

RIFLESSIONI CRITICHE SULL'AZIONE INIBITORIA  
COLLETTIVA NELLA NUOVA FORMULAZIONE  
INTRODOTTA NEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE

*CRITICAL REFLECTIONS ON COLLECTIVE INJUNCTION IN  
THE NEW WORDING INTRODUCED IN THE CODE OF CIVIL  
PROCEDURE*

*Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 16 bis, junio 2022, ISSN: 2386-4567, pp. 3126-3141*



Alessandra  
BELLELLI

ARTÍCULO RECIBIDO: 28 de septiembre de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 22 de marzo de 2022

**RESUMEN:** Il lavoro analizza la nuova disciplina dell'azione inibitoria collettiva introdotta, quale azione avente carattere generale, nel codice di procedura civile (art. 840 sexiesdecies) dalla l. 12 aprile 2019, n. 31. Si evidenziano nel saggio, in chiave critica, le rilevanti e radicali modifiche normative, che sollevano dubbi sulla stessa natura collettiva del rimedio, comportano rischi riguardanti la eventuale utilizzazione abusiva dell'azione e contrastano con le indicazioni provenienti dall'UE nel settore della tutela della categoria dei consumatori.

**PALABRAS CLAVE:** Azione inibitoria collettiva; carattere generale; tutela dei consumatori.

**ABSTRACT:** *The paper analyzes the new discipline of the collective inhibitory injunction provided by the law 2019, n. 31 and introduced in the Code of civil procedure (art. 840 sexiesdecies). The essay highlights, in a critical key, the relevant and radical legislative changes, which raise doubts about the collective nature of the remedy, involve risks regarding the possible abusive use of the action and contradict the indications from the EU on consumer rights and protection.*

**KEY WORDS:** *Collective inhibitory injunction; general procedural action; consumer protection.*

**SUMARIO.- I. INTRODUZIONE E PROSPETTIVE DELL'INDAGINE.- IL CARATTERE GENERALE DELL'AZIONE INIBITORIA COLLETTIVA SECONDO LA NUOVA DISCIPLINA.- II. LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE.- III. RIFLESSI SULL' EFFICACIA SOGGETTIVA DEL GIUDICATO.- IV. GLI INTERESSI TUTELATI.- V. IL NECESSARIO COORDINAMENTO CON LA NORMATIVA EUROPEA.**

---

## **I. INTRODUZIONE E PROSPETTIVE DELL'INDAGINE. IL CARATTERE GENERALE DELL'AZIONE INIBITORIA COLLETTIVA SECONDO LA NUOVA DISCIPLINA.**

*Caro Professore, che ne pensa della nuova formulazione dell'azione inibitoria collettiva introdotta nel codice di procedura civile?*

E' questa la domanda che mi sorge spontanea dopo tanti anni di colloquio scientifico e di intensa collaborazione con il Professore. Ho avuto la fortuna, anzi il privilegio, di conoscerlo nel 1974, appena arrivato all'Università La Sapienza di Roma, dove io, ventiduenne, avevo da poco conseguito la laurea in Giurisprudenza con una tesi in Diritto civile. E' stato non solo per me, ma anche per tutti gli altri Suoi numerosissimi allievi, Maestro di scienza e di vita, sempre disponibile ed attento con grande umanità e generosità, sempre stimolante e illuminante sul piano giuridico con riguardo ad ogni più vario argomento del diritto civile.

Mi piace quindi pensare che il colloquio con il Professore, che per me idealmente non si è mai interrotto, continui su un tema a Lui particolarmente caro, quello dell'azione inibitoria collettiva, che ha costituito non solo oggetto di progetti di ricerca<sup>1</sup>, di incontri di studio<sup>2</sup> e di lezioni realizzati insieme, ma è stato anche il tema del mio primo lavoro sotto la Sua guida, inserito in un'opera collettanea sulle condizioni generali di contratto da Lui coordinata<sup>3</sup>. A questa opera hanno fatto seguito nel tempo altri volumi a cura del Professore, in cui sono tornata ad

---

1 V. il progetto di ricerca interuniversitario cofinanziato dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica (COFIN 2003), in materia di azione inibitoria, al quale hanno partecipato l'Università "La Sapienza" di Roma, l'Università degli Studi di Perugia e l'Università degli Studi di Siena.

2 V., in particolare, il Convegno "Azione inibitoria e interessi tutelati" ed anche il Convegno "Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva", svoltisi entrambi nell'Università degli Studi di Perugia, rispettivamente, il 14-15 aprile 2005 e il 10 aprile 2008.

3 Cfr. BELLELLI, A.: "L'inibitoria come strumento di controllo delle condizioni generali di contratto", in C. M. BIANCA (a cura di), *Le condizioni generali di contratto*, Milano, 1981, vol. II, p. 305 ss. In questo lavoro fu allora ipotizzata e verificata la possibilità di introdurre nel nostro ordinamento un'azione inibitoria collettiva a tutela degli aderenti e, principalmente, della categoria dei consumatori a fronte di condizioni generali vessatorie. Questo risultato è stato raggiunto solo molti anni dopo con l'emanazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, la quale, in attuazione della direttiva 93/13/ CEE, aveva introdotto nel codice civile il Capo XIV bis "Dei contratti del consumatore" che comprendeva gli artt. 1469 bis – 1469 sexies, di cui l'ultimo relativo all'azione inibitoria nella dimensione collettiva quale mezzo per impedire l'utilizzazione di condizioni generali abusive. Questa normativa è poi rifluita nel codice del consumo all'art. 33 e seguenti.

