Cass., sez. un., 5 luglio 2017, n. 16601, in *Resp. civ. prev.*, 2017, IV, 1198 ss. Si veda anche, anteriormente, Cass., 19 gennaio 2007, n. 1183, in *Foro it.*, 2007, IV, 1460 ss.

<sup>602</sup> Tali limiti emergono chiaramente nella parte motivazionale dell'arresto citato: *“Nel vigente ordinamento alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile. Non è quindi ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi. Il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve però corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa ed i limiti quantitativi, dovendosi avere riguardo, in sede di deliberazione, unicamente agli effetti dell'atto straniero e alla loro compatibilità con l'ordine pubblico”*.

La soluzione è comunque accolta positivamente da un numero sempre crescente di studiosi<sup>603</sup>.

Se si concorda con l'affermazione che il risarcimento dei danni punitivi non è, anche in altri ordinamenti, l'elemento essenziale dell'azione<sup>604</sup>, è evidente che il suo inserimento potrebbe permettere all'azione di realizzare pienamente le sue funzioni e dunque di riequilibrare le posizioni del professionista e del consumatore.

---

<sup>603</sup> Ad esempio, sempre nel corso dei lavori preparatori, quello del Professor Conte.

<sup>604</sup> F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria*, cit., 8.



## CONCLUSIONI

Il percorso compiuto ha permesso di prendere atto dei due principali vizi che continuano a connotare il dibattito dottrinale e giurisprudenziale e dunque di mettere in discussione la consueta sistemazione degli interessi sovraindividuali. In primo luogo, infatti, ha reso possibile segnalare le frequenti intersezioni con i diritti soggettivi individuali, prendendo atto delle quali potrebbero in futuro essere ridisegnati alcuni tratti degli strumenti di tutela collettiva predisposti dal legislatore.

In secondo luogo ha permesso di prendere atto della conversione degli interessi sovraindividuali in diritti soggettivi, la lesione dei quali può peraltro, in alcuni casi, essere fonte di danno individuale.

Nel primo capitolo abbiamo dunque evidenziato che pressoché tutte le ricostruzioni compiute dalla dottrina intorno alla natura degli interessi sovraindividuali sono state per l'appunto, e profondamente, influenzate dalle riflessioni dottrinali condotte rispetto al bene ambiente, che, come detto, spiegarono l'interesse collettivo come generica relazione tra l'individuo e il bene oggetto dell'aspirazione.

I contorni degli interessi collettivi furono delineati unicamente sulla base del modello ambientale, nonostante che autorevoli autori avessero già da tempo sottolineato la polimorfia delle situazioni giuridiche soggettive e che il legislatore, in quegli stessi anni, avesse attribuito ai sindacati il diritto di agire per far fronte ai comportamenti antisindacali del datore, ove le intersezioni con i diritti soggettivi individuali erano immediatamente percepibili.

Mancò però, più in generale, un reale interesse della dottrina civilistica a provvedere alla sistemazione degli interessi collettivi nel prisma delle situazioni

giuridiche soggettive, probabilmente nella convinzione che una tale sistemazione non avrebbe avuto notevoli risvolti pratici.

Nel capitolo introduttivo abbiamo contemporaneamente cercato di restituire la complessità degli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza, che furono maggiormente interessate dalla discussione intorno alla possibilità di distinguere gli interessi collettivi dagli interessi diffusi e ai caratteri che avrebbero dovuto possedere gli enti esponenziali per poter agire giudizialmente.

Abbiamo però preso atto del fatto che alcune pronunce della magistratura civile avevano riscontrato un vero e proprio diritto soggettivo alla salubrità ambientale e peraltro sottolineato che secondo la Corte di legittimità sarebbe possibile distinguere tra beni c.d. divisibili, ovvero suscettibili di riconversione individuale, e beni c.d. indivisibili, che impedirebbero tale soluzione.

Riconosciuta la capacità di incidenza dei nuovi cataloghi di diritti, l'influenza del diritto comunitario, la globalizzazione dei mercati, l'emersione di nuovi interessi in corrispondenza dell'incedere della società tecnologica, abbiamo presentato, come anticipato, una classificazione tripartita degli interessi sovraindividuali, a seconda che questi possano essere apprezzati come meri interessi di fatto e mere aspirazioni individuali, insuscettibili di essere azionati dal singolo, ovvero come interessi di fatto, ma collegati strettamente alle posizioni individuali, di cui costituiscono un frammento e, infine, appunto, come veri e propri diritti soggettivi.

È stata però la descrizione del percorso di emersione, a livello comunitario, di nuovi strumenti di tutela collettiva, in particolare inibitoria, che ha permesso - nel secondo capitolo - di chiarire le conclusioni raggiunte in precedenza.

Quanto alla conversione degli interessi collettivi in diritti individuali abbiamo posto l'accento sul fatto che la Corte di Giustizia, sin dal 1974 ha riconosciuto la

spettanza individuale del diritto alla concorrenza scolpito negli artt. 101 e 102 del TFUE e, di seguito, predisposto strumenti per agevolare il recupero del danno subito.

In quest'ottica è inoltre significativo che, sulla spinta della normativa comunitaria, sia stata riconosciuta ai singoli la possibilità di presentare denunce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a cui può conseguire l'avvio del procedimento amministrativo e, all'esito, l'adozione di un provvedimento sanzionatorio o, nel caso della pratica commerciale scorretta, l'inibitoria della condotta illecita.

Nel terzo capitolo abbiamo introdotto l'azione inibitoria collettiva di cui all'articolo 140 c. cons., che è stata descritta alla luce della rilevata polimorfia degli interessi. Abbiamo dunque rilevato la possibilità di attribuire la legittimazione ad agire, almeno a certe condizioni, anche ai singoli e di estendere gli effetti del giudicato, rispetto al frammento di rapporto che rientri nell'accertamento giudiziale, all'interno del giudizio risarcitorio individuale e collettivo.

Abbiamo infine auspicato l'introduzione di forme di raccordo con l'azione collettiva risarcitoria di cui all'articolo 140 bis c. cons., da alcuni autori, non a caso, considerata il naturale completamento dell'azione inibitoria.

Nel capitolo conclusivo, dedicato all'azione di classe risarcitoria in materia di consumo, abbiamo innanzitutto indicato le ragioni che hanno reso necessaria la trattazione, corrispondenti alla funzione deterrente assoluta e dunque al beneficio che essa potenzialmente arreca alla comunità dei consumatori. È questa, d'altra parte, la funzione espressa dall'azione di classe anche in altri Paesi, a partire da quella statunitense (per il tramite, prima di tutto, del sistema *opt-out* e del sistema di liquidazione dei danni), ove, in assenza di autorità di regolazione paragonabili a quelle dei Paesi europei, costituisce un vero e proprio strumento

per contrastare gli indebiti vantaggi del professionista, ma anche, per limitarsi ad alcuni significativi esempi, dall'azione collettiva risarcitoria brasiliana e francese.

Il modello di azione di classe predisposto dalle istituzioni dell'Unione europea contiene, oltre al riferimento espresso allo scopo dissuasivo, ulteriori previsioni che confermano indirettamente tale obiettivo, in particolare l'attribuzione della legittimazione alle associazioni registrate, la previsione di forme di pubblicità volte a riunire nel medesimo procedimento una pluralità di istanze, la predisposizione di registri delle azioni di classe esperite.

Abbiamo a questo punto dimostrato che anche l'azione di classe predisposta dal nostro legislatore consente il raggiungimento del medesimo obiettivo, permettendo ai singoli di conferire il mandato alle associazioni ovvero introducendo un meccanismo di pubblicità dell'ordinanza di ammissione dell'azione.

Anche se non realizzabile nel brevissimo periodo, abbiamo prospettato un intervento legislativo che autorizzi la liquidazione dei danni punitivi, previsione che rafforzerebbe notevolmente l'efficacia deterrente dell'azione.

Si è trattato, in definitiva, di un percorso policentrico, per il quale è opportuno riprendere l'autorevole posizione dottrinale richiamata nel testo, secondo cui la piena comprensione dell'argomento e la soluzione dei numerosi problemi pratici che ne sono conseguiti passa inevitabilmente attraverso l'apporto e il coordinamento degli studiosi delle diverse discipline.



## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., a cura di E. CESARO - F. BOCCHINI, *Azione collettiva risarcitoria (class action)*, Milano, 2008;
- AA. VV., a cura di G. CHINÈ - G. MICCOLIS, *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, Roma, 2010;
- AA. VV., *Class action, il nuovo volto della tutela collettiva in Italia*, Milano, 2011;
- AA. VV. a cura di S. CHIARLONI - P. FIORIO, *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Torino, 2005;
- AA. VV., a cura di A. BELELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, Padova, 2009;
- AA. VV., a cura di G. CONTE - V. VIGORITI, *Futuro, giustizia, azione collettiva, mediazione*, Torino, 2010;
- AA. VV., a cura di F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 37 ss.;
- AA. VV., a cura di P. G. DEMARCHI, *I diritti del consumatore e la nuova class action*, Bologna, 2010;
- AA. VV., a cura di G. ALPA - G. CONTE - V. DI GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI, *Il diritto dei consumi. Aspetti e problemi*, Napoli, 2010;
- AA. VV., a cura di G. ALPA - G. LEVI, *I diritti dei consumatori e degli utenti*, Milano, 2001;
- AA. VV., a cura di A. BARBA, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, Napoli, 2000;
- AA. VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1978;
- AA. VV., a cura di L. MEZZASOMMA - F. RIZZO, *L'art. 140 bis del codice del consumo*, Napoli, 2011;
- AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976;
- AA. VV., a cura di L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003;
- AA. VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976;