• **Alessandra Bellelli**

Ordinario di Diritto Privato, Università degli Studi di Perugia. E-mail: [alessandra.bellelli@unipg.it](mailto:alessandra.bellelli@unipg.it)

occuparmi dell'azione inibitoria collettiva dopo la introduzione di questo rimedio nel nostro ordinamento, seguendo la incessante evoluzione normativa che la caratterizza<sup>4</sup>.

Quindi la scelta del tema per questo scritto in ricordo del Professore è stata naturale e immediata, alla luce delle profonde modifiche alla disciplina dell'azione inibitoria collettiva apportate dall'art. 840 *sexiesdecies*, introdotto nel codice di procedura civile dalla l. 12 aprile 2019, n. 31. Questa legge, ai sensi dell'art. 1, ha inserito nel predetto codice, nel Libro quarto, un nuovo Titolo VIII-*bis*, che comprende gli artt. 840 *bis-sexiesdecies*

relativi all'azione di classe e all'azione inibitoria collettiva, le cui disposizioni sono di recente entrate in vigore<sup>5</sup>. Al contempo è stata sottratta al codice del consumo la regolamentazione di tali rimedi attraverso l'abrogazione degli artt. 139, 140, 140 *bis* cod. cons. (art. 5, l. cit.)<sup>6</sup>.

Si è introdotto un nuovo modello di azione inibitoria collettiva. Mentre l'evoluzione normativa di tale rimedio si era sviluppata esclusivamente all'interno del diritto dei consumi, a partire dall'iniziale e minimale configurazione di cui all'art. 1469 *sexies* c. c., in materia di condizioni generali di contratto vessatorie, per poi arricchirsi di contenuti e acquistare il carattere della generalità sempre nell'ambito della tutela dei consumatori, attraverso *steps* successivi, generalmente sollecitati dall'Unione europea e conformi alle indicazioni da essa provenienti<sup>7</sup>, ora, invece, lo

4 V. BELLELLI, A.: "La tutela inibitoria", in C. M. BIANCA e F. D. BUSNELLI (a cura di), *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore, Art. 1469 bis – 1469 sexies*, Cedam, Padova, 1999, sub art. 1469-*sexies*, p. 931 ss.; Id., "La tutela inibitoria collettiva", in C. M. BIANCA (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Cedam, Padova, 2006, p. 235 ss.

5 La l. 12 aprile 2019, n. 31, come modificata dal d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto che le disposizioni in essa contenute entrassero in vigore decorsi venticinque mesi dalla pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale, ovvero il 19/05/2021, (art. 7, comma 1) e che si applichino alle condotte illecite poste in essere successivamente alla data della sua entrata in vigore, mentre alle condotte illecite poste in essere precedentemente continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente (art.7, comma 2).

6 Non è, invece, stato abrogato l'art. 37 cod. cons., relativo all'azione inibitoria collettiva in materia di condizioni generali di contratto abusive. E' da rilevare, però, a conferma della imprecisione e frettolosità della tecnica legislativa adoperata per la nuova disciplina, come risulterà con evidenza dal prosieguo dell'indagine, che l'art. 37, ult. comma, cod. cons. rinvia, per quanto non previsto nell'articolo e con riguardo alle azioni promosse dalle associazioni dei consumatori, alle disposizioni dell'art. 140 cod. cons., che ora è invece abrogato dalla legge in esame. In via interpretativa è da ritenere che l'art. 140 cod. cons., in qualsiasi norma tuttora richiamato, debba intendersi sostituito dall'art. 840 *sexiesdecies* c. p. c.

Sul sistema bipolare di tutela inibitoria già presente nel codice del consumo ( v. cod. cons. art. 37, che trova applicazione solo con riguardo alle condizioni generali di contratto vessatorie, e artt. 139 – 140, che prevedono invece un'azione inibitoria generale a protezione dei diritti dei consumatori), bipolarità che permane anche ai sensi della legge n. 31 del 2019, e sulla irrazionalità della scelta, cfr. MINERVINI, E.: "La tutela collettiva dei consumatori e la l. 12 aprile 2019, n. 31", *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 348 ss. Osserva l'a. che la legge avrebbe invece potuto rappresentare l'occasione giusta per eliminare la duplicazione normativa, la quale, nell'attuale rapporto tra l'art. 840 *sexiesdecies* c. p. c. e l'art. 37 cod. cons., "ha rilevanti ricadute pratiche ed operative".

7 V., principalmente, la direttiva 93/13/ CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, e la direttiva 98/27/ CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, poi sostituita dalla direttiva 2009/22/CE.

strumento processuale è stato, come si è detto, deconsumerizzato<sup>8</sup> e si allontana dai caratteri originari di matrice europea.

L'azione inibitoria collettiva diviene uno strumento processuale generale, esperibile per la tutela non solo degli interessi della categoria dei consumatori, ma di qualsiasi interesse superindividuale fatto valere nei confronti di un imprenditore. La legittimazione passiva è riconosciuta infatti esclusivamente alle imprese e agli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle loro rispettive attività (art. 840 *sexiesdecies*, comma 2, c. p. c.). All'imprenditore sarà rivolto, in caso di accoglimento dell'azione, l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta lesiva degli interessi giuridicamente protetti, che costituisce l'oggetto della domanda giudiziale (art. 840 *sexiesdecies*, comma 1, c. p. c.).

La nuova disciplina è, quindi, applicabile in via generale ad ogni settore, negli ambiti più diversi (dalla protezione dell'ambiente alla protezione dei dati personali, dalla tutela della concorrenza alla tutela della categoria dei lavoratori o della categoria dei piccoli imprenditori, ecc.), mentre, precedentemente, l'azione inibitoria collettiva era esperibile nel nostro ordinamento, oltre che in materia di *consumerism*, solo nelle singole ipotesi espressamente previste dalla legge.

Ciò implica, da un lato, un potenziamento nella protezione degli interessi collettivi, che potranno godere indistintamente della tutela preventiva offerta dallo strumento processuale in esame, diretta ad inibire la commissione dell'attività illecita e/o la sua prosecuzione nel futuro. D'altro lato, il superamento della tipicità del rimedio a livello collettivo rappresenta un passo in avanti verso l'auspicato riconoscimento della generalità dell'azione inibitoria in ogni sua applicazione, vale a dire anche nella dimensione individuale della protezione delle situazioni giuridiche soggettive facenti capo al singolo. Su questo versante, mentre la giurisprudenza, pur con qualche timida apertura attraverso il ricorso all'analogia, si mostra sostanzialmente fedele al principio di tipicità dell'azione<sup>9</sup>, la dottrina<sup>10</sup>, invece,

---

Sull'evoluzione normativa dell'azione inibitoria collettiva nel nostro ordinamento sia consentito rinviare a BELLELLI, A.: "La tutela inibitoria collettiva", *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, p. 471 ss., in particolare pp. 474-475; Id.: "L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie vent'anni dopo", *Nuova dir. civ.*, 2016, p. 39 ss.

8 CARRATTA, A.: "I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura", *Giur. it.*, 2019, p. 2297.

9 V., ampiamente motivata, Cass. 25 luglio 1986, n. 4755, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, I, p. 386 ss., con nota di LIBERTINI, M.

10 Si registra in dottrina la tendenza crescente al superamento, attraverso percorsi diversi, del principio tradizionale di tipicità dell'azione inibitoria. Vedi BIANCA, C. M.: *Diritto civile*, 5, *La responsabilità*, III ed., Giuffrè, Milano, 2021, pp.756-757, il quale afferma che "il giudice può sempre imporre l'osservanza di ciò che è già imposto dalla legge, convertendo il precetto astratto in precetto concreto rivolto alle parti" e quindi l'azione inibitoria, essendo volta a colpire un illecito, non ha bisogno di essere di volta in volta prevista da specifiche disposizioni normative. Cfr. anche TRIMARCHI, P.: voce "Illecito", *Enc. dir.*, XX, s.d., ma Milano, 1970, p. 107; PRATO PISANI, A.: "Brevi note in tema di tutela specifica e tutela risarcitoria", *Foro it.*, 1983, V, c. 132; RAPISSARDA, C.: *Profili della tutela civile inibitoria*, Cedam, Padova, 1987; DI MAJO, A.: *La tutela civile dei diritti*, III ed. riv., Giuffrè, Milano, 2001, p. 155. Per l'impostazione volta a tracciare i confini di estensione dell'azione inibitoria in funzione degli interessi sostanziali che richiedono tutela, superando

è giunta a riconoscere carattere generale all'azione inibitoria, la quale, come già si è osservato<sup>11</sup>, costituisce l'unico strumento presente nel sistema giuridico avente funzione specifica preventiva di tutela delle posizioni soggettive e compito dell'ordinamento è non solo reprimere l'illecito, ma, ancor prima e principalmente, prevenirlo.

Se, pertanto, il carattere generale attribuito all'azione inibitoria collettiva è certamente da approvare e risponde anche a precise indicazioni suggerite dall'Unione europea, volte ad un sempre maggiore e più efficace utilizzo di questo strumento processuale sia all'interno dei singoli Paesi membri che in chiave transfrontaliera<sup>12</sup>, molteplici sono invece le perplessità che sorgono, sotto vari altri profili, dall'analisi del testo normativo.

Una prima, centrale questione, che sarà esaminata specificamente nel presente contributo, riguarda la natura collettiva del rimedio. Nonostante la denominazione "Dei procedimenti collettivi" attribuita al Titolo VIII-bis del Libro quarto c. p. c.<sup>13</sup>, in realtà sembra che non possa definirsi quale procedimento collettivo né l'azione di classe, secondo quanto sostenuto già in passato<sup>14</sup>, e neppure, ora, l'azione inibitoria in tutte le declinazioni della sua nuova formulazione, in particolare qualora l'interesse minacciato o leso non riguardi una categoria di soggetti e/o non sia fatto valere da un ente esponenziale riconosciuto come adeguatamente rappresentativo della categoria, bensì da un singolo individuo che propone la domanda giudiziale.

Sebbene la rubrica della norma in esame, "Azione inibitoria collettiva", rechi l'esplicito riferimento alla dimensione collettiva del rimedio inibitorio, si

---

la tradizionale tipicità del rimedio, v. BELLELLI, A.: "Introduzione", in A. BELLELLI (a cura di), *Azione inibitoria e interessi tutelati*, Esi, Napoli, 2007, p. 5 ss.

- 11 BELLELLI, A.: "L'inibitoria come strumento generale di tutela contro l'illecito", *Riv. dir. civ.*, 2004, I, p. 607 ss., in particolare p. 615 ss.
- 12 Vedi Raccomandazione della Commissione dell'11 giugno 2013, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'UE del 26 luglio 2013, relativa ai meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria a tutela dei diritti conferiti da norme dell'Unione europea. La Commissione, prendendo atto di tradizioni giuridiche molto diverse nei singoli Stati membri, si è limitata nella Raccomandazione alla definizione di una serie di principi basilari comuni che i sistemi nazionali di ricorso collettivo dovrebbero rispettare, nella prospettiva di una maggiore coerenza tra gli ordinamenti e allo scopo di agevolare l'accesso alla giustizia non solo a tutela dei consumatori, ma con riguardo a qualsiasi violazione di diritti garantiti da norme dell'Unione europea.
- 13 Nel codice del consumo, nella Parte V, il Titolo II, comprendente, oltre che gli artt. 139-140, anche l'art. 140 bis sull'azione di classe, era, invece, più correttamente, denominato "Accesso alla giustizia".
- 14 Nel senso di escludere la natura collettiva dell'azione di classe, v. BELLELLI, A.: "Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva", *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, II, p. 211 ss. e "Introduzione", in A. BELLELLI (a cura di), *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, *Quaderni Riv. dir. civ.*, Cedam, Padova, 2009, p. 3 ss.; ID., "Introduzione", in L. MEZZASOMA e F. RIZZO (a cura di), *L'art. 140 bis del codice del consumo. L'azione di classe*, Esi, Napoli, 2011, p. 7 ss. In particolare si è osservato in questi scritti, con riguardo alle precedenti formulazioni del rimedio, che l'azione di classe, in quanto diretta a risarcire i danni seriali individualmente subiti in conseguenza di un medesimo fatto illecito imprenditoriale, non tutela un interesse collettivo attribuibile indistintamente alla categoria dei consumatori, bensì tutela solo le posizioni giuridiche dei singoli consumatori danneggiati, profilandosi, pertanto, come strumento di protezione superindividuale, ma non propriamente collettiva.