- AA. VV., a cura di C. BELLI, *Le azioni collettive in Italia. Profili teorici e aspetti applicativi*, Milano, 2007;
- AA. VV., a cura di S. MENCHINI, *Le azioni seriali*, Napoli, 2008;
- AA. VV., a cura di G. AUTORINO STANZIONE - P. STANZIONE, *Le camere di commercio a tutela del consumatore*, Napoli, 1998;
- AA. VV., a cura di C. M. BIANCA, *Le condizioni generali di contratto*, Milano, 1979;
- AA. VV., *Problemi giuridici ed economici della tutela dell'ambiente*, Milano, 1978;
- AA. VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, Milano, 1978;
- AA. VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività*, Rimini, 1982;
- AA. VV., a cura di N. LIPARI, *Trattato di diritto privato europeo*, IV, Padova, 1997;
- G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, in *Contr. impr.*, 2013, VI, 1275 ss.;
- M. G. AIMONETTO, *Orientamenti giurisprudenziali in tema di rapporti tra interessi diffusi e costituzione di parte civile*, in *Giur. it.*, 1982, II, 82 ss.;
- A. ALBAMONTE, *Gli interessi collettivi ed il processo penale nel contesto della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia*, in *Riv. pen.*, 1978, V, 435 ss.;
- A. ALBAMONTE, *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giust. civ.*, 1980, II, 479 ss.;
- A. ALBAMONTE, *La tutela civile degli interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1978, I-II, 190 ss.;
- A. ALBANESE, *Non tutto ciò che è virtuale è razionale: riflessioni sulla nullità del contratto*, in AA. VV., a cura di A. BELLAVISTA - A. PLAIA, *Le invalidità nel diritto privato*, Milano, 2011, 301 ss.;
- R. ALESSI, *Nullità di protezione e poteri del giudice tra Corte di giustizia e sezioni unite della corte di cassazione*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, IV, 1141 ss.;
- R. ALESSI, *Politiche antitrust e diritti dei consumatori in Italia dopo le recenti riforme*, in *Jus civile*, 2013, I, 18 ss.;
- G. ALPA, *Gli interessi diffusi dei consumatori nell'ordinamento camerale*, in *Impresa e Stato*, 1994, XXV,

111 ss.;

G. ALPA, *Gli interessi diffusi: una categoria rivisitata*, in *Ec. dir. terz.*, 2014, II, 167 ss.;

G. ALPA, *Il controllo amministrativo delle clausole abusive*, in *Ec. dir. terz.*, 1995, II, 897 ss.;

G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2002;

G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in AA. VV., a cura di A. ANDRONIO - M. CECCHETTI - S. GRASSI, *Ambiente e diritto*, Milano, 1999, 431 ss.;

G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, in *Dig. priv.*, IX, 1993, 609 ss.;

G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, in *Dig. priv.*, agg. VI, Torino, 2014, 349 ss.;

G. ALPA, *Interessi diffusi*, in AA. VV., *Studi in onore di Iudica*, Milano, 2014, 1 ss.;

G. ALPA, *I rimedi di diritto privato nella normativa di derivazione comunitaria*, in *Ec. dir. terz.*, 2010, II, 227 ss.;

G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, XI, 998 ss.;

G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, in *Giur. it.*, 1996, V, 153 ss.;

G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, II, 379 ss.;

G. ALPA, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 2008, VI, 545 ss.;

G. ALPA, *Tutela del consumatore e controlli sull'impresa*, Bologna, 1975;

G. ALPA - M. BESSONE, *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979;

G. ALPA - M. BESSONE, *Tecnica e controllo dei contratti standard*, Rimini, 1984;

G. ALPA - G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. priv.*, XV, Torino, 1997, 541 ss.;

D. AMADEI, *L'azione di classe italiana per la tutela dei diritti individuali omogenei*, in *Giur. mer.*, 2008, IV, 940 ss.;

- D. AMADEI, *Novità e modifiche sugli strumenti di tutela del codice del consumo*, in *Giusto proc. civ.*, 2012, III, 907 ss.;
- D. AMADEI, *Un'astreinte a tutela dei consumatori (Note sul comma 5-bis dell'art. 3 L. n. 281 del 1998)*, in *Giust. civ.*, 2002, IX, 385 ss.;
- M. ANGELONE, *La "degiurisdizionalizzazione" della tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, III, 723 ss.;
- M. ANGELONE, *La nuova frontiera del public antitrust enforcement: il controllo amministrativo dell'Agcm avverso le clausole vessatorie*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, I, 9 ss.;
- M. ANGELONE, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentale condotta dall'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. merc.*, 2016, II, 525 ss.;
- M. ANGELONE, *Regolazione "indipendente" del mercato e "conformazione in chiave protettiva" del contratto*, in *Riv. dir. impr.*, 2016, I, 103 ss.;
- A. ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale, Le azioni comunali e surrogatorie*, Napoli, 1986;
- A. ANGIULI, *La tutela degli interessi sopraindividuali nella giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. e soc.*, 1983, II, 337 ss.;
- G. ARMONE, *Commento all'art. 1469 sexies (azione inibitoria)*, in AA. VV., a cura di A. BARENGHI, *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, Napoli, 1996, 249 ss.;
- G. ARMONE, *La tutela dei consumatori*, in *Libro dell'anno 2013*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it);
- A. ASQUINI, *Controversie collettive e controversie individuali di lavoro*, in AA. VV., *Atti del primo convegno di studi sindacali e corporativi*, Roma, 1930, 231 ss.;
- G. BALENA, *Aspetti processuali della tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, VI, 559 ss.;
- D. BARBERO, *Il diritto soggettivo*, in *Foro it.*, 1939, IV, 1 ss.;
- G. BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esperienze e prospettive*, in *Corr. giur.*, 1989, VIII, 881 ss.;
- P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984;

- C. M. BARONE, *Nota a Cass. sez. un. civ. 8aggio 1978, n. 2207*, in *Foro it.*, 1978, V, 1091 ss.;
- M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in *Trattato Iudica - Zatti*, Milano, 2014, 165 ss.;
- M. BASILE - A. FALZEA, voce *Persona giuridica (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 238 ss.;
- F. BATTAGLIA, *Dall'individuo allo Stato*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1933, 302 ss.;
- F. BATTAGLIA, *Corporativismo come essenza assoluta dello Stato*, in *Arch. studi corp.*, 1935, 312 ss.;
- E. BATTELLI, *Azione inibitoria e misure correttive contro l'inserimento di clausole inique*, in *Corr. mer.*, 2008, VII, 791 ss.;
- E. BATTELLI, *Clausole inique e tutela inibitoria*, in *Contratti*, 2007, I, 74 ss.;
- E. BATTELLI, *Il controllo amministrativo delle clausole inique*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, IV, 1093 ss.;
- E. BATTELLI, *Illeciti antitrust e rimedi civili del consumatore*, in *Contratti*, 2006, II, 146 ss.;
- E. BATTELLI, *Intervento adesivo delle associazioni dei consumatori, quali enti esponenziali d'interessi collettivi e diffusi*, in *Società*, 2016, VIII-IX, 1009 ss.;
- E. BATTELLI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentoale condotta dall'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. e merc.*, 2016, XXIII, 525 ss.;
- E. BATTELLI, *Le funzioni delle Camere di Commercio di regolazione del mercato e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. impr.*, 2012, II, 279 ss.;
- E. BATTELLI, *L'inibitoria delle Camere di commercio*, in *Giur. it.*, 2007, XI, 2626 ss.;
- E. BATTELLI, *L'intervento dell'Autorità antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, I, 207 ss.;
- E. BATTELLI, *Pubblicità ingannevole, giurisdizione del G.O. e natura degli interessi fatti valere dall'associazione dei consumatori*, in *Giur. it.*, 2007, VI, 1385 ss.;
- A. BELLELLI, *Azione inibitoria. La tutela inibitoria. Art. 1469 sexies c.c.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, IV-V, 1261 ss.;
- A. BELLELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, Padova, 2009;

- F. BENATTI, *Il danno nell'azione di classe*, in *Danno e resp.*, 2011, I, 14 ss.;
- G. BERTI, *Diritto e Stato (riflessioni sul cambiamento)*, Padova, 1986;
- G. BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, 68 ss.;
- G. BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in AA. VV., *Studi in onore di Amorth*, I, Milano, 1982, 67 ss.;
- G. BERTI, *In una causa contro l'Enel la Cassazione mette in ombra lo stato di diritto*, in *Foro it.*, 1979, I, 1909 ss.;
- G. BERTI, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, in *Regioni*, 1980, X, 734 ss.;
- M. BESSONE, *Analisi economica del diritto, tecnologie di impresa, tutela dell'interesse collettivo dei consumatori*, in *Vita not.*, 1983, I-II, 46 ss.;
- M. BESSONE, *Attività d'impresa e interesse collettivo dei consumatori. Quali regole di controllo sociale del mercato?*, in *Riv. not.*, 1986, IV, 780 ss.;
- M. BESSONE, *Condizioni generali di contratto e tutela del consumatore. Interventi del giudice o garanzie di controllo amministrativo?*, in *Vita not.*, 1986, VI, 985 ss.;
- M. BESSONE, *Consumatori oggi. Quale partecipazione al governo dell'economia?*, in *Rass. dir. civ.*, 1985, II, 1 ss.;
- M. BESSONE, *Consumerism e tutela dei consumatori. I percorsi obbligati di una politica del diritto*, in *Pol. dir.*, 1987, IV, 611 ss.;
- M. BESSONE, *Controllo del mercato e teorie del consumo. Per una discussione sul metodo degli studi*, in *Temi*, 1976, III-IV, 311 ss.;
- M. BESSONE, *Costituzione economica e tutela dei consumatori. Quali policies di intervento legislativo*, in *Giust. civ.*, 1986, IX, 357 ss.;
- M. BESSONE, *Giudici e legislatore. Quale politica del diritto a tutela dei consumatori?*, in *Pol. dir.*, 1986, III, 493 ss.;
- M. BESSONE, *I contratti standard e la tutela del consumatore. Quale politica del diritto?*, in *Giur. mer.*, 1984, II, 449 ss.;