ha l'impressione che l'azione di classe, alla quale principalmente è stata rivolta l'attenzione del legislatore, sovrasti l'azione inibitoria, incidendo sulla sua configurazione e sulla sua natura. Quest'ultima, a differenza dell'azione di classe la cui disciplina è contenuta nei primi numerosi articoli che compongono quasi l'intero Titolo VIII-bis, è regolata in un solo articolo, l'ultimo del Titolo stesso, con una inversione, anche sotto il profilo della collocazione sistematica, rispetto al codice del consumo nel quale l'ampia normativa sull'azione inibitoria collettiva (artt. 139 e 140 cod. cons.) precedeva, invece, quella dell'azione di classe introdotta successivamente (art. 140 bis cod. cons.).

La regolamentazione dell'azione inibitoria collettiva risulta "ridimensionata" nella sua portata<sup>15</sup> e non solo non risolve i problemi, rimasti già precedentemente insoluti a livello normativo, tra i quali, in primo luogo, quello riguardante l'estensione degli effetti soggettivi del giudicato collettivo, ma pone anche ulteriori dubbi e perplessità. In particolare, come vedremo nelle pagine che seguono, il "prevalere" dell'azione di classe nell'attuale regolamentazione ha conformato per alcuni aspetti l'azione inibitoria a suo modello, creando un ibrido nel quale la natura collettiva non sempre è riscontrabile ed anche gli altri caratteri propri del rimedio inibitorio, tradizionalmente inteso quale strumento di tutela preventiva e astratta, appaiono, nella nuova versione, offuscati.

Mentre nella sua prima formulazione l'azione di classe era stata modellata, specularmente, sull'azione inibitoria, in quanto veniva prevista una prima fase collettiva di accertamento dell'illecito che costituiva il presupposto per una seconda fase propriamente risarcitoria, ora, invece, assistiamo ad un processo inverso. È la disciplina dell'azione di classe, che nelle successive elaborazioni normative si è distaccata dall'impostazione iniziale per seguire il modello della *class action* statunitense, a incidere su quella dello strumento inibitorio collettivo modificandola a propria immagine e trasferendo ad essa le proprie caratteristiche, pur con la differenza fondamentale che l'una guarda al passato per risarcire danni seriali concretamente prodotti e l'altra si volge al futuro per inibire una condotta illecita lesiva degli interessi di una pluralità di soggetti.

---

15 Varie disposizioni normative presenti nell'art. 140 cod. cons. non sono state riprodotte nella nuova disciplina. Tra queste v. la disposizione che imponeva, quale condizione di ammissibilità dell'azione, la diffida a cessare il comportamento lesivo rivolta dall'associazione dei consumatori all'imprenditore (art. 140, comma 5, cod. cons.) e le previsioni normative relative alla conciliazione (art. 140, commi 2-4 e 6, cod. cons.), che offrivano strumenti preventivi-alternativi al giudizio inibitorio, volti ad evitarlo o a farlo cessare per privilegiare soluzioni stragiudiziali più rapide e meno costose, la cui efficacia, però, era pur sempre legata alla presenza di un'azione inibitoria e alla sua forza deterrente. Non compaiono nell'art. 840 *sexiesdecies* c. p. c. neppure la disposizione sulla inibitoria cautelare di cui al comma 8 dell'art. 140 cod. cons. e quella, contenuta nel comma 9, diretta a regolare, sebbene in modo non del tutto chiaro, né esaustivo, i rapporti tra l'azione collettiva e le azioni individuali.

## II. LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE.

La legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 840 *sexiesdecies*, comma I, c. p. c., viene attribuita a "chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti..." ed inoltre sono legittimate all'azione "le organizzazioni o le associazioni senza scopo di lucro i cui obiettivi statutarî comprendano la tutela degli interessi pregiudicati dalla condotta", purché iscritte nell'elenco pubblico di cui all'art 840 *bis*, comma 2, c. p. c., istituito presso il Ministero della Giustizia.

Con riguardo a queste ultime, al fine di garantirne l'indipendenza e l'adeguata rappresentatività dell'interesse fatto valere, è richiesta l'iscrizione nell'elenco di cui sopra, che, secondo quanto dispone l'art. 196 *ter* disp. att. c. p. c., presuppone il controllo di una serie di requisiti, ovvero "la verifica delle finalità programmatiche, dell'adeguatezza a rappresentare e tutelare i diritti omogenei azionati e della stabilità e continuità delle associazioni e delle organizzazioni stesse, nonché la verifica delle fonti di finanziamento utilizzate".

Nessun requisito, invece, è previsto nella norma relativamente alla legittimazione attiva del singolo individuo, se non l'interesse ad agire, e pertanto la sua idoneità ad essere rappresentativo sul piano superindividuale dovrà necessariamente essere rimessa all'accertamento ampiamente discrezionale del giudice<sup>16</sup>.