- M. BESSONE, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione del mercato. Lineamenti di una politica del diritto*, in *Giur. it.*, 1986, X, 294 ss.;
- M. BESSONE, *Interventi del giudice o riforme legislative a tutela dei consumatori?*, in *Giur. it.*, 1983, VII, 196 ss.
- M. BESSONE, *La tutela dei consumatori, le riforme legislative e l'ordine pubblico economico per tempi di capitalismo maturo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1983, I, 330 ss.;
- M. BESSONE, *La tutela dei consumatori oggi. Dalla consumer protection alla garanzia costituzionale dei diritti inviolabili*, in *Giur. it.*, 1986, X, 289 ss.;
- M. BESSONE, *Le condizioni generali dei contratti di impresa e i consumer interests. Dall'intervento del giudice al controllo amministrativo*, in *Giust. civ.*, 1987, VII-VII, 406 ss.;
- M. BESSONE, *Mercato, consumatori, interesse collettivo, verso un nuovo diritto dei consumi?*, in *Vita not.*, 1986, IV-V, 532 ss.;
- M. BESSONE, *Politica dell'ambiente, judicial role e interessi diffusi*, in *Pol. dir.*, 1979, I-II, 185 ss.;
- M. BESSONE, *Standards contrattuali d'impresa, tutela del contraente debole e ordine pubblico economico*, in *Vita not.*, 1983, VI, 1446 ss.;
- E. BETTI, *Interesse (teoria generale)*, in *Nss. dig.*, VIII, Torino, 1962, 838 ss.;
- C. M. BIANCA, *Diritto civile*, VI, Milano, 1999, 12 ss.;
- P. BIAVATI, *Le prospettive dell'azione collettiva risarcitoria nel diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2008, IV, 1373 ss.;
- L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, I.1, 263 ss.;
- G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi, nelle pronunce della giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988, II, 403 ss.;
- E. BONAUDI, *La tutela degli interessi collettivi*, Milano - Torino - Roma, 1911;
- D. BORGHESI, *Azione popolare*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988, 7 ss.;
- D. BORGHESI, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, II, 1985, 259 ss.;

- M. BOVE, *L'oggetto del processo collettivo dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria (articoli 140 e 140-bis del codice del consumo)*, in *www.judicium.it*, 841 ss.;
- M. BOVE, *Profili processuali dell'azione di classe*, in *www.judicium.it*;
- F. BRICOLA, *Partecipazione e giustizia penale. Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in *Quest. crim.*, 1976, I, 7 ss.;
- A. BRIGUGLIO, *L'azione collettiva risarcitoria (art. 140-bis del codice del consumo)*, Torino, 2008;
- A. BRIGUGLIO, *Venti domande e venti risposte sulla nuova azione collettiva risarcitoria*, in *www.judicium.it*;
- A. BUCELLI, *Contratti del consumatore e Camere di commercio. Riflessioni da un'esperienza sul campo*, in AA. VV., *Studi in onore di Rizzo*, in corso di pubblicazione;
- V. CAIANIELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, 1985, IV-V, 1313 ss.;
- C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. Le pratiche commerciali sleali*, in *Jus civile*, 2013, V, 305 ss.;
- R. CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, V, 1205 ss.;
- R. CAPONI, *Azione di classe: il punto, la linea e la discontinuità*, in *Foro it.*, 2012, IV, 149 ss.;
- R. CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, X, 383 ss.;
- R. CAPONI, *Italian class action suits in field of consumer protection: 2016 update*, in *Ist. fed.*, 2008, VI, 36 ss.;
- R. CAPONI, *La class action in materia di tutela del consumatore*, in *Foro it.*, 2008, XI, 281 ss.;
- R. CAPONI, *La riforma della class action*, in *www.judicium.it*;
- R. CAPONI, *Litisconsorzio aggregato. L'azione risarcitoria in forma collettiva dei consumatori*, in *www.judicium.it*;
- R. CAPONI, *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: esperienze tedesca e italiana a*



- confronto, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, IV, 1229 ss.;
- R. CAPONI, *Oggetto del processo e del giudicato ad assetto variabile*, in *Foro it.*, 2008, VI, 200 ss.;
- R. CAPONI, *Tra class action e conciliazione*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2008, V, 785 ss.;
- R. CAPONI, *Una letteratura di interrogativi in attesa della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2008, VI, 180 ss.;
- R. CAPONI, *Variabilità dell'oggetto del processo (nell'azione collettiva risarcitoria)*, 2009, I, 47 ss.;
- M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Giur. it.*, 1975, IV, 49 ss.;
- M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bologna, 1994, 103 ss.;
- M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, III, 361 ss.;
- B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, X, 439 ss.;
- B. CAPPONI - M. GASPARINETTI - C. VERARDI, *La tutela collettiva dei consumatori*, Napoli, 1995;
- B. CARAVITA, *Corte dei conti e interessi diffusi. Un caso di interpretazione estensiva*, in *Dem. e dir.*, 1982, III, 41 ss.;
- B. CARAVITA, *Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, I, 132 ss.;
- B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. e soc.*, 1982, II, 167 ss.;
- B. CARAVITA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, III, 31 ss.;
- V. CARBONE, *Contestazione della CE per l'applicazione della direttiva sulle clausole abusive: si apre una querelle*, in *Corr. giur.*, 1998, X, 844 ss.;
- V. CARBONE, *Giudizio negativo dalla CE sul non corretto recepimento della direttiva n. 93/13*, in *Corr. giur.*, 1999, VI, 515 ss.;
- V. CARBONE, *La Corte CE condanna l'Italia: l'art. 1469 sexies non tutela il consumatore se la clausola*

- abusiva è raccomandata ma non utilizzata*, in *Corr. giur.*, III, 2002, 299 ss.;
- V. CARBONE, *La risposta italiana alle contestazioni comunitarie sull'applicazione della direttiva sulle clausole abusive*, in *Corr. giur.*, 1998, XI, 980 ss.;
- F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2011, 7 ss.;
- P. CARLINI PROSPERETTI, *Dati comparativi di base in materia di azioni collettive*, in *Rass. for.*, 2005, I, 415 ss.;
- F. CARNELUTTI, *La funzione del processo del lavoro*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1930, 114 ss.;
- F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, I, Padova, 1930, 3 ss.;
- F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, Padova, 1936, 7 ss.;
- F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, 154 ss.;
- F. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930, 139 ss.;
- L. CARPANETO, *La tutela comunitaria del consumatore: il problema dell'accesso alla giustizia, con particolare riferimento all'Italia e all'Inghilterra*, in *Contr. impr. Eur.*, 2000, III, 729 ss.;
- F. CARPI, *Cenni sulla tutela degli interessi collettivi nel processo civile e la cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, 956 ss.;
- F. CARPI, *L'efficacia ultra partes della sentenza civile*, Milano, 1974.;
- F. CARPI, *Un convegno di studi su le azioni a tutela di interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, III, 1075 ss.;
- A. CARRATTA, *Dall'azione collettiva inibitoria a tutela di consumatori e utenti all'azione collettiva risarcitoria: i nodi irrisolti delle proposte di legge in discussione*, in *Giur. it.*, 2005, III, 662 ss.;
- A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, II, 315 ss.;
- A. CARRATTA, *L'azione collettiva risarcitoria e restitutoria: presupposti ed effetti*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, III, 723 ss.;
- F. CASAVOLA, *Fadda e la dottrina delle azioni popolari*, in *Labeo*, 1955, I, 132 ss.;
- E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 320 ss.;

- R. CASO, *Le camere di commercio tra giustizia contrattuale e regolazione del mercato: una nuova autorità (indipendente?)*, in *Riv. dir. impr.*, 1999, III, 487 ss.;
- C. CECHELLA, *Coordinamento fra azione individuale e azione sindacale nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, III, 408 ss.;
- A. CERRI, *Interessi diffusi, interessi comuni. Azione e difesa*, in *Dir. e soc.*, 1979, I, 83 ss.;
- W. CESARINI SFORZA, voce *Diritto soggettivo*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 659 ss.;
- W. CESARINI SFORZA, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1964, I, 47 ss.;
- W. CESARINI SFORZA, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1942;
- W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, rist. 1963;
- W. CESARINI SFORZA, *Lezioni di teoria generale del diritto*, I, Padova, 1930;
- M. CHIAPPETTA, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in AA. VV., a cura di G. PASQUINI - A. SANDULLI, *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 412 ss.;
- G. CHIARELLI, *Gli interessi collettivi e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1966, I, 3 ss.;
- S. CHIARLONI, *Appunti sulle tecniche di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, II, 385 ss.;
- S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 140 bis del codice del consumo: azione di classe o azione collettiva?*, in *Giur. it.*, 2008, VII, 1842 ss.;
- S. CHIARLONI, *La tutela dei risparmiatori alla luce delle recenti iniziative legislative*, in *Giur. it.*, 2006, V, 1114 ss.;
- S. CHIARLONI, *Per la chiarezza di idee in tema di tutela collettiva dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, III, 567 ss.;
- V. E. CICCHITTI, *La tutela processuale della parità dopo il d. lgs. 23 maggio 2000 n. 196*, in *Riv. proc.*, 2003, I, 171 ss.;
- V. E. CICCHITTI, *Profili processuali della tutela della parità tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Riv. proc.*, 1996, IV, 1187 ss.;