L'attribuzione della legittimazione ad agire in via inibitoria a "chiunque" costituisce un'assoluta novità introdotta dalla legge in esame, novità che mal si concilia con la natura collettiva sempre riconosciuta al rimedio in esame<sup>17</sup>, la quale, secondo la tradizione europea delle associazioni, richiede che l'interesse di categoria sia fatto valere da un ente esponenziale rappresentativo dell'interesse stesso. Concetto centrale è quello della rappresentatività, dell'idoneità, cioè, dell'ente a farsi interprete e portatore dell'interesse collettivo ovvero dell'interesse di una collettività, offrendo, al tempo stesso, garanzie di indipendenza e imparzialità.

Nessuna garanzia di adeguata tutela dell'interesse collettivo è, invece, prevista, come già detto, con riguardo al singolo che agisca in via inibitoria. La disciplina sul punto si discosta, inspiegabilmente, non solo da quanto normativamente richiesto per la legittimazione attiva all'azione inibitoria delle organizzazioni e associazioni

16 Cfr. PAGNI, I.: "L'azione inibitoria collettiva", *Giur. it.*, 2019, p. 2329. L'a., pur condividendo la scelta legislativa della legittimazione attiva del singolo, ritiene tuttavia che la formula utilizzata, la quale fa semplicemente riferimento all'interesse ad agire "chiunque vi abbia interesse", sia imprecisa ed eccessivamente ampia, dovendo invece necessariamente trattarsi di diritti "seriali", ovvero diritti suscettibili di essere lesi da illeciti di massa che colpiscono una pluralità di individui.

17 Vedi DE SANTIS, A. D.: "L'azione inibitoria collettiva", *Foro it.*, 2019, V, c. 389, il quale, propriamente, definisce l'azione inibitoria promossa dal singolo quale azione individuale con finalità collettiva.



senza scopo di lucro<sup>18</sup>, ma anche dal modello dell'azione di classe per la quale è disposto il "filtro" del giudizio di ammissibilità<sup>19</sup>.

La scelta legislativa presenta, inoltre, ulteriori e gravi rischi nei confronti del legittimato passivo. Il rimedio, posto al di fuori del codice del consumo, avendo assunto il carattere della generalità ed essendo esperibile anche da un singolo imprenditore, potrebbe costituire strumento di facili abusi in pregiudizio del convenuto e produrre effetti distorsivi della concorrenza<sup>20</sup>. E' da sottolineare che la stessa proposizione di un'azione giudiziale nei confronti di un'impresa può nuocere gravemente alla sua immagine e gettarle discredito, pure nell'ipotesi in cui la domanda venga successivamente ritenuta infondata e respinta dal giudice.

Se volgiamo lo sguardo al passato, fin dal suo primo apparire nel codice civile come strumento di controllo delle condizioni generali nei contratti con i consumatori (art. 1469 *sexies*, cod. civ., successivamente rifluito, con modifiche, nel codice del consumo, all' art. 37, che è tuttora vigente non essendo stato abrogato dalla l. n. 31/2019), l'azione inibitoria collettiva risulta strettamente finalizzata alla tutela di un interesse di categoria. La legittimazione ad agire per inibire l'utilizzazione di condizioni generali di cui sia accertata giudizialmente la vessatorietà veniva infatti riconosciuta alle associazioni rappresentative dei consumatori, alle associazioni rappresentative dei professionisti e alle camere di commercio, queste ultime quali enti istituzionalmente preposti alla tutela degli interessi dei consumatori<sup>21</sup>.

Nella successiva evoluzione normativa dell'azione inibitoria collettiva, divenuta azione generale in materia di *consumerism*, sono esclusivamente le associazioni rappresentative dei consumatori, dotate dei rigorosi requisiti stabiliti dalla legge e iscritte presso il Ministero dello Sviluppo economico (già Ministero delle attività produttive e, ancor prima, Ministero dell'industria, commercio e artigianato), a poter agire nei confronti dell'imprenditore per tutelare gli interessi collettivi della categoria (v. art. 5, l. 30 luglio 1998, n. 281, "Disciplina dei diritti dei consumatori

18 Cfr. STELLA, M.: "La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 *sexiesdecies* c. p. c., tra tradizione e promesse di deterrenza", *Corr. giur.*, 2019, p. 1456 e ALFANO, G.: *Rappresentatività e democraticità delle associazioni di consumatori*, Esi, Napoli, 2020, p. 155 s., i quali rilevano che la difformità di trattamento tra individui ed enti esponenziali sia ingiustificata e, quindi, potenzialmente in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

19 CARRATTA, A.: "I nuovi ", cit., p. 2297.

20 Gli Stati membri, secondo la Raccomandazione della Commissione del 2013, precedentemente citata, sono tenuti ad adoperarsi affinché i procedimenti collettivi siano equi e dotati di garanzie processuali che evitino l'uso abusivo. V. anche la recente direttiva UE del 25 novembre 2020, n. 1828, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, della quale si tratterà specificamente nell'ultimo paragrafo di questo lavoro.

Con riguardo ai rischi derivanti dall'attribuzione al singolo della legittimazione ad agire in via inibitoria, v., in dottrina, RUFFOLO, U.: "Interessi collettivi (e diffusi), azione inibitoria collettiva e misure idonee correttive", in U. RUFFOLO (a cura di), *Class action e azione collettiva inibitoria. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 233 ss., in particolare pp. 238-239.