- F. P. CHIEREGATO, *Gli interessi diffusi in materia ambientale nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, 335 ss.;
- E. CIANI, *Interessi diffusi e loro tutela giurisdizionale: linee evolutive in giurisprudenza*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1990, II, 1546 ss.;
- L. COLACINO, *Alcune notazioni ricostruttive in tema di interesse legittimo, interesse diffuso e interesse collettivo*, in *Giur. mer.*, 1981, IV-V, 1086 ss.;
- M. COMPORTI, *Formalismo e realismo in tema di diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, I, 433 ss.;
- C. CONSOLO, *Class actions fuori dagli USA?*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, V, 609 ss.;
- C. CONSOLO, *Come cambia, rivelando ormai a tutti e in pieno il suo volto, l'art. 140-bis e la class action consumeristica*, in *Corr. giur.*, 2009, X, 1297 ss.;
- C. CONSOLO, *È legge una disposizione sull'azione collettiva risarcitoria: si è scelta la via svedese dell'opt in anziché quella danese dell'opt out e il filtro*, in *Corr. giur.*, 2008, I, 5 ss.;
- C. CONSOLO, *Fra nuovi riti civili e riscoperta delle class actions, alla ricerca di una giusta efficienza*, in *Corr. giur.*, 2004, V, 565 ss.
- C. CONSOLO, *L'art. 140 bis: nuovo convegno dai chiari contorni funzionali seppure, processualcivilisticamente, un poco opera aperta*, in *Foro it.*, 2008, VI, 205 ss.;
- C. CONSOLO, *La transazione dell'azione collettiva: difetti e pregi del sistema dell'opt in adottato anche in ottica di analisi economica*, in *An. giur. ec.*, 2008, I, 185 ss.;
- C. CONSOLO, *Tutela giurisdizionale dei crediti per adesione ossia senza domanda giudiziale dei singoli consumatori*, in *Resp. civ. prev.*, 2008, IX, 1701 ss.;
- C. CONSOLO, *Tutela urgente, clausole abusive e pregiudizi rilevanti seppur non irreparabili*, in *Corr. giur.*, 1997, III, 203 ss.;
- C. CONSOLO - B. ZUFFI, *L'azione di classe ex art. 140-bis cod. cons. Lineamenti processuali*, Padova, 2012.;
- C. CONSOLO - M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, VII, 642 ss.;
- A. CONTALDO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento amministrativo ma non al*

*processo*, in *Giur. mer.*, 1997, II, 367 ss.;

G. CONTE, I "diritti individuali omogenei" nella disciplina dell'azione di classe, in *Riv. dir. civ.*, 2011, V, 609 ss.;

G. CONTE, L'accesso alla tutela inibitoria cautelare tra le ragioni dei consumatori e le esigenze di coerenza del "sistema", in *Nuova giur. civ. comm.*, 1999, II, 255 ss.;

R. CONTI, Ai nastri di partenza l'inibitoria a tutela degli interessi collettivi ex art. 3 L. n. 218/98, in *Corr. giur.*, 2001, III, 389 ss.;

R. CONTI, Controversie nei servizi pubblici: l'azione inibitoria collettiva fra problemi di giurisdizione e poteri del giudice, in *Corr. giur.*, 1999, VII, 588 ss.;

D. CORAPI, Azioni di classe, in *Riv. dir. comm. gen. obbl.*, 2011, IV, 379 ss.;

A. CORASANITI, voce *Interessi diffusi*, in *Dizionario di diritto civile*, diretto da N. IRTI, Milano, 1980, 419 ss.;

A. CORASANITI, La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario, in *Riv. dir. civ.*, 1978, II, 180 ss.;

F. COSENTINO, L'art. 2601 c.c. e la tutela dei consumatori al vaglio della Corte costituzionale, in *Foro it.*, 1980, XII, 2158 ss.;

G. COSTANTINO, La tutela collettiva risarcitoria: la tela di Penelope, in *Foro it.*, 2009, X, 388 ss.;

G. COSTANTINO, La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art. 140-bis cod. consumo, in *Foro it.*, 2008, I, 17 ss.;

G. COSTANTINO, Note sulle tecniche di tutela collettiva (a proposito dei disegni di legge sulla tutela del risparmio e dei risparmiatori), in *Riv. dir. proc.*, 2004, IV, 1009 ss.;

G. COSTANTINO, Un tentativo di proposta ragionevole sulla tutela collettiva, in *Foro it.*, 2007, IV, 5, 140 ss.;

G. COSTANTINO - C. CONSOLO, Prime pronunce e qualche punto fermo sull'azione risarcitoria, in *Corr. giur.*, 2010, VIII, 998 ss.;

M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1992;

- M. CRESTI, *La tutela degli interessi diffusi e collettivi nella giurisprudenza dei Tar*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, II, 253 ss.;
- A. CROSETTI, *Camere di commercio e tutela del consumatore: recenti conferme di attribuzioni*, in *Dir. ec.*, 2006, II, 219 ss.;
- C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012;
- C. CUDIA, voce *Interessi diffusi e collettivi (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Novecento*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it);
- P. D'ALESSANDRO, *L'argomentazione giuridica e la giurisprudenza sugli interessi diffusi anche ex art. 1469 sexies c.c.*, in *Arch. civ.*, 2000, VI, 677 ss.;
- G. D'AMICO, *Nullità virtuale-nullità di protezione (variazioni sulla nullità)*, in *Contratti*, 2008, VII, 732 ss.;
- F. DANOVÌ, *L'azione inibitoria in tema di clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, IV, 1046 ss.;
- M. V. DE GIORGI, *Tra legge e leggenda: la categoria ente nel diritto delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, IV, 625 ss.;
- R. DEL PUNTA, *Individuale e collettivo: una coppia da ripensare?*, in *Lav. e dir.*, 2008, II, 305 ss.;
- G. DE CRISTOFARO, *Le invalidità negoziali di protezione nel diritto comunitario dei contratti*, in AA. VV., a cura di S. PAGLIANTINI, *Le forme di nullità*, Torino, 2009, 179 ss.;
- F. DELFINO, *Ambiente, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Dir. e soc.*, 1980, III, 629 ss.;
- C. DELL'ACQUA, *La tutela degli interessi diffusi*, Milano, 1979;
- G. DE MARZO, *Interessi collettivi dei consumatori e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 1999, IV, 494 ss.;
- V. DENTI, *L'avvocato e la difesa di interessi collettivi*, in *Foro it.*, 1978, I, 112 ss.;
- V. DENTI, *Interesse diffuso e controllo della legittimazione*, in *Regioni*, 1983, VII, 540 ss.;
- V. DENTI, voce *Interessi diffusi*, in *Nss. dig., app.* IV, 1983, 305 ss.;
- V. DENTI, *Riflessioni sulla crisi della giustizia civile*, in *Foro it.*, 1985, XI, 341 ss.;

M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti per una comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, III, 734 ss.

A. D. DE SANTIS, *Azione collettiva risarcitoria (azione di classe), tutela del consumatore e legittimazione ad agire*, in *Foro it.*, 2010, IX, 2535 ss.;

A. D. DE SANTIS, *Brevi osservazioni sull'ordinanza di inammissibilità dell'azione di classe e sulle nuove frontiere della tutela collettiva (inibitoria e risarcitoria) dei consumatori*, in *Foro it.*, 2012, IX, 2319 ss.;

A. D. DE SANTIS, *Brevissime notazioni sulla nuova azione di classe ex art. 140-bis cod. consumo*, in *Foro it.*, 2010, XII, 3545 ss.;

A. D. DE SANTIS, *In tema di azione di classe*, in *Foro it.*, 2012, VI, 1937 ss.;

A. D. DE SANTIS, *In tema di class action*, in *Foro it.*, 2014, IX, 2630 ss.;

A. D. DE SANTIS, *In tema di danno da vacanza rovinata*, in *Foro it.*, 2013, V, 1724 ss.;

A. D. DE SANTIS, *In tema di legittimazione attiva degli enti esponenziali nei giudizi instaurati a tutela di posizioni giuridiche collettive*, in *Foro it.*, 2004, XII, 3484 ss.;

A. D. DE SANTIS, *La crisi dell'azione di classe a tutela di consumatori e utenti*, in *Foro it.*, 2013, XI, 285 ss.;

A. D. DE SANTIS, *La prima sentenza di accoglimento di una azione di classe a tutela dei consumatori*, in *Enciclopedia del Novecento*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it);

A. D. DE SANTIS, *La pronunzia sull'ammissibilità della class action: una certification all'italiana*, in *An. giur. ec.*, 2008, I, 143 ss.;

A. D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013;

A. D. DE SANTIS, *Processo civile, antitrust litigation e consumer protection*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, VI, 1495 ss.;

A. D. DE SANTIS, *Profili dell'azione di classe a tutela dei consumatori e utenti*, in *Giusto proc. civ.*, 2010, IV, 1065 ss.;

- A. D. DE SANTIS, *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva: misure ripristinatorie e reintegrazione patrimoniale in favore dei consumatori*, in *Giur. it.*, 2008, XII, 2800 ss.;
- A. D. DE SANTIS, *Spunti in tema di processo di classe*, in *Giur. it.*, 2012, VII, 1583 ss.;
- A. D. DE SANTIS, *Tecniche di tutela collettiva e selezione degli interessi*, in *www.romatrepress.it*, 229 ss.;
- A. D. DE SANTIS, *Tutela del consumatore, azione di classe e rappresentanza processuale dell'associazione dei consumatori*, in *Foro it.*, 2011, VI, 1903 ss.;
- R. DE ROSAS - A. PALMIERI, *Consumatori, contratti a difesa dalle vessazioni: gli ingranaggi cominciano, faticosamente, a girare*, in *Foro it.*, 2002, X, 2831 ss.;
- A. DI LANDRO, *La nuova azione di classe. Linee di riforma e riflessioni critiche*, in *Contratti*, 2016, I, 64 ss.;
- A. DI MAJO, *Gli ordini professionali e gli interessi diffusi*, in *Corr. giur.*, 1993, XII, 1434 ss.;
- A. DI MAJO, *I diritti soggettivi (collettivi) delle associazioni dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 2006, VI, 785 ss.;
- A. DI MAJO, *Il diritto soggettivo nell'ideologia dello stato sociale*, in AA. VV., *Annuario bibliografico di filosofia del diritto*, III, Milano, 1970, 263 ss.;
- A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Torino, 2003;
- A. DI MAJO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2000, IV, 496 ss.;
- A. DINACCI, *Riconoscimento giuridico degli interessi diffusi*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1993, II-III, 216 ss.;
- A. DONATI, *Azione collettiva e diritto soggettivo collettivo*, in *Contr. impr.*, 2010, IV-V, 927 ss.;
- A. DONATI, *Diritto soggettivo e azione collettiva*, in *Vita not.*, 2008, I, 63 ss.;
- R. DONZELLI, *Commento all'art. 140-bis*, in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, a cura di G. DE CRISTOFARO - A. ZACCARIA, Padova, 2013, 1055 ss.;
- R. DONZELLI, *Considerazioni sulla natura dell'azione esercitata dal consigliere di parità in materia di discriminazione uomo-donna*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2004, IV, 612 ss.;



- R. DONZELLI, *Il coordinamento tra l'azione ex art. 28 Stat. Lav. e le azioni individuali al ricorrere di condotte imprenditoriali plurioffensive*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2002, IV, 663 ss.;
- R. DONZELLI, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 2008;
- R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori davanti alla Corte di Cassazione*, in *Corr. giur.*, 2012, II, 217 ss.;
- R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008;
- R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011;
- R. DONZELLI, *L'azione di classe tra pronunce giurisprudenziali e recenti riforme legislative*, in *Corr. giur.*, 2013, I, 110 ss.;
- N. DURANTE, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it);
- P. ERREDE, *L'azionabilità degli interessi diffusi nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Nuova rass. leg.*, 1998, XIX, 1847 ss.;
- M. ESPOSITO, *La tutela dei consumatori tra codice civile e Costituzione*, in *Giur. mer.*, 2000, IV, 181 ss.;
- T. FEBBRAJO, *L'azione di classe a tutela dei consumatori. Profili sostanziali*, Napoli, 2012;
- R. FEDERICI, *Interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Padova, 1984;
- E. FERRANTE, *L'azione di classe nel diritto italiano*, Padova, 2012;
- R. FERRARA, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo*, in *Dig. pub.*, III, 1989, 517 ss.;
- R. FERRARA, *Gli interessi superindividuali fra procedimento amministrativo e processo: problemi e orientamenti*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, I, 48 ss.;
- R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, 481 ss.;
- C. FERRI, *L'azione inibitoria prevista dall'art. 1469-sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, IV, 936 ss.;
- M. FERRO - C. VERARDI, *Distorsioni di mercato, pubblicità ingannevole, concorrenza sleale: tecniche di tutela dell'interesse collettivo del consumatore all'informazione non decettiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*,

1986, I, 256 ss.;

C. FESTA, *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, III, 944 ss.;

C. FIORIO, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi dei consumatori di cui all'art. 140 c. cons. (con una digressione sull'azione collettiva risarcitoria prevista dall'art. 140 bis)*, in *Giur. it.*, 2008, I, 12 ss.;

E. FORTUNA, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Giur. mer.*, 1979, III, 804 ss.;

M. FRANCO, *Tutela del territorio, interessi diffusi ed operato del giudice (ordinario, amministrativo e contabile)*, in *For. amm.*, 1986, XI, 2603 ss.;

V. FROSINI, *Diritto soggettivo e dovere giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, I, 115 ss.;

V. FROSINI, *Le trasformazioni sociali ed il diritto soggettivo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1968, I, 116 ss.;

V. FROSINI, voce *Diritto soggettivo*, in *Nss. dig.*, V, Torino, 1960, 1047 ss.;

E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, IV, 969 ss.;

F. GALASSO, *Interessi diffusi e interessi collettivi nel nuovo processo penale*, in *Nuova rass. leg.*, 1992, VI, 666 ss.;

F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di Commercio*, in *Impresa e Stato*, 1994, XXV;

A. GALIZIA, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907;

E. GARBAGNATI, *Procedimento di repressione della condotta antinsindacale e cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, I, 1 ss.;

R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, 1875 ss.;

A. GENTILI, *A proposito del diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, IV, 351 ss.;

A. GENTILI, *Le nullità di protezione*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, I, 77 ss.;

A. GENTILI, *Rappresentanza di interessi e autonomia collettiva*, in *Riv. dir. civ.*, 1974, V, 576 ss.;

G. GHIDINI - C. CERASANI, *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. dir., agg. V*, Milano, 2001, 275 ss.;

- M. GIAGNORIO, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com*, V;
- A. GIORGETTI - V. VALLEFUOCO, *Il contenzioso di massa in Italia*, in *Europa e nel mondo*, Milano, 2008;
- G. GIOIA, *Nuove nullità relative a tutela del contraente debole*, in *Contr. impr.*, 1999, III, 1332 ss.;
- G. GIOIA, *Nullità di protezione tra esigenze del mercato e nuova cultura del contratto conformato*, in *Corr. giur.*, 1999, VII, 600 ss.;
- R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis legge n. 287/1990*, in *www.jusforyou.it/media/obj/qxrw9tpdyrv627f4wmc7.pdf*;
- M. P. GIRACCA, *Riflessioni in tema di danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *Contr. impr.*, 2001, I, 394 ss.;
- P. F. GIUGGIOLI, *Class action e azioni di gruppo*, Padova, 2006;
- P. F. GIUGGIOLI, *La nuova azione collettiva risarcitoria: la c.d. class action italiana*, Padova, 2008;
- G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, II, 369 ss.;
- A. GIUSSANI, *Aggregazione di cause e aggregazione di questioni nel contenzioso di serie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, IV, 1279 ss.;
- A. GIUSSANI, *Aspetti processuali dell'azione di classe antitrust*, in *AIDA*, 2010, XIX, 446 ss.;
- A. GIUSSANI, *Ancora sulla tutelabilità con l'azione di classe dei soli diritti omogenei*, in *Giur. it.*, 2014, VIII-IX, 1912 ss.;
- A. GIUSSANI, voce *Azione collettiva*, in *Enc. dir., ann. I*, Milano, 2007, 132 ss.;
- A. GIUSSANI, *Azione collettiva risarcitoria e determinazione del quantum*, in *Riv. dir. proc.*, 2009, II, 339 ss.;
- A. GIUSSANI, *Azioni collettive, danni punitivi e deterrenza dell'illecito*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2008, I, 239 ss.;
- A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, Bologna, 2008;
- A. GIUSSANI, *Azione di classe e tutela antitrust: profili processuali*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, III,

371 ss.;

A. GIUSSANI, *Controversie seriali e azione collettiva risarcitoria*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, II, 465 ss.;

A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo tra esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, II, 525 ss.;

A. GIUSSANI, voce *Inibitoria (azione) - I Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998;

A. GIUSSANI, *Intorno alla tutelabilità con l'azione di classe dei soli diritti omogenei*, in *Giur. it.*, 2014, III, 605 ss.;

A. GIUSSANI, *I torti della Fiat verso i consumatori: la giustizia civile richiama la Dedra difettosa*, in *Danno e resp.*, 2003, I, 81 ss.;

A. GIUSSANI, *L'azione collettiva risarcitoria nell'art. 140-bis cod. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, V, 1227 ss.;

A. GIUSSANI, *L'azione di classe: aspetti processuali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, 1, 341 ss.;

A. GIUSSANI, *L'azione di classe: un primo bilancio*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, V, 1177 ss.;

A. GIUSSANI, *L'edizione definitiva dei Principles of the Law of aggregate*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, II, 424 ss.;

A. GIUSSANI, *Le mass tort class actions negli Stati Uniti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, II, 316 ss.;

A. GIUSSANI, *Mass torts e tutela giurisdizionale: modelli di azione giudiziaria collettiva a confronto sotto il profilo dell'efficienza economia*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, II, 315 ss.;

A. GIUSSANI, *Modelli extraeuropei di tutela collettiva risarcitoria*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);

A. GIUSSANI, *Problemi applicativi nell'ammissione dell'azione di classe*, in *Giur. mer.*, 2013, XI, 2330 ss.;

A. GIUSSANI, *Prospettive di riforma per le azioni collettive*, in *Quest. giust.*, 2005, II, 366 ss.;

A. GIUSSANI, *Resistenze al riconoscimento delle condanne al pagamento dei punitive damages: antichi dogmi e nuove realtà*, in *Giur. it.*, 2008, II, 396 ss.;

A. GIUSSANI, *Rito e merito nell'azione di classe*, in *Giur. mer.*, 2013, X, 2125 ss.;

A. GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, Padova, 1996;

- A. GIUSSANI, *Tutela individuale e tutela collettiva del consumatore dalle pratiche commerciali scorrette fra diritto sostanziale e processo*, in *Giur. it.*, 2010, VII, 1677 ss.;
- M. GORGONI, *Ancora prove tecniche di applicazione dell'azione di classe: un inventario di questioni irrisolte.*, in *Giur. mer.*, 2011, VII-VIII, 1792 ss.;
- E. GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, I, 24 ss.;
- P. GROSSI, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano, 2002;
- P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano, 2000;
- V. GUCCIONE, *Interessi diffusi e funzione di controllo*, in *Cons. Stato*, 1978, V, 663 ss.;
- V. GUERCIO - E. MARIANI - E. MAZZACANE - B. VIRGILIO, *La giurisprudenza sugli interessi diffusi*, *Giust. civ.*, 1981, XI; 465 ss.;
- E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, 1970, X, 193 ss.;
- G. GUIZZI, *Il divieto di pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, I, 1140 ss.;
- A. IACOBONI, *Costituzione di parte civile degli enti collettivi e postille in tema di lesione degli interessi superindividuali, alla luce di un decennio di giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1982, II, 185 ss.;
- A. IACOPINO, *La tutela dell'ambiente. Dalla legge n. 349 del 1986 alla class action*, in *Giust. amm.*, 2008, II, 21 ss.;
- G. ICHINO, *Brevi note su sindacato e costituzione di parte civile*, 1982, IV, 525 ss.;
- G. ICHINO, *Costituzione di parte civile di associazioni e sindacati nel processo penale*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, IV, 678 ss.;
- G. IOANNIDES, *Alla ricerca del giusto equilibrio tra public e private enforcement nel diritto antitrust*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, II, 252 ss.;
- G. IUDICA, voce *Diritti diffusi*, in *Enciclopedia del novecento*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it);
- N. JAEGER, *Contributo alla determinazione del concetto di rapporto collettivo*, in *Riv. dir. comm.*, 1936, I, 619 ss.;