21 La previsione della legittimazione delle camere di commercio è stata successivamente eliminata dal testo dell'art. 37 cod. cons. ad opera del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 219, art. 5, comma 4.

e degli utenti", che ha costituito un anticipato recepimento della direttiva 98/27/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, e, successivamente, nel codice del consumo, che ha abrogato la suddetta legge, v. il combinato disposto degli artt. 137 e 139-140. ), rimanendo ferma la più ampia legittimazione in materia di condizioni generali abusive, ma pur sempre riconosciuta ad enti esponenziali di interessi di categoria<sup>22</sup>.

Anche al di fuori del settore della tutela dei consumatori, nelle varie applicazioni legislative dell'azione inibitoria, l'interesse collettivo deve sempre essere fatto valere da un ente rappresentativo, portatore dell'interesse di categoria.

Così, per la tutela collettiva degli investitori nei confronti dell'intermediario o emittente finanziario, la legittimazione ad agire è attribuita alle associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco (art. 32 bis, introdotto nel Testo unico della finanza dal d.lgs. 17 settembre 2007, n. 164), sebbene per investitori siano da intendere non solo consumatori, ma anche persone giuridiche o enti di fatto oppure persone fisiche le quali non agiscano come consumatori, ma concludano contratti di investimento finanziario per fini rientranti nell'attività imprenditoriale o professionale svolta.

Con riguardo all'azione inibitoria collettiva prevista a favore delle imprese medie e piccole e degli artigiani nel d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 sui pagamenti nelle transazioni commerciali contro le condizioni generali gravemente inique relative al termine di pagamento e alle conseguenze del ritardo (art. 8), sono esclusivamente le associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel CNEL a poter promuovere l'azione.

Contrariamente, quindi, ad un'esperienza consolidata di matrice europea, il legislatore, nella norma in esame, affida la protezione in via inibitoria al singolo, oltre che alle associazioni, conformandosi al modello dell'azione di classe, a sua volta mutuato dalla tradizione statunitense della *class action*. Ma quest'ultimo strumento processuale non ha natura collettiva, non emerge in esso l'interesse di una categoria, quanto, piuttosto, si riscontra una aggregazione superindividuale di diritti individuali omogenei, ovvero dei diritti dei singoli soggetti danneggiati in conseguenza di uno stesso fatto lesivo. La trasposizione appare, pertanto, incongrua, non in linea con il carattere collettivo dell'azione inibitoria, che viene, così, snaturata.

---

22 La più ampia legittimazione si giustifica in quanto il controllo sull'attività imprenditoriale di predisposizione ed utilizzazione delle condizioni generali di contratto in funzione di operazioni contrattuali eque e corrette risponde agli interessi del mercato e di tutti coloro che in esso agiscono, non solo dei consumatori, ma anche degli imprenditori concorrenti.

### III. RIFLESSI SULL' EFFICACIA SOGGETTIVA DEL GIUDICATO.

La legittimazione ad agire attribuita al singolo incide sul problema, mai definitivamente risolto a livello normativo, dell'efficacia soggettiva del giudicato, aggravandolo. Si fa riferimento, in particolare, come si vedrà, al giudicato che respinge l'azione.

Con riguardo al giudicato che, invece, accoglie la domanda giudiziale, si è sostenuto in passato che, data la natura collettiva della pronuncia inibitoria, gli effetti favorevoli devono prodursi a vantaggio dell'intera categoria e non essere limitati all'associazione che abbia promosso l'azione, altrimenti sarebbero frustrate le finalità di tutela collettiva perseguite attraverso il rimedio<sup>23</sup>. Si può ritenere, anche con riguardo alla nuova normativa, data la natura superindividuale dell'interesse fatto valere in giudizio, che non trovi applicazione la regola di impostazione individualistica di cui all'art. 2909 c. c., la quale limita gli effetti della sentenza civile alle parti, ma che gli effetti favorevoli si estendano, invece, direttamente, ai soggetti titolari dello stesso interesse, indipendentemente dall'assunzione della qualità di parte nel processo<sup>24</sup>. Costoro potranno infatti giovare, a livello individuale, dell'accertamento giudiziale dell'antigiuridicità della condotta imprenditoriale, che costituisce il presupposto della sentenza di condanna inibitoria, qualora l'ordine impartito dal giudice non venga osservato dall'imprenditore che continui nell'attività illecita. In caso contrario, l'osservanza da parte dell'imprenditore del comando giudiziale di cessare la condotta illecita comporta che a beneficiare della sentenza inibitoria siano, di fatto, indistintamente, tutti coloro che avrebbero potuto essere lesi dalla prosecuzione di tale condotta.

Più complessa è la soluzione nel caso in cui gli effetti della pronuncia siano sfavorevoli. In passato si sono contrapposti due orientamenti diversi. Da un lato, si è ritenuto che, una volta determinata dalla legge con criteri rigorosi la rappresentatività a livello nazionale delle associazioni dei consumatori, il potere di azione "si consumi" quando un'associazione, inserita nell'elenco, abbia proposto la domanda inibitoria. Secondo questa via interpretativa, un'altra associazione non potrebbe agire contro lo stesso imprenditore, facendo valere lo stesso illecito oggetto del giudicato.

23 V. BELLELLI, A.: "La tutela " cit., p. 949 ss., dove si è sostenuto (p. 951) che, in materia di interessi collettivi, se con una pronuncia inibitoria venga accertata l'illiceità dell'attività imprenditoriale, tale giudizio di antigiuridicità deve valere a favore della generalità dei soggetti titolari della medesima situazione giuridica protetta dalla norma violata, sebbene costoro non siano stati parti nel processo. Per una conferma in questo senso v. Corte di Giustizia europea, sez. I, 26 aprile 2012, causa C-472/10, la quale ha affermato che, qualora il carattere abusivo di una condizione generale di contratto venga accertato nell'ambito di un giudizio inibitorio collettivo promosso contro un imprenditore, l'accertamento della nullità della clausola produce effetti nei confronti di tutti i consumatori che abbiano stipulato con lo stesso imprenditore contratti ai quali si applicano le medesime condizioni generali.