- N. JAEGER, *Attività processuali con efficacia normativa e tutela degli interessi generali (di serie)*, in AA. VV., *Studi in onore di Segni*, III, Milano, 1967, 17 ss.;
- P.G. JAEGER, *L'interesse sociale*, Milano, 1968;
- P. G. JAEGER, *L'interesse sociale rivisitato (quarant'anni dopo)*, in *Giur. comm.*, 2000, VI, 795 ss.;
- P. G. JAEGER, *Sulla legittimazione delle associazioni professionali ad agire per concorrenza sleale (art. 2601 c.c.)*, in AA. VV., *Problemi attuali del diritto industriale*, Milano, 1977, 639 ss.;
- P. G. JAEGER, *Valutazione comparativa di interessi e concorrenza sleale*, in *Riv. dir. ind.*, 1970, I-II, 5 ss.;
- A. LAMORGESE, *Lineamenti della tutela processuale dei consumatori nell'Unione europea*, in *Giust. civ.*, 2008, III, 345 ss.;
- L. LANFRANCHI, *Prospettive ricostruttive in tema di art. 28 dello statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, II, 388 ss.;
- L. LANFRANCHI, *Situazioni giuridiche individuali a rilevanza collettiva ed attuazione della condanna alla reintegrazione del lavoratore*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, VI, 343 ss.;
- P. LA ROCCA, *Gli interessi diffusi con particolare riferimento al bene giuridico ambiente: nozione, titolarità e tutela*, in *Comuni d'Italia*, 1990, XXVII, 1317 ss.;
- A. LENER, *Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse ambiente*, in *Foro it.*, 1980, III, 105 ss.;
- M. LIBERTINI, *La tutela civile inibitoria*, in AA. VV., a cura di S. MAZZAMUTO, *Atti del convegno Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, I, Napoli, 1989, 315 ss.;
- M. LIBERTINI, *L'azione di classe e le pratiche commerciali scorrette*, in *Riv. dir. ind.*, 2011, IV-V, 147 ss.;
- M. LIBERTINI, *Prime riflessioni sull'inibitoria dei consumatori*, in *Contr. impr. Eur.*, 1996, III, 555 ss.;
- M. LIBERTINI - M. MAUGERI, *Azione di classe: definizione di impresa e diritti contrattuali dei consumatori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, XI, 911 ss.;
- R. LI VECCHI, *Enti esponenziali e tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Riv. pen.*, 1995, VII-VIII, 715 ss.;

- N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013;
- R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008;
- D. LOPOMO, *La tutela degli interessi diffusi nella più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale con particolare riferimento alle associazioni di consumatori*, in *For. amm. TAR*, 2010, IV, 1511 ss.;
- G. LUCCIOLI, *Sulla costituzione di parte civile delle associazioni in difesa dei diritti delle donne nei processi di violenza carnale*, in *Cass. pen.*, 1979, VII-VIII, 1015 ss.;
- A. LUGO, *Azione popolare (parte generale)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 149 ss.;
- A. LUMINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 1989, III, 894 ss.;
- F. MACARIO, *Autorità indipendenti, regolazione del mercato e controllo di vessatorietà delle condizioni contrattuali*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, II, 295 ss.;
- F. MACARIO - C. STAZI, *L'azione collettiva risarcitoria: profili di diritto comparato*, in *Riv. dir. priv.*, 2009, I, 65 ss.;
- S. MACCIONI, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, I, 96 ss.;
- P. MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, in *Cons. Stato*, 1982, II, 291 ss.;
- P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1897 ss.;
- P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse generale della collettività*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 427 ss.;
- M. MADDALENA, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265*, in AA. VV., a cura di A. POSTIGLIONE, *Seconda giornata per l'ambiente della Corte Suprema di Cassazione*, Napoli, 2000, 123 ss.;
- P. MADDALENA, *Nuovi indirizzi della corte dei conti in materia di ambiente*, in *Foro it.*, 1979, X, 282 ss.;
- P. MADDALENA, *Rapporti tra giudizio penale e giudizio contabile: prende corpo il nuovo concetto di danno pubblico allo Stato e alla collettività*, in *Giur. it.*, 1982, V, 150 ss.;
- A. MAESTRONI, *La legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di atti urbanistici con*

*valenza ambientale: il contrasto interno al Consiglio di Stato e il criterio dello stabile collegamento come fonte di legittimazione attiva di associazioni e privati*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, IV, 752 ss.;

D. MAFFEIS, *Natura della somministrazione di energia elettrica ed inibitoria preventiva di clausole vessatorie*, in *Contratti*, 1998, VI, 573 ss.;

D. MAFFEIS, *Somministrazione di energia elettrica e vessatorietà di clausole*, in *Contratti*, 1998, VI, 344 ss.;

G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, ann. VII, Milano, 2014, 513 ss.;

G. MARCONI, *La tutela degli interessi collettivi in ambito penale*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.*, 1979, III, 1052 ss.;

E. MARINUCCI, *Azioni collettive e azioni inibitorie da parte delle associazioni dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, I, 125 ss.;

E. MARINUCCI, *Gli effetti della sentenza inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, I, 216 ss.;

E. MARINUCCI, *Il difficile decollo dell'azione di classe.*, in *Corr. giur.*, 2011, VIII, 1112 ss.;

E. MARINUCCI, *Il rapporto fra le azioni collettive previste nel codice del consumo dopo l'introduzione della nuova azione collettiva risarcitoria*, in *Corr. giur.*, 2008, VII, 1024 ss.;

A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Interessi diffusi e collettivi: consolidamento di una giurisprudenza e nuovi profili*, in *Foro amm.*, 1981, III, 327 ss.;

L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, II, 255 ss.;

G. MASTRODONATO, *Le posizioni giuridiche soggettive nella materia ambientale: dagli interessi diffusi al nuovo ruolo del cittadino*, in *Dir. ec.*, 2001, II, 381 ss.;

U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.;

S. MAZZAMUTO - A. PLAIA, *Provvedimenti inibitori a tutela del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 1999, III, 669 ss.;



- C. M. MAZZONI, *Contro una falsa categoria: i consumatori*, in *Giur. comm.*, 1976, I, 624 ss.;
- C. MAZZÙ, *La soggettività contingente*, in *Comp. dir. civ.*, 2012, III;
- S. MENCHINI, *I primi provvedimenti relativi all'azione di classe dell'art. 140 bis cod. cons.*, in *Giusto proc. civ.*, 2010, III, 815 ss.;
- S. MENCHINI, *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, in *Giusto proc. civ.*, 2008, I, 41 ss.;
- S. MENCHINI - A. MOTTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis c. cons.*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2010, VI, 1413 ss.;
- G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.*, 1904, V, 458 ss.;
- S. MEUCCI, *Ambito applicativo, situazioni giuridiche tutelate e legittimazione ad agire nell'azione collettiva risarcitoria (art. 140 bis c. cons.)*, in *Riv. dir. priv.*, 2008, IV, 833 ss.;
- M. MIGLIETTA, *Azione popolare*, in AA. VV., a cura di E. SGREGGIA - A. TARANTINO, *Enciclopedia di bioetica e scienza giuridica*, Napoli, 2009, 696 ss.;
- C. MIGNONE, voce *Azione popolare*, in *Dig. pub.*, II, Torino, 1987, 145 ss.;
- M. MILONE, *Brevi riflessioni sul sistema sanzionatorio per le violazioni degli interessi diffusi in materia di danno ambientale*, in *Trib. amm. reg.*, 1994, V-VI, 173 ss.;
- E. MINERVINI, *Azione inibitoria e contratti dei consumatori*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, II, 618 ss.;
- E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. impr.*, 2006, III, 635 ss.;
- E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2012, III, 563 ss.;
- E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatore in materia di contratti a distanza*, in *Contratti*, 2000, XII, 1165 ss.;
- E. MINERVINI, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato quale autorità di tutela del consumatore: verso una forma di regolazione dei mercati*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, I, 1141 ss.;
- E. MINERVINI, *Le Camere di commercio e la conciliazione delle controversie*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*,

2001, IV, 939 ss.;

E. MINERVINI, *Tutela collettiva dei consumatori e misure coercitive indirette*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, III, 509 ss.;

E. MINERVINI, *Tutela del consumatore. I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998, n. 281*, in *Contratti*, 1999, X, 938 ss.;

P. G. MONATERI, voce *Diritto soggettivo*, in *Dig. priv.*, VI, Torino, 1990, 411 ss.;

M. R. MORELLI, *Interessi superindividuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Giust. civ.*, 1980, III, 689 ss.;

C. MORETTI, *Note in tema di efficacia soggettiva dell'azione inibitoria prevista dall'art. 1469 sexies*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, III, 883 ss.;

L. MORTARA, *Sui collegi dei probiviri per le industrie*, in *Annali di statistica*, Roma, 1902, 181 ss.;

E. V. NAPOLI, *Azione inibitoria. Legittimazione delle Camere di commercio all'azione inibitoria dell'uso delle condizioni generali di contratto. Art. 1469 sexies c.c.*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 1997, IV-V, 1277 ss.;

E. NAPOLILLO, *Gli interessi diffusi tra norma di azione e norma di relazione. La legittimazione e il danno ambientale nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, XI, 675 ss.;

G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2010;

A. NARDELLI, *Gli interessi diffusi fra riconoscimento legale e legittimazione a ricorrere. Gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sulla legitimatio ad causam da parte dei portatori di interessi diffusi*, in *Nuova rass. leg.*, 1999, VII, 593 ss.;

M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975, V-VI, 579 ss.;

M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, I, 7 ss.;

A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, III, 467 ss.;

A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2000, IV, 513 ss.;

- R. ORESTANO, *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Bologna, 1978;
- R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, XI, 149 ss.;
- I. PAGNI, *Azione inibitoria delle associazioni e azione di classe risarcitoria: le forme di tutela del codice del consumo tra illecito e danno*, in *AA. VV., Studi in onore di Acone*, Napoli, 2010, III, 1813 ss.;
- I. PAGNI, *L'azione di classe nel nuovo art. 140 bis: le situazioni soggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, IV, 349 ss.;
- L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Nss. dig. it.*, II, Torino, 1958, 91 ss.;
- A. PALMIERI, *Campo di applicazione, legittimazione ad agire e vaglio di ammissibilità (in tema di azione collettiva risarcitoria, art. 140 bis cod. consumo)*, in *Foro it.*, 2008, VI, 185 ss.;
- A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori*, Torino, 2011;
- A. PALMIERI, *Le clausole abusive e l'inibitoria: verso una riallocazione (ma a quale prezzo?) dei rischi nei contratti di massa*, in *Foro it.*, 2000, I, 298 ss.;
- A. PALMIERI, *Richiamo "ope iudicis" di veicoli potenzialmente nocivi: quando la sicurezza dei prodotti si combina con la tutela collettiva dei consumatori*, in *Foro it.*, 2002, X, 2901 ss.;
- A. PALMIERI - P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, in *Foro it.*, 2000, VI, 2046 ss.;
- V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori e le clausole vessatorie*, in *Corr. giur.*, 2012, VS, 47 ss.;
- G. PASSAGNOLI, *Le nullità speciali*, Padova, 1995;
- G. PASSAGNOLI, *Note critiche in tema di sanabilità e rinunziabilità delle nullità di protezione*, in *Obbl. contr.*, 2012, VI, 409 ss.;
- S. PATTI, *Diritto dell'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, V, 859 ss.;
- A. PELLEGRINI GRINOVER, *Azioni collettive e tutela dell'ambiente e dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 1986, I, 101 ss.;
- A. PELLEGRINI GRINOVER, *Dalla class action for damages all'azione di classe brasiliana*, in *Riv. dir.*

*proc.*, 2000, IV, 1057 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *Il nuovo processo brasiliano del consumatore*, 1991, IV, 1057 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *I processi collettivi del consumatore nella prassi brasiliana*, in *Riv. dir. proc.*, 1994, IV, 1106 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, I, 66 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *Le azioni collettive ibero-americane: nuove questioni sulla legittimazione e la cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 2003, I, 10 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *Le garanzie costituzionali del processo nelle azioni collettive*, in AA. VV., *Studi in onore di Allorio*, I, Milano, 1989, 471 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER, *Significato sociale, politico e giuridico della tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, I, 17 ss.;

A. PELLEGRINI GRINOVER - R. BERIZONCE - A. LANDONI SOSA, *Codice modello di processi collettivi per l'iberoamerica*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, II, 561 ss.;

M. PERSIANI, *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. dir.*, 1971, IV-V, 543 ss.;

C. PETRILLO, *La tutela degli interessi collettivi e dei diritti individuali omogenei nel processo societario*, in *Riv. dir. proc.*, 2006, I, 135 ss.;

C. PETRILLO, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Roma, 2005;

S. PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, II, 202 ss.;

C. PONCIBÒ, *Le azioni di interesse collettivo per la tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 659 ss.;

G. PONZANELLI, *Alcuni profili del risarcimento del danno nel contenzioso di massa*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, III, 327 ss.;

P. PORRECA, *Ambito soggettivo e oggettivo dell'azione di classe*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, II, 541 ss.;

- A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1985, I, 32 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *Il comune nel processo penale a tutela di interessi collettivi*, in *Riv. pen.*, 1978, XI-XII, 960 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *L'iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi*, in *Cons. Stato*, 1978, III, 402 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *La presenza dei comuni nei processi per reati urbanistici a difesa degli interessi collettivi*, in *Giust. pen.*, 1979, XII, 696 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *La presenza del comitato di quartiere nei processi per reati ambientali*, in *Giur. mer.*, 1980, IV-V, 865 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1987, II, 303 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *Localizzazione di centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giust. civ.*, 1979, V, 768 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *Nuovi orientamenti in tema di interessi collettivi correlati alla difesa dei beni ambientali e culturali*, in *Cons. Stato*, 1980, III, 459 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *Soggetti legittimati a far valere il danno da inquinamento atmosferico*, in *Giur. mer.*, 1979, II, 407 ss.;
- A. POSTIGLIONE, *Un ripensamento del Consiglio di Stato su Italia Nostra?*, in *Cons. Stato*, 1980, IV, 670 ss.;
- A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010, V, 251 ss.;
- A. PROTO PISANI, *Controversie individuali in materia di lavoro. Cenni sulla storia della giustizia del lavoro*, in *Nss. dig., app. IV*, Torino, 1983, 612 ss.;
- A. PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, I, 1 ss.;
- A. PROTO PISANI, *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, in *Foro it.*, 1973, IV, 57 ss.;
- A. PROTO PISANI, *Nuovi diritti e tecniche di tutela*, in *Dir. giur.*, 1991, II-III, 227 ss.;

- S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 696 ss.;
- C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, III, 647 ss.;
- C. PUNZI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori e degli utenti*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, II, 253 ss.;
- C. PUNZI, *Repressione della condotta antisindacale*, in *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, diretto da U. PROSPERETTI, II, Milano, 1975, 968 ss.;
- F. QUARTA, *Azione di classe e mass torts. A proposito di un dibattito statunitense sulla quantificazione del danno alla società*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, IV, 1211 ss.;
- F. QUARTA, *Risarcimento e sanzione nell'illecito civile*, Napoli, 2013;
- C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta (note in margine ad un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1982, III, 85 ss.;
- C. RAPISARDA, *Spunti di in tema di efficacia del giudicato secundum eventum litis*, in AA. VV., *Studi in onore di Allorio*, Milano, 1989, 757 ss.;
- C. RAPISARDA, *Spunti in tema di tutela giurisdizionale del diritto alla salute*, in *Riv. dir. proc.*, 1976, III, 583 ss.;
- C. RAPISARDA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, IV, 685 ss.;
- C. RAPISARDA - P. ICHINO, *Gruppi privi di riconoscimento e processo*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, IV, 609 ss.;
- F. P. REGOLI, *Interessi diffusi e/o collettivi*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, IV, 244 ss.;
- M. RESCIGNO, *L'introduzione della class action nell'ordinamento italiano*, in *Giur. comm.*, 2005, III, 407 ss.;
- P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000, XI, 2224 ss.;
- G. RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, class actions: modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, II, 331 ss.;

- F. RIZZO, *Azione collettiva risarcitoria e interessi tutelati*, Napoli, 2008;
- S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990;
- U. ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, IV, 1309 ss.;
- A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, V, 260 ss.;
- A. ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975;
- A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, in *Foro it.*, 1978, I, 8 ss.;
- A. ROMANO, *Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Foro it.*, 1972, III, 269 ss.;
- A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, IV, 511 ss.;
- A. ROMANO - L. ZANUTTIGH, *Italia Nostra di fronte al Consiglio di Stato*, in *Foro it.*, 1974, III, 33 ss.;
- G. ROMEO, *L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, IV, 562 ss.;
- A. M. ROMITO, *I provvedimenti inibitori a favore del consumatore*, in *Stud. int. eur.*, 2014, III, 503 ss.;
- V. ROPPO, *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, in *Pol. dir.*, 1975, V-VI, 701 ss.;
- V. ROPPO, *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti standard*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1976, III, 307 ss.;
- R. RORDORE, *L'azione di classe del novellato art. 140-bis cod. consumo (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010, VI, 183 ss.;
- F. ROSELLI - E. LUPO, *In tema di interessi collettivi e tutela giurisdizionale*, in *Dir. lav.*, 1980, I, 77 ss.;
- T. ROSSI, *Effettività della tutela nella recente regolamentazione europea di ADR e ODR*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, III, 835 ss.;
- L. ROSSI CARLEO, *Il public enforcement nella tutela dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 2014, VIIS, 5 ss.;
- L. ROSSI CARLEO, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Eur. dir. priv.*, 2005, III, 847 ss.;

- R. ROTA, *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano, 1998;
- R. ROTA, *La tutela processuale degli interessi diffusi e collettivi tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998, XII, 662 ss.;
- U. RUFFOLO, voce *Consumatore*, in *Enciclopedia del Novecento*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it);
- U. RUFFOLO, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Milano, 1985;
- U. RUFFOLO, *La tutela individuale e collettiva del consumatore*, I, Milano, 1979;
- U. RUFFOLO, *Tutela collettiva del consumatore e legittimazione e ruolo degli enti esponenziali*, in AA. VV., *Studi in onore di Carnacici*, III, Milano, 1984, 835 ss.;
- U. RUFFOLO, *Tutela collettiva e azione inibitoria*, in AA. VV., a cura di U. RUFFOLO, *Clausole vessatorie e abusive: gli articoli 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore*, Milano, 1997, 130 ss.;
- U. RUFFOLO, *Tutela del consumatore*, in *Dizionario di diritto civile*, diretto da N. IRTI, Milano, 1980, I, 827 ss.;
- T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, in *Contratti*, 2012, VII, 638 ss.;
- S. RUPERTO, *L'azione collettiva risarcitoria in Italia: osservazioni de iure condendo*, in *Giust. civ.*, 2008, XI, 655 ss.;
- E. RUSSO, voce *Diritto soggettivo*, I, *Teoria generale*, in *Enc. giur.*, Roma, XI, 2005;
- E. RUSSO, *Interessi diffusi e teoria delle situazioni soggettive*, in *Vita not.*, 1979, V-VI, 793 ss.;
- A. SACCOCCIO, *Il modello delle azioni popolari romane tra diritti diffusi e class actions*, in AA. VV., a cura di L. GAROFALO, *Action in rem e actio in personam. In ricordo di Talamanca*, Padova, 2011, I, 713 ss.;
- A. SACCOCCIO, *La tutela dei beni comuni. Per il recupero delle azioni popolari romane come mezzo di difesa delle res communes omnium e delle res in usu publico*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), XI;
- F. SAIITA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (e imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 23 ss.;