24 *Contra*, per una netta separazione tra giudicato collettivo e giudizio individuale e, quindi, per l'inesistenza degli effetti della pronuncia collettiva, sia che il giudicato respinga, sia che accolga la domanda inibitoria, v. STELLA, M.: "La nuova ", cit., p. 1456.

D'altro lato, si è rilevato che una soluzione di questo tipo incontrava gravi ostacoli nel diritto di difesa, costituzionalmente garantito (art. 24, co. 2°, cost.), che sarebbe stato certamente violato, qualora si fosse ammessa l'estensione del giudicato sfavorevole nei confronti di chi non era stato parte del processo e non si era, quindi, potuto difendere. Su questa linea si è quindi proposto di applicare il principio del giudicato *secundum eventum litis*, per il quale si estendono gli effetti della sentenza se favorevoli, mentre, in rispetto del diritto di difesa, non si estendono gli effetti del giudicato qualora sia negativo.

Essendo, ora, legittimato ad agire "chiunque", si pone più gravemente il problema. Se si adotta la prima soluzione forte è il rischio che un'azione, promossa da un attore improvvisato ed inesperto, precluda la tutela inibitoria, consumando il potere di agire nei confronti dello stesso imprenditore e contro il medesimo illecito.

Non soddisfa, però, neppure la seconda soluzione che può comportare per l'imprenditore, dato l'allargamento della legittimazione attiva, il rischio di doversi difendere in una serie innumerevole di giudizi aventi lo stesso oggetto.

Su questo profilo, di estrema importanza, il legislatore dovrà necessariamente intervenire ed offrire soluzioni adeguate.

#### IV. GLI INTERESSI TUTELATI.

Anche sul piano delle situazioni giuridiche tutelate si rinviene un accostamento all'azione di classe e un distanziamento dall'azione inibitoria collettiva, così come era stata nel tempo costruita.

Il testo normativo fa riferimento agli "atti e comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti". Al riguardo si deve osservare che più individui o più enti non necessariamente individuano una categoria: riecheggia qui l'impostazione propria dell'azione di classe, attraverso la quale si tutelano i singoli diritti omogenei che fanno capo ad una molteplicità di soggetti. L'azione inibitoria, invece, nella dimensione collettiva, come si è visto, è stata sempre diretta a tutelare la posizione giuridica propria di una categoria, quale, principalmente ma non esclusivamente, quella dei consumatori.

Inoltre, il participio passato utilizzato "posti in essere", riferito agli "atti e comportamenti", potrebbe indurre, letteralmente, ad intendere che l'interesse collettivo venga tutelato solo qualora la condotta illecita sia stata già attuata dall'imprenditore. Deve ritenersi, in senso contrario, che questa lettura possa essere superata in via interpretativa, in quanto non si concilia con la natura

preventiva tradizionalmente riconosciuta all'azione, che è volta al futuro ed esperibile anche allorquando l'attività illecita non sia stata ancora realizzata, ma si teme, fondatamente, che possa prodursi. I tratti precipui dell'azione inibitoria quale tutela collettiva-preventiva sembrano comunque sbiadire nel dettato normativo per avvicinarsi a quelli propri dell'azione di classe che appresta una tutela multipla-successiva.

A maggior ragione è improprio riferirsi al "pregiudizio", che guarda al passato e dal quale in sede inibitoria si prescinde, rilevando non il danno concretamente arrecato, il cui risarcimento è riservato all'azione di classe, ma la condotta lesiva di situazioni giuridiche protette dall'ordinamento, che deve essere giudizialmente inibita per il futuro. L'"astrattezza" è carattere peculiare dell'azione inibitoria e sta appunto a significare che l'azione non è diretta ad accertare l'effettiva e concreta produzione di un danno, bensì è volta ad impedire, in una prospettiva futura, la pratica imprenditoriale costituente violazione di interessi giuridicamente tutelati<sup>25</sup>.

## V. IL NECESSARIO COORDINAMENTO CON LA NORMATIVA EUROPEA.

La recente direttiva europea 25 novembre 2020, n. 1828, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, che abroga la direttiva 2009/22/CE, nell'intento di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in un mercato sempre più globalizzato e digitalizzato, dove una stessa pratica illecita può colpire un ampio numero di soggetti, è volta a rafforzare le procedure superindividuali per renderle efficaci ed efficienti, e ad armonizzarle. L'obiettivo è che in ogni Stato membro sia presente almeno un meccanismo procedurale, conforme alla direttiva stessa, che consenta agli enti legittimati di promuovere azioni rappresentative al fine di ottenere provvedimenti sia inibitori che risarcitori.

I caratteri fondamentali dell'azione inibitoria, riconosciuti e consolidatisi in ambito europeo in materia di diritto dei consumi, vengono essenzialmente riconfermati nella direttiva in esame.

Nelle definizioni di cui all'art. 3, al n. 3), per interessi collettivi dei consumatori si intendono gli interessi generali dei consumatori e, solo ai fini dei provvedimenti risarcitori, gli interessi tutelati sono limitati ad un gruppo di consumatori. Pertanto la tutela inibitoria riguarda gli interessi dell'intera categoria dei consumatori ed, infatti, come già detto, del provvedimento inibitorio, data la sua naturale vocazione collettiva, possono beneficiare tutti coloro che verranno in contatto con

25 Cfr. PAGNI, I.: "L'azione inibitoria", cit., p.2329 secondo la quale non è la lesione a determinare il sorgere di una posizione soggettiva, bensì è la sussistenza di una posizione soggettiva suscettibile di pregiudizio ad imporre la protezione.

l'imprenditore, consistendo il beneficio nella cessazione dell'attività imprenditoriale costituente violazione degli interessi stessi.