- V. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberali*, Torino, 1904;
- C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015;
- C. SALVI, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*, in *Giur. it.*, 1973, I, 805 ss.;
- C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, 868 ss.;
- C. SALVI, *Note sulla tutela della salute come interesse collettivo*, in AA. VV., a cura di F. D. BUSNELLI - U. BRECCIA, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978, 445 ss.;
- A. M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. ed.*, 1968, II, 3 ss.;
- G. SANNA, *L'azione popolare come strumento di tutela dei beni pubblici: alcune riflessioni tra bene pubblico ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e res publicae nel sistema giuridico romano*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it), V;
- F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe e i problemi di coordinamento con gli altri strumenti di tutela collettiva*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);
- F. SANTANGELI - P. PARISI, *Il nuovo strumento di tutela collettiva risarcitoria: l'azione di classe dopo le recenti modifiche all'art. 140 bis cod. cons.*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);
- G. SANTANIELLO, *La legittimazione alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali*, in *Amm. pol.*, 1987, I, 6 ss.;
- G. SANTANIELLO, *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo*, in AA. VV., *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, III, Roma, 1981, 1547 ss.;
- V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "legge ponte" per l'urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 387 ss.;
- F. SANTORO PASSARELLI, voce *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1959, 369 ss.;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione e diritto di sciopero*, in *Riv. it. sc. giur.*, I, 139 ss.;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Diritto soggettivo e interesse legittimo dei sindacati al rispetto della libertà sindacale nei luoghi di lavoro*, in AA. VV., *Studi in onore di Chiarelli*, I, Milano, 1973, 675 ss.;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1995;

- G. SAPIO, *L'inibitoria ex art. 1469-sexies tra problemi risolti e questioni ancora aperte*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 245 ss.;
- P. SCHLESINGER, *La nuova azione di classe*, in *Corr. giur.*, 2011, IV, 547 ss.;
- F. G. COCA, voce *Interessi protetti (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989;
- F. G. COCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e soc.*, 1985, IV, 637 ss.;
- C. SCOGNAMIGLIO, *Le sezioni unite della Corte di Cassazione e la concezione polifunzionale della responsabilità civile*, in *Giustiziacivile.com* n. 8 del 2017;
- C. SCOGNAMIGLIO, *Risarcimento del danno, restituzioni e rimedi nell'azione di classe*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, I, 18 ss.;
- O. T. SCOZZAFAVA, I "beni comuni", in *Jus civile*, 2016, II, 29 ss.;
- M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, in *Dir. ind.*, 1999, II, 151 ss.;
- M. SCUFFI, *Tutela antitrust del consumatore e azione di classe*, in *Dir. ind.*, 2009, IV, 341 ss.;
- R. SENIGAGLIA, *Il problema del limite al potere del giudice di rilevare d'ufficio la nullità di protezione*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, III, 835 ss.;
- M. SENSALÉ, *La tutela degli interessi diffusi: un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1983, III, 140 ss.;
- F. SGUBBI, *Tutela penale degli interessi diffusi*, in *Quest. crim.*, 1975, III, 439 ss.;
- E. SILVESTRI, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, III, 853 ss.;
- E. SILVESTRI - M. TARUFFO, *Condotta antisindacale: il procedimento di repressione della condotta sindacale*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1997;
- P. SIRENA, *Il giudizio di abusività delle clausole di recesso della banca dai contratti di credito al consumo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2000, V, 473 ss.;
- B. SMURAGLIA, *La legittimazione dell'associazione sindacale nel procedimento penale*, in *Riv. giur. lav.*, 1974, I, 40 ss.;

- B. SMURAGLIA, *Le parti sociali e il processo del lavoro: i sindacati*, in *Mass. giur. lav.*, 1977, 696 ss.;
- B. SMURAGLIA, *Una sentenza sconcertante. Nota alla sentenza della Corte di cassazione 27.6.1979*, in *Riv. giur. lav.*, 1980, V, 170 ss.;
- P. SPADA, *Dalla concorrenza sleale alle pratiche commerciali scorrette nella prospettiva rimediabile*, in *Dir. ind.*, 2011, I, 45 ss.;
- A. SPADAFORA, *La nuova azione di classe: da strumento protettivo settoriale a rimedio di diritto comune?*, in *Contratti*, 2016, I, 73 ss.;
- M. S. SPOLIDORO, *Costituzione e limitazioni soggettive della legittimazione ad agire per concorrenza sleale*, in *Giur. comm.*, 1982, I, 74 ss.;
- G. SPOTO, *Rilievo d'ufficio della nullità, clausole abusive ed eterointegrazione del contratto nella giurisprudenza nazionale e della Corte di giustizia*, in *Eur. dir. priv.*, 2016, I, 249 ss.;
- M. TARUFFO, *Collateral estoppel e giudicato sulle questioni*, in *Riv. dir. proc.*, 1972, II, 272 ss.;
- M. TARUFFO, *Efficacia della pronuncia sul licenziamento per motivi sindacali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 1503 ss.;
- M. TARUFFO, *I limiti soggettivi del giudicato e le class actions*, in *Riv. dir. proc.*, 1969, IV, 609 ss.;
- M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 437 ss.;
- M. TARUFFO, *La tutela collettiva: interessi in gioco ed esperienze a confronto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, II, 529 ss.;
- M. TARUFFO, *La tutela collettiva nell'ordinamento italiano: lineamenti generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, I, 103 ss.;
- M. TARUFFO, *Some remarks on group litigation in comparative perspective*, in *11 Duke J. comp. Int'l Law*, 2001, 405 ss.;
- G. TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, III, 629 ss.;
- G. TARZIA, *Le associazioni di categoria nei processi civili con rilevanza collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, IV, 774 ss.;

- C. TENELLA SILANI, *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. priv.*, XVII, Torino, 1998, 359 ss.;
- F. TOMMASEO, *Art. 1469 sexies*, in AA. VV., a cura di G. ALPA - S. PATTI, *Le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, I, Milano, 1997, 755 ss.;
- G. TORREGROSSA, *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. Stato*, 1988, IX, 1729 ss.;
- A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 66 ss.;
- R. TREMOLADA - F. BALESTRA MARINI, *Il rapporto tra private e public enforcement del diritto antitrust nella giurisprudenza amministrativa*, in *Foro it.*, 2015, III, 781 ss.;
- T. TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *Pol. dir.*, 1971, IV-V, 565 ss.;
- G. TRISORIO LUZZI, *I meccanismi processuali di tutela del consumatore*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);
- N. TROCKER, *Class actions negli USA. E in Europa?*, in *Contr. impr. Eur.*, 2009, I, 178 ss.;
- N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA. VV., *Scritti in onore di Barile*, Padova, 1990, 193 ss.;
- N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, IV, 1112 ss.;
- N. TROCKER, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989;
- P. UNGARI, *In memoria del socialismo giuridico*, in *Pol. dir.*, 1970, 241 ss. e 387 ss.;
- C. VARRONE, *Sulla tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1976, IV, 781 ss.;
- C. VERARDI, *L'accesso alla giustizia e la tutela collettiva dei consumatori*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di M. BESSONE, *Il diritto privato dell'Unione europea*, II, Torino, 2000, 1331 ss.;
- V. VIGORITI, *Appunti sul disegno di legge per la nuova disciplina dell'azione di classe*, in [Giustiziacivile.com](http://Giustiziacivile.com), 2017, VIII;
- V. VIGORITI, *A proposito del Libro Verde sulla tutela collettiva risarcitoria in Europa. Le prospettive italiane*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);

- V. VIGORITI, *Class action e azione collettiva risarcitoria. La legittimazione ad agire ed altro*, in *Contr. impr.*, 2008, III, 729 ss.;
- V. VIGORITI, *Giustizia e futuro: conciliazione e class action*, in *Contr. impr.*, 2010, I, 1 ss.;
- V. VIGORITI, *Impossibile la class action in Italia? Attualità del pensiero di Mauro Cappelletti*, in *Resp. civ. prev.*, 2006, I, 31 ss.;
- V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979;
- V. VIGORITI, *L'azione risarcitoria di classe: sollecitazioni europee, resistenze italiane*. in *Contr. impr. Eur.*, 2009, II, 680 ss.;
- V. VIGORITI, *Legittimazione ad agire ed intervento nelle azioni collettive: proposte per una discussione*, in *Studi in onore di Carnacini*, II, 2, Milano, 1984, 1267 ss.;
- V. VIGORITI, *Metodi e prospettive di una recente giurisprudenza in tema di interessi diffusi e collettivi*, in *Giur. it.*, 1980, IV, 305 ss.;
- G. VILLA, *Il danno risarcibile nell'azione collettiva*, in *Danno e resp.*, 2009, I, 11 ss.;
- R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, II, 171 ss.;
- S. A. VIOLANTE, *Tutela degli interessi diffusi e Corte dei Conti*, in *Nuova rass.*, 2000, III-IV, 342 ss.;
- G. VISENTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, IV, 249 ss.;
- C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in *AA. VV.*, *Studi in memoria di Satta*, II, 1982, 1879 ss.;
- L. ZANUTTIGH, *Diritto dell'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, IV, 720 ss.;
- L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, V, 342 ss.;
- L. ZANUTTIGH, *Italia Nostra di fronte al Consiglio di Stato*, *Foro it.*, 1973, III, 34 ss.;
- L. ZANUTTIGH, *Italia Nostra di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Foro it.*, 1979, I, 167 ss.;
- L. ZANUTTIGH, *La tutela degli interessi collettivi (a proposito di un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1975,

V, 71 ss.;

L. ZANUTTIGH, *Legittimazione e danno nella costituzione di parte civile degli enti esponenziali*, in AA. VV., *Studi in onore di onore di Liebman*, IV, 1979, 2743 ss.;

L. ZANUTTIGH, *Profili costituzionali della legittimazione ad agire per la tutela di interessi diffusi*, in *Giur. it.*, 1980, V, 232 ss.;

P. ZATTI, *Glossario*, in *Trattato Iudica - Zatti*, Milano, 1994, 55 ss.;

V. ZENO ZENCOVICH, voce *Consumatore (tutela del)*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988;

U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in *Trib. amm. reg.*, 1995, V-VI, 185 ss. e VII-VII, 217 ss.;

A. ZOPPINI, *Diritto privato vs. diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra Stato e mercato)*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it);

M. ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983, I, 254 ss.