Con riguardo alla legittimazione attiva, si prevede che le azioni rappresentative possono essere intentate da enti legittimati (associazioni private o enti pubblici) designati a questo scopo dagli Stati membri, i quali ne garantiscono l'idoneità (art. 4, paragrafi 1 e 2). Nell'effettuare la designazione, con particolare riguardo agli enti legittimati a promuovere azioni rappresentative transfrontaliere, gli Stati membri devono osservare i puntuali e rigidi requisiti fissati dalla direttiva, che intende assicurare la rappresentatività, l'assenza di scopo di lucro, l'indipendenza e l'efficienza degli enti stessi per i quali è richiesta la personalità giuridica conformemente al diritto nazionale (art. 4, paragrafo 3).

Degli enti legittimati ad agire deve essere fornita informazione alla Commissione, che provvederà a redigere apposito elenco pubblico, e si richiede inoltre un monitoraggio periodico per verificare la permanenza dei requisiti previsti (art. 5).

"Oggetto e scopo" della direttiva è non solo stabilire norme volte a garantire che una procedura di azione rappresentativa per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori sia disponibile in tutti gli Stati membri, il funzionamento della quale sia efficace, ma anche predisporre adeguate garanzie per evitare l'abuso del contenzioso (art. 1). La direttiva intende infatti contribuire, attraverso la protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno, ponendo particolare attenzione per impedire le liti non fondate o che si protraggano a lungo nel tempo ed evitare, così, i relativi danni all'immagine dell'impresa convenuta, nonché i riflessi sulla concorrenza. A questi fini è richiesto che l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa, cui è rivolta l'azione rappresentativa, valutino l'ammissibilità dell'azione stessa (art. 7, paragrafo 3) e che "siano in grado di decidere di respingere i casi manifestamente infondati il prima possibile" (art. 7, paragrafo 7).

Vengono imposte, quindi, dalla direttiva, per la tutela inibitoria, regole diverse dalle norme precedentemente esaminate introdotte nel nostro codice di procedura civile, con riguardo a vari profili, tra i quali, principalmente, l'individuazione degli interessi tutelati che fanno capo ad una generalità, ovvero alla categoria dei consumatori, la legittimazione ad agire, l'esigenza di porre idonee garanzie contro eventuali abusi dello strumento inibitorio.

In sede di recepimento della direttiva, che deve essere attuata entro il 25 giugno 2023, si dovrà, pertanto, quantomeno relativamente al settore consumeristico, rimettere mano alla normativa interna per conformarsi alle indicazioni dell'Unione europea: l'azione inibitoria, nella sua incessante evoluzione, rimane un cantiere aperto.

## BIBLIOGRAFIA

ALFANO, G.: *Rappresentatività e democraticità delle associazioni di consumatori*, Esi, Napoli, 2020, p. 155 s.

BELLELLI, A.: "L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie vent'anni dopo", *Nuovo dir. civ.*, 2016, p. 39 ss.

BELLELLI, A.: "La tutela inibitoria collettiva", in C. M. BIANCA (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Cedam, Padova, 2006, p. 235 ss.

BELLELLI, A.: "Introduzione", in A. BELLELLI (a cura di), *Azione inibitoria e interessi tutelati*, Esi, Napoli, 2007, p. 5 ss.

BELLELLI, A.: "L'inibitoria come strumento di controllo delle condizioni generali di contratto", in C. M. BIANCA (a cura di), *Le condizioni generali di contratto*, Milano, 1981, vol. II, p. 305 ss.

BELLELLI, A.: "L'inibitoria come strumento generale di tutela contro l'illecito", *Riv. dir. civ.*, 2004, I, p. 607 ss.

BELLELLI, A.: "La tutela inibitoria collettiva", *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, p. 471 ss.

BELLELLI, A.: "La tutela inibitoria", in C. M. BIANCA e F. D. BUSNELLI (a cura di), *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore, Art. 1469 bis – 1469 sexies*, Cedam, Padova, 1999, sub art. 1469-sexies, p. 931 ss.

BIANCA, C. M.: *Diritto civile*, 5, *La responsabilità*, III ed., Giuffrè, Milano, 2021, pp.756-757.

CARRATTA, A.: "I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura", *Giur. it.*, 2019, p. 2297.

DE SANTIS, A. D.: "L'azione inibitoria collettiva", *Foro it.*, 2019, V, c. 389.

DI MAJO, A.: *La tutela civile dei diritti*, III ed. riv., Giuffrè, Milano, 2001, p. 155.

LIBERTINI, M.: "Cass. 25 luglio 1986, n. 4755", *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, I, p. 386 ss.

MINERVINI, E.: "La tutela collettiva dei consumatori e la l. 12 aprile 2019, n. 31", *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 348 ss.

PAGNI, I.: "L'azione inibitoria collettiva", *Giur. it.*, 2019, p. 2329.

PROTO PISANI, A.: "Brevi note in tema di tutela specifica e tutela risarcitoria", *Foro it.*, 1983, V, c. 132.

RAPISARDA, C.: *Profili della tutela civile inibitoria*, Cedam, Padova, 1987.

RUFFOLO, U.: "Interessi collettivi (e diffusi), azione inibitoria collettiva e misure idonee correttive", in U. RUFFOLO (a cura di): *Class action e azione collettiva inibitoria. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 233 ss.

STELLA, M.: "La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840 sexiesdecies c. p. c., tra tradizione e promesse di deterrenza", *Corr. giur.*, 2019, p. 1456.

TRIMARCHI, P.: voce "Illecito", *Enc. dir.*, XX, s.d., ma Milano, 1970, p. 107.